

Asia: VN/4099/2024

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 vp; ”hankintalaki”) muutosesitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjauksiin. Hallitusohjelman tavoitteina julkisten hankintojen osalta on kilpailun lisääntyminen ja siten hankintojen houkuttelevuus ja markkinaystävällisyys. Huoli julkisiin hankintoihin kohdistuvasta rajallisesta kilpailusta ja tarjousten määrästä on sinänsä peruteltua. Seinäjoen kaupunginkin etu on, että hankinnoissa olisi todellista kilpailua ja kaupunki saisi riittävästi tarjouksia todellisen kilpailun syntymiseksi ja kohtuullisen hankintojen kustannustason varmistamiseksi. Valitettavasti työryhmän ehdottamalla hankintalain muutoksilla ei päästä asetettuun tavoitteisiin vaan merkittävilta osin muutokset lisäävät hallinnollista taakkaa, aiheuttavat tehottomuutta, viivästyttävät hankintoja, aiheuttavat juridisia riskejä ja nostavat kustannuksia kunnille. Lisäksi ehdotukset vaikeuttavat erityisesti pienten kuntien asemaa asiantuntevien ja kustannuksiltaan kohtuullisten hankintojen suorittamiseen.

Hankintoja koskevaa direktiiviä suunnitellaan kevennettäväksi lähivuosina erityisesti hankintamenettelyn yksinkertaistamiseksi. Valitettavasti esitys ei myöskään edistä hallituksen tavoitetta normien keventämisestä vaan esitys lisää kuntien hallinnollista taakkaa.

Kaikkein ongelmallisin muutos on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys. Esityksestä ei ilmene tosiasiallisia perusteluja tälle edellytykselle eikä sen vaikutuksia ei ole selvitetty. Seinäjoen kaupunki kannattaa sidosyksiköiden käytön tiukempaa valvontaa ja pitää hyvänä, että sidosyksikössä järjestämisen väärinkäytöksiin on menneenä vuonna puututtu. Esitetty edellytys ei kuitenkaan ole paras tapa saavuttaa asetettua tavoitetta eikä se myöskään mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon.

Lainsäädännön valmisteluun kuuluu keskeisenä asiana vaikutusten arviointi, jotta lainsäädännön tosiasiallisia vaikutuksia voidaan riittävästi arvioida ennen lakien säätämistä. Vaikutustenarvioinnin puuttuminen työryhmän esityksestä on merkittävä puute lainvalmistelussa. Mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset ovat tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perusteleva kaikissa tapauksissa edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti ja käytännössä merkittävästä muutoksesta tietämättä sen tosiasioihin perustuvia vaikutuksia.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

Markkinakartoitus (65§)

Esityksen mukaan pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä korostettaisiin hankintayksikön toimenpiteitä huomioida kilpailuolosuhteet kuvaamalla erilaisia toimenpiteitä hankinnan suunnittelun ja valmistelun toteuttamiseksi erityisesti kartoittaen markkinoita alan yrityksiä kuulemalla ja erilaisia analyysityökaluja käyttämällä hankinnan toteutustavan suunnittelussa. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoista.

Pykälän 2 momentin muutos on luonteeltaan selkeyttävä. Momenttiin lisättäisiin erityinen maininta siitä, että hankintayksikön on sallittua kuulla alalla toimivia tarjoajia hankintaa valmistellessaan, ja että eri tahojen neuvoja on sallittua käyttää hankinnan valmistelussa. Markkinoiden ymmärrys on olennainen osa hankintojen huolellista toteuttamista. Markkinakartoituksen hyödyntäminen on yksi parhaista tavoista lisätä kilpailua ja tarjousten määrää julkisissa hankinnoissa. Markkinakartoituksen tekemiseen tulee kannustaa ja hankintayksikötasolla tapahtuvaa osaamista lisätä kuitenkin markkinakartoituksen sisältöä liian tiukasti lakitasolla määrittelemättä.

Pykälän 3 momentin muutos ei aiheuta merkittäviä muutoksia hankintayksiköiden toimintatapoihin. Vaikka hankintayksiköllä tulee jatkossakin olla vapaus määritellä markkinakartoituksen sisältöä ja tarkoituksenmukaisinta toteutustapaa sekä oikeus päättää hankinnan kohteesta ja hankinnan

toteutustavasta niin yli 10 miljoonan hankinnat ovat suhteessa hankintojen kokonaiskuvaan merkittäviä hankintoja. Lähtökohtaisesti näin merkittävät hankinnat suunnitellaan hankintayksiköissä huolella. Pidämme kuitenkin perusteltuna, että muutoin vapaaehtoinen, joskin suositeltava, markkinakartoitus tai muu hankintamallin soveltuvuuden arviointi on pakollinen osa näin suurien hankintojen valmistelua.

Hankintojen jakaminen osiin (75§) sekä muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§)

Mietinnössä 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Tämä voitaisiin toteuttaa yksittäisessä kilpailutuksessa, tai jakamalla hankinta tarkoituksenmukaisiin osiin ja kilpailuttamalla ne erikseen erillisillä tarjouspyynnöillä. Hankintayksikkö voisi toteuttaa osiin jakamisen veloitteen myös valitsemalla useamman sopimustoimittajan puitejärjestelyyn taikka dynaamiseen hankintajärjestelmään. Jos hankintayksikkö ei jakaisi hankintaa osiin, sen tulisi perustella jakamatta jättämisen syyt avoimesti. Momentissa on esitetty osiin jakamatta jättämisen syitä.

