

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?

Perhon kunta yhtyy kuntaliiton asiasta antamaan lausuntoon ja painottaa omana lausuntonaan:

Valmistelulla hankintalain muutoksella rajoitetaan merkittävästi kuntien itsehallintoa ja mahdollisuutta käyttää omia yhtiöitä palvelutuotannossaan. Perhon kunta ei kannata ehdotusta ja toteaa, että sidosyksikön omistajakunnille mekaanisen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen asettamista tulee harkita uudelleen. Lisäksi esitetty muutos on ristiriitainen mm. kuntien välisen yhteistyön lisäämisen tavoitteiden kanssa.

Ehdotettu lakimuutos ei toteuta säästötavoitteita. Toteutuessaan lakimuutos aiheuttaa palvelujen uudelleen järjestämisen ja sitä kautta erittäin merkittävän lisäkustannuksen kuntien jo nykyisin vaikeaan taloudelliseen kestävyYTEEN ympäri Suomen. Harvaan asutuilla alueilla muutos vaarantaa hyvin toimivien palvelujen saatavuuden. Lakiesitys pakottaisi purkamaan toimivia, lainmukaista yhtiötä ympäri Suomen, vaikka mitään syytä purkamiselle ei ole.

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen valmistelussa on merkittävä puute. Kysymyksiä herättää myös, että nyt esitystä koskevaa lausuntopyyntöä ei kohdennettu kaikille kunnille, vaikka tiedossa on, että muutoksella on erittäin merkittävä taloudellinen vaikutus kuntien talouteen ja toimintaan. Perhon kunta korostaa, että mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen kokonais- ja kerrannaisvaikutukset on arvioitu monipuolisesti ja perusteellisesti esim. erikokoisten kuntien osalta ja ne on huomioitu esityksen sisällössä.

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.

Kilpailun lisäämisen tavoitteiden osalta lainsäädännössä tulee huomioida erilaisten kuntien ja alueiden erilaiset lähtökohdat sekä markkinatilanteet. Mekaanisen sääntelyn sijasta tulee tarkentaa määräysvallan käsitettä ja mahdollistaa joustoja etenkin pienemmille kunnille ja sellaisille alueille, joissa markkinaa ei ole.

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

Esitetty mekaaninen rajoitus 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta rikkoo toimivia palvelujen järjestämistapoja. In house -yhtiöiden joustavan käytön tulee olla tulevaisuudessakin vaihtoehto erilaisten palvelujen järjestämisessä.

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

Kunnat hyödyntävät nykyisinkin sidosyksiköidensä kautta lukuisten paikallisten ja alueellisten yrittäjien osaamista ja tarjontaa käyttämällä heidän palvelujaan merkittävässä laajuudessa. Nykyisten, toimivien rakenteiden rikkominen ei tuo lisäarvoa alueellisille tai paikallisille mikro- ja pk-yrityksille, eikä takaa kuntalaisille nykyistä parempia palveluja.

Tehokkain keino kehittää hankintoja on kannustaa kuntia ja sidosyksiköitä aktiivisempaan markkinavuoropuheluun ja hankintojen parempaan valmisteluun.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Perhon kunta katsoo, että sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja aiheuttaa turhaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi vähimmäisomistuksen asettamisen peruste ei ole selvillä, eikä sen vaikutuksia ole selvitetty. Lakimuutoksen vaikutusten arviointi tulee tehdä huomattavasti perusteellisemmin.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esitetty muutos kohtelee eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti ja aiheuttaa merkittäviä taloudellisia kustannuksia suhteessa sillä saavutettavaan hyötyihin, muutoinkin erittäin haastavassa taloudellisessa tilanteessa oleville kunnille.

Esityksen vaikutuksia tulee arvioida eri kokosiin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon ja esityksen mukainen muutos rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä.

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

Etenkin Perhon kunnan kaltaiset pienet ja harvaan asutut maaseudun kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulan että heikon palvelujen saatavuuden vuoksi. Pienet kunnat kamppailevat jo nyt taloutensa kanssa ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat.

Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja osin myös kokonaan lopettaa kuntien välisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Aiemmin yhteistyöhön on kannustettu volyymihyötyjen saavuttamiseksi, osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämishyötyjen saamiseksi. Kuntien välinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienissä kunnissa. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lisäksi lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

Esitetty omistussuuden muutos ei ole tarkoituksenmukainen pääosassa sidosyksiköitä niiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistussuhteiden myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Perhon kunta katsoo, että esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismin soveltaminen on epäselvää ja mekanismi on käytännössä toimimaton, eikä mietinnössä ei ole otettu kantaa moniin käytännön tilanteisiin. Toiseksi nyt pykäläesityksessä ja mietinnön perusteluissa kuvattu säännön ulottaminen tytäri- ja osakkuusyhtiöihin jää epäselväksi.

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

Mikäli lakimuutos etenee esityksen mukaan, Perhon kunnan osalta mm. jätehuollon, talous- ja henkilöstöpalveluiden, yritysneuvonnan ja -kehittämisen, työterveyshuollon sekä ict-palvelujen osalta joudutaan tekemään uudet ratkaisut, joista aiheutuu merkittäviä muutuskustannuksia, kustannussäästön sijaan.

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

Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Siksi myös sidosyksiköiden hyödyntämisessä palveluiden tuottamisessa on suurta vaihtelua. Etenkin pienet ja kaukana kasvukeskuksista olevat/harvan asutun maaseutualueen 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 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.

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. Toisaalta juuri lausuntokierroksen merkittävyys vuoksi on kyseenalaista, että lausuntoa ei kuitenkaan ole pyydetty kaikilta kunnilta.

Esitetyn 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.

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

Muutokseen varattu siirtymäaika on riittämätön. Satoihin sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätealan osalta vähintään viisi vuotta. Pienillä kunnilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joista kaikista tulisi tehdä omat selvitykset ja päätökset. Kunnallinen päätöksenteko vaatii oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi.

Perusteluna esitettyä pidemmille siirtymäajoille voidaan arvioida, että yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen voi tarvita esitetyn siirtymäajan, 1,5 vuotta ja vastaavien prosessien samanaikaiseen käsittelyyn tarvittaisiin huomattava määrä henkilö- ja osaamisresurssia.

Pelkästään siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoksesta muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Tämä on kohtuutonta varsinkin pienissä kunnissa, joissa henkilöstöresurssit ovat rajalliset muutenkin.

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

Voimassa oleviin sopimuksiin puuttuminen vaarantaa perustuslain turvaaman omaisuudensuojan. Työryhmämietinnön sisältämä velvoite irtisanoa hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäajan puitteissa on ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta.

Lisäksi 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.

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

Esityksen jatkokäsittelyssä tulee tarkastella erilaisia vaihtoehtoja, mitä nyt lausunnolla olevassa esityksessä ei ole tehty lainkaan vaan tavoitteen sijaan hallitusohjelmaan on kirjattu keinot eli vaadittava omistusosuus yksiselitteisenä kirjauksena. Hallitusohjelman mukaisessa esityksessä olevaan omistusoikeusvaatimusta ei voi hyväksyä, varsinkaan kun siinä olevaa yksiselitteistä lukua 10, ei ole ollenkaan perusteltu.

Perhon kunta pitää ongelmallisena sitä lähestymistapaa, että jo valmisteluvaiheessa epätarkoituksenmukaiseksi tunnistettu omistusvaatimus jäisi lainsäädäntöön ja siihen tehtäisiin vain yksittäisiä yhtiö- tai toimialakohtaisia poikkeuksia.

Kestävin tapa vaikuttaa kuntayhtiöiden toimintaan on toimiva omistajaohjaus, jonka vahvistamista 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.

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?

Perhon kunta katsoo, että sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä pienten kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Varsinkin pienissä kunnissa ja harvaan asutulla maaseudulla markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee. Koska kunnalla on kuitenkin lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla, tulee kunnalla olla siihen myös mahdollisuudet. Tätä mahdollisuutta mietinnössä oleva muutos heikentää huomattavasti. 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.

- 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?

-

Muut huomiot

-

Laajala Lauri
Perhon kunta - Kunnanhallitus