

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?

Julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädely, ja hankintoja koskevaa direktiiviä suunnitellaan avattavaksi tulevina vuosina. Yksi syy lainsäädännön uudelleentarkasteluun on tarve yksinkertaistaa menettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Oriveden kaupunki on huolissaan mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettävien uusien velvoitteiden lisäämästä hallinnollisesta taakasta.

Oriveden kaupungin näkemyksen mukaan vaikutustenarvioinnin puuttuminen on aito puute lainvalmistelussa. Mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perustelemine edellyttää. Muutoksella saattaa olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntiin.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa.

Muutos tulee kohtelemaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. 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. Koska kuntien mahdollisuudet järjestää itse toimintonsa vaihtelevat huomattavan paljon, tulee arvioida esityksen vaikutuksia eri kokosiin kuntiin.

Lausunnolla olevan mietinnön tavoitteena lienee ollut hankintalain mukaisen määräysvallan takaaminen edellyttämällä omistajilta nykyisiä isompia omistusosuuksia. Nämä tavoitteet eivät toteudu mietinnössä esitettyllä mekanismilla, vaan muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella tai rajatun toiminnan puitteissa.

Niiden sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan tulisi puuttua valvontakeinoin.

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.

Oriveden kaupungin näkemyksen mukaan 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. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei nimittäin automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista.

Esitetty vähimmäisomistuskonkaniemi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. On myös syytä muistaa, että palveluiden järjestämiseen yhdessä on aiemmin jopa kannustettu volyymihyötyjen, osaamisen, neuvotteluvoiman ja investointien keskittämisen hyötyjen saamiseksi. Seudullinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä pienempien kuntien toimintaedellytysten varmistamiseksi. 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.

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.

Nyt pykäläesityksessä ja mietinnön perusteluissa kuvattu säännön ulottaminen tytär- ja osakkuusyhtiöihin jää epäselväksi. Muotoilulla lienee tarkoitus ehkäistä sidosyksiköiden omistuksen jakautumista kymmenelle yhtiölle, joita edelleen omistaisi kymmenen omistajaa. Epäselvää on, onko muutoksen tarkoitus vaikuttaa siihen, voiko esimerkiksi kunnan yli 10 prosentilla omistaman sidosyksikön omistamaa tytäryhtiötä mahdollista käyttää sidosyksikkönä jatkossa, kuten tähän saakka.

Nyt esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismi on käytännössä toimimaton. Se kohtelee samalla alalla ja samoja velvoitteita toteuttavia toimijoita eriarvoisesti niiden organisoitavan mukaan. Esimerkiksi jätealan toimijoista osa on osakeyhtiöitä ja toiset kuntayhtymiä, joita esitetty muutos ei koskisi.

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

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

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Oriveden kaupungin sidosyksiköitä ovat Pirkanmaan Jätehuolto Oy, Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy, Kuntien Tiera Oy, Sarastia Oy ja Business Tampere Oy. Niiden tuottamat palvelut ovat kaupungin toiminnan kannalta välttämättömiä, eikä niitä palveluja pystytä helposti ottamaan takaisin kaupungin omaan palvelutuotantoon. Oriveden kaupunki kantaa huolta erityisesti jätehuollon, ICT-alan ja henkilöstöpalveluiden järjestämisestä ja markkinan toimimattomuudesta.

Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulan 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 henkilöstön saatavuus ovat rajalliset. Oriveden kaupungin näkemyksen mukaan esim. Sarastia Oy:n tuottamat palvelut ovat tästä hyvä esimerkki. Yksittäisen kunnan tuottamana henkilöstöhallinnon palvelut olivat vähäisen henkilöstöressurssin vuoksi erittäin riskialttiit ja kustannustehottomat.

Pienet kunnat kamppailevat jo nyt taloudellisten haasteiden kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska 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 palvelujen järjestämisessä on pitkäjänteinen ote. Yhteistyö ja volyymiedut on tunnistettu ainakin ICT-toimialalla keskeiseksi neuvotteluvoimaksi suhteessa suuriin toimijoihin.