Esityksessä 146 §:n 2 momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten, että voimassa oleva valituskielto koskien hankintojen osiin jakamista kumottaisiin. Kohtaa 2 kuitenkin samalla täydennettäisiin siten, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voitaisi saattaa hankintalain nojalla hankintayksikön päätöstä tai ratkaisua siitä, kuinka hankintayksikkö on 124 §:ssä kuvannut hankinnan valmistelun toteutuksen.

Mietinnössä 1 momenttiin esitettävä muutos perustuu hallitusohjelmaan. Voimassa olevan pykälän mukaan hankintayksikkö on voinut jakaa hankinnan osiin, ja perustella valinnan, jos se ei ole hankintaa osiin jakanut. Ehdotettu säännös kääntäisi veloitteen päinvastaiseksi logiikaltaan, kun osiin jakaminen olisi oletusarvoinen velvollisuus.

Hankintojen jakamisen osiin on kannatettavaa hankinnoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista. Kaupunki hyödyntää jo nyt hankintojen jakamista pyrkien turvaamaan pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisen tarjouskilpailuihin. Esitys lisäisi jonkin verran hallinnollista taakkaa, kun kaupungin tulisi määrittää osiin jaetun hankinnan eri osat entistä tietoisemmin esimerkiksi erillisinä sopimuksina ja erillisinä kilpailutuksina toteutettujen hankintojen osalta.

Pidämme tärkeänä esityksessä huomioitua näkökulmaa, että hankintayksikön on myös jatkossa mahdollista olla jakamatta hankinta osiin perustellusta syystä, sillä kaikkia hankintoja ei ole mahdollista jakaa osiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Kaikki hankinnat eivät ole luonteeltaan sellaisia, että ne ovat kustannustehokkaasti jaettavissa osiin.

Kokonaisuutena pykälästä ja osiin jakamiseen liittyvästä veloitteesta muodostuu monimutkainen sääntelymekanismi ottaen huomioon myös muut osiin jaettaessa soveltuvat säännökset, kuten

hankintojen pilkkomiskielto ja se, että kaikkiin osiin tulee soveltaa kaikkien osien ennakoitun arvon perusteella soveltuvia säännöksiä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi aiheellista ottaa kantaa myös näihin seikkoihin.

Selvää on, että mikäli hankintayksikkö ei noudattaisi 75 §:n mukaista velvollisuutta jakaa hankinta osiin eikä olisi perustellut velvollisuudesta poikkeamista, tulisi lain vastaisesta menettelystä tulla seuraamuksia. Mielestämme osiin jakamisesta ei tulisi kuitenkaan voida valittaa siinä tilanteessa, että hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin jollakin, eli millä vain valitsemallaan, tarkoituksenmukaisella tavalla.

Mietinnössä ei ole ratkaistu valittamisen ajankohtaa hankintamenettelyyn nähden. Katsomme, että osiin jakamista koskevan valittamisen tulisi olla mahdollista vain 14 päivän valitusajan sisällä hankintailmoituksen julkaisemisesta. Tämä on tärkeä elementti valituskiellon kumoamisessa, jotta tästä uudesta hankinnan valmisteluajankohtaan liittyvästä valitusperusteesta ei muodostu hankintoja jälkikäteen lamauttava kaikkiin hankintoihin soveltuva valitusperuste.

Säännös sisältää merkittävän riskin lisääntyvästä valitusten määrästä. Valittajan tulee hankintailmoituksen nähtyään ilmaista tyytymättömyytensä osiin jakamisesta tehtyihin valintoihin, eikä tarjouksen jättämisen jälkeen tällä perusteella valittamisen tulisi enää onnistua. Valitusmahdollisuus johtaa muutoin tilanteisiin, joissa hallintoprosessia soveltuva tuomioistuimien joutuisi jälkikäteen ottamaan kantaa osiin jakamisen tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ei ole perinteisesti ajateltu kuuluvan hankintoja koskevaan tuomioistuimen tarkasteluun, sillä hankintalaki on menettelytapalaki.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus (124§) ja muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§)

Esityksessä pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12) kohta, jonka mukaan hankintayksikön tulisi perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Hankinnan ennakoitun arvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi hankintapäätöksessä kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely

Hankintalain 146 §:n 2 momentin 2 kohtaan tehtävän lisäyksen mukaan hankintakertomuksen hankintojen valmistelun kuvauksesta ei saisi valittaa markkinaoikeudelle.

Esitetty muutos hankinnan valmistelun kuvaamisesta hankintakertomukseen voi edesauttaa hankinnan valmistelun huolellisuutta hankintayksiköissä, vaikka tästäkin muutoksesta aiheutuu hallinnollista lisätyötä ja kustannuksia. Velvollisuus perustelemiseen on epäselvä yli 10 miljoonan hankinnoissa, kun mietinnön perusteluissa esitetään sen tapahtuvan hankintapäätöksessä. Kun käsiteltävä pykälä koskee hankintakertomusta, oletamme kuitenkin mietinnössä tarkoitettua, että

myös yli 10 miljoonan euron hankinnassa valmisteluvaihe kuvataan hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125§)

Esityksessä pykälän 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran.

Näkemyksemme mukaan esitetty hallitusohjelmaan perustuva muutos sisältää riskin hankintayksiköiden hallinnollisen taakan ja kustannusten lisääntymisestä. Yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei pääsääntöisesti johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Hyvää ehdotuksessa on se, ettei se sisällä velvoitetta tehdä uudelleenkilpailutusvaiheessa muutoksia. Uudelleen kilpailutukseen syntyy kuitenkin helposti kustannusriski koska tarjouksen tehneellä on tieto siitä, että on tosiasiasa ollut ainut tarjoaja. Lisäksi kaupunki hankintayksikkönä joutuu varautumaan merkittävästi pidempiin kilpailutusaikoihin sekä viivästymisestä aiheutuviin kustannus- ja muihin riskeihin. Esitetyllä muutoksella on kuitenkin yhteys markkinoiden kartoittamiseen, sillä 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tekemisellä hankintayksikkö välttää riskin uudelleen kilpailutusvelvoitteesta.