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 myös kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisäätöinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistussuosiin liittyviä määräysvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan. Huolta herättääkin se, miten kierrätystavoitteisiin ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästäisiin, mikäli kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan. Pirkanmaan Jätehuollon osalta muutos koskettaa kaikkia yhtiön omistajakuntia ja samalla myös kuntien asukkaita. Muutos merkitsee toteutuessaan laajamittaista kuntavastuullisen jätehuollon uudelleenjärjestelyn tarvetta. Kuntavastuullisen jätehuollon palvelutehtävien toteutus palaisi kunnille, mikäli yhtiön sidosyksikköasema omistajakuntaan nähden ei täyty. Tämä pitäisi sisällään muun muassa jätteenkuljetukset, jätteenkäsittelyn, kierrätyspalvelut ja lainsäädäntövelvoitteisiin vastaamisen, neuvonnan ja asiakaspalvelun sekä viranomaiskäytännöt määräyksistä taksoihin. Pirkanmaan Jätehuolto Oy:llä on myös merkittävä infra (hyötyjätelaitos, biojätelaitos, jätteiden käsittelylaitos sekä useita jättepisteitä), joiden jakaminen omistuksen hajautuessa vaatii merkittävän määrän toimenpiteitä. Pienemmillä kunnilla ei ole taloudellista mahdollisuutta, osaamista eikä henkilöstöä näiden palvelujen järjestämiseen. Lisäksi tulee huomioida, että kunnallisen jätehuollon järjestäminen vaatii jätelaitokselle erillisen ympäristöluvan, jonka saaminen saattaa kestää vuosia.

Business Tampere Oy on Tampereen kaupunkiseudun elinkeinoyhtiö, jonka omistavat Tampereen kaupunkiseudun kunnat ja joka edistää alueen elinvoimaa, houkuttelee investointeja ja vahvistaa paikallisten yritysten kanssa niiden kasvua ja kansainvälistymistä. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaisi epätarkoituksenmukaisiin omistussuosien myynteihin omistajien kesken, eikä Oriveden kaupunki näe miten näistä syntyvillä kustannuksilla saavutettaisiin hyötyjä.

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

-

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

-

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

-

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

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

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

Mietinnössä esitetty vähimmäisomistusosuuden muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä, ja se tulee koskettamaan jokaista kuntaa, joten perusteellisesti tehty vaikutusten arviointi tulee olla edellytyksenä esityksen eduskuntaan 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 Oriveden kaupunki joutuu muutamien yhtiöidensä osalta analysoimaan 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 merkittävän suuri.

Muutoksen vaikutukset riippuvat lisäksi siirtymäajan riittävydestä. Mietinnössä esitetty siirtymäaika on täysin riittämätön kaiken yllä olevan huolelliseen valmisteluun, analysointiin ja taloudellisiin kustannuksiin varautumiseen. Mikäli kaikki 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.

Eräillä toimialoilla, kuten jätehuolto ja jätevesihuolto, omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen. 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.

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?

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

-

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

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

Oriveden kaupunki kiinnittää aktiivista huomiota osiin jakamisen mahdollisuuksiin. Tehtäviä hankintoja myös jaetaan paljon osiin. On kuitenkin tärkeää, että hankintayksikön on myös jatkossa mahdollista olla jakamatta hankinta osiin perustellusta syystä, sillä kaikkia hankintoja ei ole mahdollista jakaa osiin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Oriveden kaupungin näkemyksen mukaan kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä hankintalain muutostyössä. Jälki-ilmoitusvelvoitteen työmäärää ei ole millään tasolla selvitetty, eikä sen tarpeellisuudesta tietovarantotyön kannalta ole varmuutta.

Muut huomiot

Oriveden kaupunki katsoo, että sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan muutoksen siirtymäaika tulisi olla merkittävästi mietinnössä esitettyä pidempi. Kunnallinen päätöksenteko vaatii oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi. Kaupungilla 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.

Muutoksen taustatavoitteena vaikuttaisi olevan julkisen sektorin kannustaminen palvelujen markkinoilta ostamiseen enenevässä määrin. Vain jo yhden yksinkertaisen kilpailutuksen toteuttamisen arvioidaan vievän aikaa noin kolme kuukautta. Esitetyssä siirtymäajassa uusien sopimusten kilpailuttaminen vaatii jo itsessään vuosia, jos merkittäviä kilpailutusresursseja ei ole saatavilla. Siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoksesta muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli muutoksen halutaan saavuttavan sille asetetut odotukset, tulee uudistuksen toteuttamiselle varata riittävä aika.

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. Mietinnössä ei 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. Sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä ja kilpailuttaneet toimintaansa varten merkittäviä sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa. Omistajapohjan muuttuessa myös näitä sopimuksia joudutaan muuttamaan ja irtisanomaan.

Peurala Tuija
Oriveden kaupunki

Lilja Marjatta
Oriveden kaupunki