Kaupunki tekee nytkin markkinakartoituksia, mikä on tärkeää hankintojen houkuttelevuuden takaamiseksi. Säännös kannustaa entisestään hyödyllisten markkinakartoitusten ja markkinavuoropuhelujen tekemiseen. Lisäksi hyvin yksinkertaiset toimet, kuten tarjousajan pidentäminen tai tarjousajan ajoittaminen loma-aikojen ulkopuolelle, ehkäisevät osaltaan riskiä vain yhden tarjouksen saamisesta.

Toteamme, että pykäläluonnoksen perusteella on epäselvää, soveltuuko se kansallisiin hankintoihin. Mekanismi ja velvollisuus on sidottu avoimen menettelyn tekemiseen, mutta tätä menettelyä ei ole tunnistettu tällaisenaan kansallisten hankintojen menettelyjä koskevassa pykälässä.

Jos kilpailutuksia jouduttaisiin esitetyn säännöksen vuoksi lisääntyvässä määrin kilpailuttamaan uudelleen, uudelleenkilpailutuksiin liittyvä työmäärä on merkittävä, riski on kuitenkin hallittavissa pääosin omien toimin.

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Hankintojen tekemisen lähtökohtana on markkinoiden tunteminen, jota tulisi kuitenkin kasvattaa pääosin muilla keinoin kuin lakia tiukentamalla. Toimenpiteet ja velvoitteet, jotka entisestään lisäävät hankintayksikön hallinnollista taakkaa ja kustannuksia mutta eivät edistä tavoitteen saavuttamista, eivät ole kannatettavia.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta? Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on erittäin vaikeasti toteutettavissa ja rajoittaa kuntien itsehallintoa.

Esitetty vähimmäisomistusosuus rajoittaa merkittävästi kuntien itsehallintoa. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, käsityksemme mukaan rajoitus edellyttäisi tuekseen painavia perusteita. Esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi ja asianmukaisesti arvioitu.

Muutos tulee kohtelemaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kaikkien kuntien itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia ei voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, kunkin kunnan tasolla erikseen. (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Vähintään tulisi arvioida esityksen vaikutuksia eri kokosiin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Vähimmäisomistusvaatimusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen tavoitteena voi olla rajoittaa sidosyksiköiden toimintaa pienempiin yksiköihin ja rajattuun toimintaan. Tavoitteena lienee ollut myös hankintalain mukaisen määräysvallan takaaminen edellyttämällä omistajilta nykyisiä isompia omistusosuuksia. Nämä tavoitteet eivät toteudu mietinnössä esitetyllä mekanismilla, vaan muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella tai rajatun toiminnan puitteissa. Lisäksi hankintalain sidosyksikön omistamisen edellytyksenä oleva määräysvalta toteutuu valtaosassa nykyisistä sidosyksiköistä.

Tärkeää on, että sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan puututaan ja sidosyksikköjärjestämisen väärinkäyttöksiin reagoidaan valvontakeinoin. Tuemme Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (KKV) sen hankintojen valvonnan roolissa. Vuonna 2024 markkinaoikeudessa ratkaistut sidosyksikkötapaukset osoittavat, että KKV:n on valvontakeinoin mahdollista puuttua väärinkäytöstilanteisiin. Lisäksi kunnat voivat omistajaohjausta tehostamalla varmistaa määräysvaltakäsitteen toteutumista.

Esitetty muutos koskisi merkittävää määrää hankintalain mukaista sidosyksikköä, joiden toimintaan ei nykyisellään olisi mitään syytä puuttua ja joiden toimintaa ei ole pidetty ongelmallisena.

Esitys koskisi esimerkiksi 10 omistajan yhtiötä, jossa yksi omistaja omistaa 51 prosenttia ja muut yhdeksän pienemmät osuudet.

Esitys koskisi kahdeksan omistajan yhtiötä, jossa yksi omistaja omistaa 60 prosenttia ja muut seitsemän pienempiä osuuksia.

Esitys koskisi myös viiden omistajan yhtiötä, jossa isoin omistaja omistaa 63 prosenttia ja muut omistajat pienempiä osuuksia.

Kaikki esitetyt esimerkkiyhtiöt harjoittavat hyvin rajoitettua alueellista toimintaa, kaikissa toteutuu jokaisen omistajan määräysvalta ja kaikissa on 10 omistajaa tai alle.

Esitetty mekanismi koskisi samalla tavalla kuntia ja hyvinvointialueita. Esimerkiksi kymmenen hyvinvointialueen yhteinen sidosyksikkö käsittäisi noin puoli Suomea. Vastaavasti tasaosuuksilla kymmenen keskikokoistakaan kuntaa ei muodosta lähellekään vastaavaa alueellista tai taloudellista kokonaisuutta.

Esitetty omistusosuusmuokkaus ei ole tarkoituksenmukainen pääosassa sidosyksiköitä niiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Seurauksena voi olla myös turhia kuntien välisiä erimielisyyksiä, kuinka omistukset tulisi järjestellä ja millä arvoilla kauppaa tulisi käydä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Esitetty mekanismi on epätarkoituksenmukainen.

Esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon myöskään vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista. Sidosyksikön käytön edellytykset, jotka ovat syntyneet EU-oikeuskäytännössä ja perustuvat EU-direktiiviin, monimutkaistuvat entisestään ja ilman selkeää hyötyä kilpailulle esitetyllä lisävaatimuksella.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistuskon mekanismi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Tärkeää on todeta, että palveluiden järjestämiseen yhdessä on aiemmin jopa kannustettu volyyymihyötyjen, osaamisen,

neuvotteluvoiman ja investointien keskittämisen hyötyjen saamiseksi. Toisaalta seudullinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä pienempien kuntien toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

Työryhmämietinnössä esitetyn mekanismin soveltaminen käytännössä on epäselvää. Mietinnössä ei ole otettu kantaa moniin käytännön tilanteisiin, joita uusi edellytys edellyttäisi.

Ensinnäkin 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus on mietinnössä sidottu vain omistamiseen, eikä esimerkiksi hankinnan tekemiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaikkien sidosyksikköä omistavien osakkaiden omistusosuus on muokattava vähintään 10 prosentin suuruiseksi, jotta sidosyksikkö olisi minkään omistajan sidosyksikkö. Mietinnössä esitetty mekanismi ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten yhtiöstä voitaisiin sulkea ulos omistajia, jos omistajat eivät pääse esimerkiksi osakkeiden hinnasta tai muista käytännön järjestelyistä yksimielisyyteen.

Kun on mahdollista, että sidosyksiköihin voisi olla tarpeen jäädä omistajia, jotka omistavat alle 10 prosenttia osakkeista, vähimmäisomistusosuuden tulisi koskea sidosyksiköltä hankkimista. Ei liene haitallista, että yhtiöihin jäisi käytännön omistusjärjestelyjen aiheuttamien ongelmien vuoksi myös pienosakkaita, jos ne eivät koskaan käyttäisi sidosyksikön palveluita. Nykyinen muotoilu ei kuitenkaan tätä mahdollistaisi.

Toiseksi nyt pykäläesityksessä ja mietinnön perusteluissa kuvattu säännön ulottaminen tytär- ja osakkuusyhtiöihin jää epäselväksi. Esitetyssä pykälätekstissä ja sen perusteluissa puhutaan paitsi hankintayksikön omistusosuudesta myös sidosyksikköä koskevasta vähimmäisomistusvaatimuksesta sekä sidosyksikön emo-, tytär- ja osakkuusyhtiöiden omistusosuuksien huomioimisesta. Muotoilulla lienee tarkoitus ehkäistä sidosyksiköiden omistuksen jakautumista kymmenelle yhtiölle, joita edelleen omistaisi kymmenen omistajaa.

Muotoilu on kuitenkin ainakin pykälätasolla niin epäselvä, että vaarana on muotoilun soveltuminen jatkossa tilanteisiin, joihin sitä ei ole tarkoitettu. Epäselvää on esimerkiksi, onko muutoksen tarkoitus vaikuttaa siihen, voiko esimerkiksi kunnan yli 10 prosentilla omistaman sidosyksikön omistamaa tytäryhtiötä mahdollista käyttää sidosyksikkönä jatkossa, kuten tähän saakka.

Kolmanneksi on epäselvää, miten esitettyä 10 prosentin sääntöä sovellettaisiin mietinnössä esitetyllä tavalla yhdistykseen ja säätiöihin tai osuuskuntiin. Esitys on omistusvaatimuksen vuoksi erityisen ongelmallinen muiden järjestäytymismuotojen kuin osakeyhtiöiden osalta, sillä missään muussa toiminnan mallissa omistus ei korreloi päätös- tai vaikutusmahdollisuuksien kanssa. Yhdistysten, säätiöiden sekä osuuskuntien päätöksenteossa omistusosuus ei ole merkityksellinen.

Katsomme, että esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismi on käytännössä toimimaton. Lisäksi se kohtelee samalla alalla ja samoja velvoitteita toteuttavia toimijoita eriarvoisesti niiden organisointitavan mukaan. Esimerkiksi jätealan toimijoista osa on osakeyhtiöitä ja toiset kuntayhtymiä, joita esitetty muutos ei koskisi.

Lisäksi lain 174 §:ään esitetty siirtymäsäännös on epäselvä siltä osin, missä määrin voimassa olevia sopimuksia on mahdollista käyttää ja milloin niitä on irtisanottava. Pykäläehdotusta lukiessa on vaikea ymmärtää käytännön ero 1 ja 3 momenteissa mainittujen sopimuksen hyödyntämisen ja irtisanomisen välillä. Ilman tarkempaa tietoa ja perustelua näiden kahden momentin eroista ne vaikuttaisivat tarkoittavan samaa asiaa. Lisäksi 3 momentissa on mainittu päivämäärä 30.6.2028, jonka oletamme kirjoitusvirheeksi 1 momentin säätäessä päivämäärästä 30.6.2027.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Eryistä huolta kannamme, työterveyshuollon, jätehuollon, ICT-alan ja ruokahuollon palveluiden järjestämisestä. Lisäksi talous- ja henkilöstöpalveluiden markkinan toimimattomuus on aito ongelma kilpailuttamisen näkökulmasta.

Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Siksi myös sidosyksiköiden hyödyntämisessä palveluiden tuottamisessa on suurta vaihtelua. Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaaajupulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Erityisesti syrjäisemmillä seuduilla sidosyksiköt ovat tärkeitä osaamiskeskittymiä, joilla on merkittävä rooli alueen kehittämisessä. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut voivat olla pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset.

Pienet kunnat kamppailevat jo nyt taloudellisten haasteiden kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat. Erityisesti pienissä kunnissa esimerkiksi ICT-kehittämisen mahdollisuudet ja jatkuvuus tulisivat kärsimään, koska ICT- ja hankintaosaaminen on joillakin alueilla nykyisellään keskitetty sidosyksiköihin, ei kuntiin. Kuntatoiminnan jatkuvuuden osalta on tärkeää, että esimerkiksi ICT:n tukipalveluissa ja kehittämisessä on pitkäjänteinen ote. Yhteistyö ja volyymiedut on tunnistettu ICT-toimialalla keskeiseksi neuvotteluvoimaksi suhteessa suuriin toimijoihin.

Suurille kaupungeille uudistus aiheuttaisi paljon työtä, vaikka niillä on lähtökohtaisesti osaamista ja resursseja palveluiden uudelleenjärjestämiseen. Suurten kaupunkien konsernirakenteet ovat

monimutkaiset, joten esitetty muutos tietäisi muutoksia jopa joihinkin kymmeniin yhtiöihin kaupunkikohtaisesti.

Uudistuksella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sidosyksiköiden henkilöstöön. Kansallisesti uudistus vaikuttaa tuhansiin työpaikkoihin. Maaseudulla sidosyksiköt ovat houkuttelevia työnantajia asiantuntija-alalla. Kunnista on siirtynyt osaajia sidosyksiköihin, ja niissä on paljon kuntien toimintaympäristön tuntevia asiantuntijoita.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Myös koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkinahäiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori.

Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräysvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan. Suomen kaikissa kuntien yhteisesti omistamista 26 jätehuollon yhtiöstä 24 yhtiössä on alle 10 prosentin omistusosuuksia. Muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohtaisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU:sta. Huolta herättääkin se, miten kierrätystavoitteisiin ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästäisiin, mikäli kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan.

Valtioneuvoston Lainvalmistelun vaikutusarviointioppaassa on todettu, että monipuoliseen ja perusteelliseen vaikutusarviointiin tulee panostaa hankkeissa, joiden odotettavissa olevat vaikutukset ovat merkittäviä. (Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 11).

Esitetty vähimmäisomistusosuuden muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä, ja se tulee koskettamaan jokaista kuntaa. Edellytämme perusteellisesti tehtyä vaikutusten arviointia ennen esityksen eduskuntaan viemistä. Vaikutusarviointi tulee tehdä kuntien osalta vähintäänkin kuntaryhmittäin ja toimialoittain ottaen huomioon, että palveluiden järjestämisen edellytykset eroavat toisistaan alueittain, väestöpohjan mukaan sekä toimialoittain.

Muutoksen vaikutukset tulevat olemaan moninaiset. Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä jokainen kunta joutuu muutamien tai muutamien kymmenien yhtiöidensä osalta analysoimaan kymmenien erillisten palveluiden tuottamisen tavat uudelleen, tekemään omistusjärjestelyitä, joiden hyödyt ovat epäselvät, palkkaamaan ja irtisanomaan henkilöstöä, neuvottelemaan uudelleen ja

solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen jo kilpailutettuja tukipalveluja. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava.

Muutoksen vaikutukset riippuvat lisäksi siirtymäajan riittävydestä. Mietinnössä esitetty siirtymäaika on täysin riittämätön kaiken yllä olevan huolelliseen valmisteluun, analysointiin ja taloudellisiin kustannuksiin varautumiseen. Lisäksi, jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan. Vain riittävä siirtymäaika takaa hallitun muutoksen ja rajoittaa muutoksesta joka tapauksessa syntyviä kustannuksia. On lisäksi huomattava, että jos siirtymäaikaa muutettaisiin muutoksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa, vaikutusten arviointi on jälleen tehtävä muutetun siirtymäajan näkökulmasta.

Ainoa sidosyksikkömarkkinaa selvittänyt tutkimus on tehty Kilpailu- ja kuluttajavirastossa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta käsillä olevan muutosvalmistelun tueksi. KKV:n selvityksen perusteella esitetty rajausta todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroa. Pidämme erikoisena, että KKV:n selvityksen päätelmiä ja ehdotuksia muutosesityksen haitallisten vaikutusten rajaamiseksi ei ole otettu täysimääräisesti huomioon muutosvalmistelussa. KKV esitti muun ohella, että vähimmäisomistusvaatimuksesta tulisi tehdä poikkeuksia, mutta työryhmävaiheessa minkäänlaisia poikkeuksia ei ole käsitelty.

Nyt käsillä olevan lausuntokierroksen on esitetty olevan osa työ- ja elinkeinoministeriön valmistelutyön vaikutusarviointia. Tämänkaltainen lähestymistapa on poikkeuksellinen ja olettaa niiden, joihin vaikutukset kohdistuvat, esittävän vaikutuksia, joiden esittäminen ja laskeminen on haastavaa. Vaikutukset toteutuvat vasta, kun muutosta aletaan viemään täytäntöön kunnissa ja hyvinvointialueilla. Kuntaliitto on kannustanut kuntia osallistumaan arvioimiensa vaikutusten esittämiseen lausuntokierroksella, mutta tästä huolimatta lausuntokierrokselta saatavat tiedot eivät tule esittämään kattavaa kuvaa muutoksen koko laajuudesta.

- **Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?**

Muutama esimerkki:

Seinäjoen Työterveys Oy: Osakkeita yhteensä 330

Mikäli haluttaisiin, että kaikki nykyiset omistajat saisivat vähintään 10 %: omistusosuuden se olisi teoriassa järjestettävissä esimerkiksi seuraavasti;

Seinäjoen kaupunki 200 osaketta 60,6 % -> 96 osaketta vähemmän muille omistajille = 104 osaketta 31,5 %

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue: 94 osaketta 28,4 %

Seinäjoen koulutuskuntayhtymä 20 osaketta 6 % -> 13 osaketta lisää = 10 %

Seinäjoen Ammattikorkeakoulu Oy 10 osaketta 3 % -> 23 osaketta lisää = 10 %

Isonkyrön kunta 3 osaketta 1 % -> 30 osaketta lisää = 10 %

Lapuan kaupunki 3 osaketta 1 % -> 30 osaketta lisää = 10 %

Omistukset eivät vastaisi omistajien yhtiöltä ostamien palvelujen määrää. Yhtiö ei olisi myöskään enää minkään omistajan tytäryhtiö. Järjestely on muutoinkin epätarkoituksenmukainen koska Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue haluaisi lisätä merkittävästi omistustaan suuremmaksi yhtiön palveluiden suurimpana käyttäjänä. Selvää ei ole myöskään haluaisivatko kaikki omistajat jatkaa yhtiön omistajina, mikäli niiden pitää lisätä omistustaan ostamalla osakkeita määrään, joka ei vastaa niiden osuutta käytetyistä palveluista. Myöskään arvot, joilla kauppaa osakkeista tehtäisiin eivät ole selviä vaan vaativat vähintään ulkopuolisen arvion osakkeiden arvosta, joka sekään ei ole omistajia sitova ilman erillistä (ennakollista) sitoutumista.

Tämäkin esimerkki osoittaa kuinka monimutkaista, turhia kustannuksia aiheuttavaa ja hallitusohjelman tavoitteita edistämätöntä tällainen järjestely tosiasiansa olisi.

Provina Oy (pesulatoiminta) Omistajat Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue 49,89 %, Pohjanmaan Hyvinvointialue 45,21 %, Seinäjoen kaupunki 3,75 %, Kauhavan kaupunki 0,84 %, Alajärven kaupunki 0,04 %, Isonkyrön kunta 0,04 %, Lapuan kaupunki 0,04 %, Seinäjoen koulutuskuntayhtymä 0,04 %, Seinäjoen seurakunta 0,04 %, TeeSe Botnia Oy 0,04 %, Ähtärin kaupunki 0,04 %.

Tässä yhtiössä omistusjärjestelyistä sopiminen olisi pääasiassa pääomistajien vastuulla. Ongelmat ovat kuitenkin samoja kuin muissakin in-house yhtiöissä. Keiden omistukset yritetään järjestellä vähintään 10 %:iin ja kuka on valmis omistuksestaan luopumaan tai sitä pienentämään ja millä arvoilla kauppaa käydään.

Lakeuden Etappi Oy (kunnallinen jäteyhtiö) Omistajat:

Seinäjoen kaupunki 39,6 %, Alavuden kaupunki, Ilmajoen kunta, Kihniön kunta, Kuortaneen kunta, Kurikan kaupunki, Lapuan kaupunki, Ähtärin kaupunki. Omistajista neljän pienen kunnan omistus on alle 10 %.

Kuntaomisteiset jäteyhtiöt on perustettu vastaamaan jätelain kunnille asettamaan jätehuollon järjestämisvelvoitteeseen. Yhteisomistajuudella on luotu alueelliset jätehuoltopalvelut alueen asukkaille ja kunnille. Jätehuollon kustannukset katetaan asiakkailta perityillä maksuilla. Kunnalliset jäteyhtiöt noudattavat hankintalakia hankinnoissaan. Jätehuollon osuus asumisen kustannuksista on pieni ja palvelutaso kustannuksiin nähden korkea. Tämä kertoo jäteyhtiöiden omistajakuntien

sujuvasta yhteistyöstä sekä onnistuneista investoinneista ja palveluhankinnoista. Työryhmän mietinnössä esitetyt sidosyksikköä koskevat rajoitukset romuttaisivat tämän kaiken. Muutos jättäisi pienet kunnat vaille yhteisomistajuuden mahdollistamaa kustannustehokkuutta ja asukkaiden

jätehuoltopalvelut heikentyisivät. Yhtiö noudattaa tasataksaa. Yhtiön osakassopimuksessa ei ole huomioitu tilannetta, jossa yhtiön omistusrakennetta muutettaisiin lain velvoittamana. Muiden ongelmien lisäksi omistusjärjestelyt johtaisivat haasteellisiin tilanteisiin luovutusvelvollisuuden ja luovutushintojen osalta. Esitetty muutos ei myöskään edistäisi kilpailua, koska jo nyt yhtiö kilpailuttaa hankintalain mukaisesti käsittely- ja kuljetuspalvelut. Omistajat ovat sitoutuneet yhtiön kautta myös jätevoimalan (Westenergy Oy) omistukseen muiden merkittävien investointien lisäksi. Nämä investoinnit ovat suuruudeltaan sellaisia, että ne tarvitsevat ylikunnallista tai maakunnallista yhteistyötä. Huomattavaa on myös se, että näiden investointien purkaminen aiheuttaisi kaikille osapuolille merkittäviä taloudellisia tappioita. Lakeuden Etappi Oy:n osakaskuntien yhteinen jätehuoltoviranomainen Lakeuden jätelautakunta jouduttaisiin myös purkamaan, mikäli hankintalakia uutettaisiin esitetyllä tavalla.

Kaupungin pienet omistukset ICT ja tukipalveluyhtiöissä. Tiera Oy, Monetra Oy, Sarastia Oy

Kaupunki ei ole tehnyt merkittäviä in-house hankintoja näiltä yhtiöiltä ja pyrimme omistuksista luopumiseen mikäli lainsäädäntö sitä edellyttää.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)**

Harkinta joudutaan tekemään tapauskohtaisesti eikä ole edellä kuvatuista syistä myöskään yksin kaupungin päätettävissä.

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Käsityksemme mukaan esitys ei tuo kaupungille taloudellisia hyötyjä eikä tosiasiaassa myöskään edistä kilpailua.

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

Katsomme, että satoihin sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätealan osalta vähintään viisi vuotta. Paitsi omaisuus-, myös henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalysointiin ja päätöksentekoon liittyy useita vaiheita, ja osa niistä on laissa säädettyjä. Kunnallinen päätöksenteko vaatii oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi. Useimmilla kunnilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joista kaikista tulee tehdä omia selvityksiään ja päätöksiään. Pelkästään jo yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä lähelle esitetyn 1,5 vuotta.

Lähihistoriassa toteutetussa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa siirtymäajaksi varattiin yksi vuosi, ja sen osalta on ilmennyt, että uudistukseen varattu valmisteluaika oli liian lyhyt. Nyt mietinnössä esitetty aika on lähes sama, vaikka toteuttajia on noin 20 hyvinvointialueen lisäksi satoja kuntia.

Muutoksen taustavoitteena vaikuttaisi olevan julkisen sektorin kannustaminen palvelujen markkinoilta ostamiseen enenevässä määrin. Vain jo yhden yksinkertaisen kilpailutuksen toteuttamisen arvioidaan vievän aikaa noin kolme kuukautta. Esimerkiksi alueellisen ICT-tukipalveluyhtiön kokonaispalvelun voidaan arvioida sisältävän kymmeniä palvelukokonaisuuksia yhdelle kunnalle. Esitetystä siirtymäajasta uusien sopimusten kilpailuttaminen vaatii jo itsessään vuosia, jos merkittäviä kilpailutusresursseja ei ole saatavilla.

Pelkästään siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoksesta muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli muutoksen halutaan saavuttavan sille asetetut odotukset, tulee uudistuksen toteuttamiselle varata riittävä aika.

Katsomme myös, että esityksessä tulisi ottaa huomioon muissakin suurissa uudistuksissa sovellettu määräaikainen vapautus varainsiirtoverosta, kun hankintayksiköt joutuvat tekemään omaisuudensiirtoja ostaessaan ja myydessään osakkeita. Osakekaupat tulevat johtumaan pakottavasta lainsäädännöstä, joka itsessään sisältää merkittäviä kustannuksia, joten hankintayksiköt tulisi vapauttaa varainsiirtoveron maksuvelvollisuudesta uudistuksen siirtymäaikana.

Työryhmämietinnön sisältämä velvoite irtisanoa hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäajan puitteissa on ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta. Mahdollisesti jo paljon ennen tämän muutosesityksen valmistelua tehtyjen sopimusten pysyvyyteen puuttuminen on kyseenalaista valmistellussa uudistuksessa.

Perustuslakivaliokunta on asettanut voimassa olevien sopimusten pysyvyyden puuttumisen edellytykseksi sääntelyn hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden. (PeVL 17/2021 vp) Kun esitetyn vähimmäisomistusvaatimuksen perustelut, vaikutusten arviointi ja tavoitteet ovat epäselvät. Pidämme sopimusten voimassaoloon puuttumisen edellytyksiä tiukkoina.

Mietinnössä ei lisäksi oteta kantaa siihen, mikä taho vastaa sopimusten irtisanomisesta syntyvistä sakoista ja mahdollisista syntyvistä vahingoista. Lainsäätäjän tulisi huolehtia syntyvien sanktioiden minimoimisesta ja korvaamisesta osapuolille. Lähtökohtaisesti laissa tulisi ottaa kantaa siihen, että lain nojalla päättyvistä sopimuksista ei seuraisi sanktiota osapuolille.

Toteamme lisäksi, että sidosyksikön ja hankintayksikön välisten sopimusten irtisanominen ei ole ainoa sopimustyyppi, jota siirtymäsäännös koskettaa. Sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä ja kilpailuttaneet toimintaansa varten merkittäviä sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa. Sidosyksikön omistajapohjan ja siten palveluvolyymien pienentyessä myös sidosyksikön ja yksityisten toimijoiden välisiä sopimuksia joudutaan muuttamaan ja irtisanomaan. Mietintö ei ota kantaa näistä muutoksista ja irtisanomisista seuraavien kustannusten ja sanktioiden korvaamiseen.

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

Kuvattu jo aiemmin tässä lausunnossa.

Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Hallitusohjelman yksiselitteinen kirjaus omistusvaatimuksesta on ilmeisesti käytännössä estänyt toimivien vaihtoehtojen tutkimisen valmistelun ja työryhmätyön aikana. Tavoitteen sijaan hallitusohjelmaan on kirjattu keinot eli vaadittava omistusosuus. Mikäli halutaan etsiä toimivia ratkaisuja ongelmallisena pidettävään sidosyksiköiden käyttöön, on yleisenä lainvalmistelutapana suositeltavaa esittää tätä koskeva tavoite ja jättää keinojen etsiminen valmisteluvaiheeseen.

On selvää, että eräillä toimialoilla, kuten jätehuolto ja jätevesihuolto, omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen. Pidämme kuitenkin ongelmallisena sitä lähestymistapaa, että jo valmisteluvaiheessa epätarkoituksenmukaiseksi tunnistettu vähimmäisomistusvaatimus jäisi lainsäädäntöön ja siihen tehtäisiin vain yksittäisiä yhtiö- tai toimialakohtaisia poikkeuksia. Mikäli päädyttäisiin siihen, että sääntelyä kuitenkin viedään eteenpäin, olisi vähintäänkin perusteltava,

miksi hallitusohjelmassa ja esityksessä on päädytty omistusvaatimuksessa lukuun 10 eikä muita vaihtoehtoja edes selvitetä.

Käytännössä kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontarooli ja markkinaoikeus ovat osoittaneet toimivuutensa. Nyt saatujen ratkaisujen vaikutus tulee olemaan tuntuva ja ratkaisee ongelmallisimpina pidettävät tapaukset. KKV:n valvontarooli on perusteltu ja sen toimintaa tulee tukea. Direktiiveihin, laajaan oikeuskäytäntöön ja olemassa olevaan lakiin perustuvan määräysvallan vaatimuksen toteutus ja valvonta sekä omistajien että KKV:n toimesta on paras tapa varmistaa sidosyksiköiden käytön asianmukaisuus.

Kestävin tapa vaikuttaa kuntayhtiöiden toimintaan on toimiva omistajaohjaus. Omistajaohjauksen vahvistamista tulee tukea.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Myös koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkinahäiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen vähentäisi hallinnollista taakkaa. Vähintään sähköinen tarkastaminen tulisi olla riittävä ja hyväksyttävä toimenpide.

- **Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?**

Hankintayksikön on kuitenkin tarkistettava vakuutukset ja niihin liittyvä samoja tietosuojaan liittyviä huomioita otettavia asioita.

Hankintojen ilmoittaminen

Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?

Useammalla kielellä ilmoittaminen aiheuttaa hankintayksiköille lisäkustannuksia ja lisää hallinnollista työtä ja juridisia riskejä. Tärkeää on, että hankintayksiköllä on mahdollisuus ilmoittaa kansallisesta hankinnasta vain yhdellä kielellä.

Muut huomiot

Valtioneuvoston Lainvalmistelun vaikutusarviointioppaassa on todettu, että monipuoliseen ja perusteelliseen vaikutusarviointiin tulee panostaa hankkeissa, joiden odotettavissa olevat vaikutukset ovat merkittäviä (Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66 s 11).

Toteamme, että esitetty vähimmäisosuuden muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä ja se tulee koskettamaan jokaista kuntaa. Pidämme perusteellisesti tehtyä vaikutusten arviointia edellytyksenä esityksen eduskunnalle viemiselle. Vaikutusarviointi tulee tehdä kuntien osalta vähintäänkin kuntaryhmittäin ja toimialoittain ottaen huomioon, että palveluiden järjestämisen edellytykset eroavat toisistaan alueittain, väestöpohjan mukaan sekä toimialoittain.

Muutoksen vaikutukset tulevat olemaan moninaiset. Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä jokainen kunta joutuu muutamien tai muutamien kymmenien yhtiöidensä osalta analysoimaan kymmenien erillisten palveluiden tuottamisen tavat uudelleen, tekemään omistusjärjestelyitä, joiden hyödyt ovat epäselvät, palkkaamaan ja irtisanomaan henkilöstöä, neuvottelemaan uudelleen ja solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen jo kilpailutettuja tukipalveluja. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava ja on poissa palveluiden kehittämisestä.

Muutoksen vaikutukset riippuvat lisäksi siirtymäajan riittävydestä. Mietinnössä esitetty siirtymäaika on täysin riittämätön kaiken yllä olevan huolelliseen valmisteluun, analysointiin ja taloudellisiin kustannuksiin varautumiseen. Lisäksi, jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan. Vain riittävä siirtymäaika takaa hallitun muutoksen ja rajoittaa muutoksesta joka tapauksessa syntyviä kustannuksia. On lisäksi huomattava, että jos siirtymäaikaa muutettaisiin muutoksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa, vaikutusten arviointi on jälleen tehtävä muutetun siirtymäajan näkökulmasta.

Ainoa sidosyksikkömarkkinaa selvittänyt tutkimus on tehty Kilpailu- ja kuluttajavirastossa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta käsillä olevan muutosvalmistelun tueksi. KKV:n selvityksen perusteella esitetty vähimmäisomistusrajaus todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Erikoista on, ettei KKV:n selvityksen päätelmiä ja ehdotuksia muutosesityksen haitallisten vaikutusten rajaamiseksi ei ole otettu täysimääräisesti huomioon muutosvalmistelussa. KKV esitti muun ohella, että vähimmäisomistusvaatimuksesta tulisi tehdä poikkeuksia, mutta työryhmävaiheessa minkäänlaisia poikkeuksia ei ole käsitelty.

Nyt käsillä olevan lausuntokierroksen on esitetty olevan osa työ- ja elinkeinoministeriön valmistelutyön vaikutusarviointia. Tämänkaltainen lähestymistapa on poikkeuksellinen ja olettaa niiden, joihin vaikutukset kohdistuvat, esittävän vaikutuksia, joiden esittäminen ja laskeminen on haastavaa. Vaikutukset toteutuvat vasta, kun muutosta aletaan viemään täytäntöön kunnissa ja

hyvinvointialueilla. Vaikka kuntaliitto on kannustanut kuntia osallistumaan arvioimiensa vaikutusten esittämiseen lausuntokierroksella, tästä huolimatta lausuntokierrokselta saatavat tiedot eivät tule esittämään kattavaa kuvaa muutoksen koko laajuudesta.

Alamylläri Sinikka
Seinäjoen kaupunki