

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?

Varkauden kaupunki yhtyy Kuntaliiton lausunnossa esitettyihin näkökohtiin ja haluaa korostaa erityisesti Varkauden kannalta merkittäviä asioita. Lausunnossa Varkauden kaupunki kuvaa esitettyjen muutosten tuomat haasteet esimerkkinä omistamansa ruoka- ja puhtauspalveluyhtiön tuottamien palvelujen osalta. On todettava, että julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädelty, ja hankintoja koskevaa direktiiviä suunnitellaan avattavaksi tulevina vuosina.

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen on Varkauden kaupungin näkemyksen mukaan aito puute lainvalmistelussa. Varkauden kaupunki katsoo, että mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perustelemine edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti ja käytännössä merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia, tosiasioihin perustuen.

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?**

- **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?

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

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) Vähintäänkin tulisi arvioida esityksen vaikutuksia eri kokosiin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

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.

Lisäksi esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei nimittäin 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 vähimmäisomistusmekanismi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. On myös syytä muistaa, 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.

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.

Lisäksi epäselvää on, miten esitettyä 10 prosentin sääntöä sovellettaisiin mietinnössä esitettyllä 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.

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.

Kaiken kaikkiaan muutokset kuntakenttään ovat merkittävät. Erityisesti se koskettaa jätehuollon, ICT-alan ja ruokahuollon palveluiden järjestämistä. Lisäksi talous- ja henkilöstöpalveluiden markkinan toimimattomuus on aito ongelma kilpailuttamisen näkökulmasta.

Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut voivat olla pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

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.

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

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.

Varkauden kaupunki on omistajana seuraavissa yhtiöissä ja seuraavin omistusosuuksin:

- Wartalo Kodit Oy, 100 % (vuokrataloyhtiö)
- Navitas Kehitys Oy, 100 % (kehitysyhtiö)
- Keski-Savon Teollisuuskylä Oy, 100 % (toimitilat)
- Varkauden Taitotalo Oy, 100 % (toimitilat)
- Keski-Savon Vesi Oy, 100 % (vesiyhtiö)
- Wakaus Keski-Savon tilipalvelut Oy, 90 % (taloushallinto)
- Varkauden Aluelämpö Oy, 80,1 % (energia-ala)
- KOy Kongressi- ja kulttuurikeskus, 51,9 %
- Jowa Aviation Oy, 30 % (lentoasemapalvelut)
- Servica Oy, 3,27 % (ruoka- ja puhtauspalvelut)
- Savon Energiaholding Oy, 7,08 % (energia-ala)
- Savon Kuituverkko Oy, 2,57 % (tietoliikenne)
- Numera palvelut Oy, 0,72 % (taloushallinto)
- Sansia Oy, 0,6 % (kilpailuttaminen)
- Tiera Oy, 2000 osaketta (ICT)
- Istekki Oy, 20 osaketta (ICT)
- Sakupe Oy, 0,003 % (pesulapalvelut)

Case-esimerkkinä Varkauden kaupunki haluaa tuoda esiin, mitä haasteita muutos esitetyllä tavalla aiheuttaa kaupungin omistajan ruoka- ja puhtauspalveluiden tuottamiselle, jotka on nyt ostettu omistamaltamme sidosyksikkö asemassa olevalta Servica Oy:ltä.

Varkauden kaupunki oli ennen hyvinvointialueiden perustamista järjestänyt sosiaali- ja terveystoimensa sekä perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tukipalvelut eli ruokahuollon ja puhtauspalvelut keskitetysti omana toimintana.

Vuonna 2014 Varkaus keskitti ruuan valmistuksen yhteen keskuskeittiöön Cook & Chill menetelmällä, samalla poistettiin rakennuskohtaiset valmistuskeittiöt käytöstä ja muutettiin ne jakelukeittiöiksi. Tämä keskuskeittiö tuotti ja tuottaa edelleen ruokapalvelut sekä Varkauden kaupungille, että hyvinvointialueelle.

Varkauden kaupungin tahtotilasta huolimatta Pohjois-Savon hyvinvointialue ei suostunut muodostamaan tästä ruokapalvelusta yhteistä In-House yhtiötä, vaan edellytti toiminnan siirtämistä Servica Oy:n.

Varkauden kaupungin ruoka- ja puhtauspalveluiden liikkeenluovutus Servica Oy:lle tapahtui 31.12.2022. Liikkeenluovutuksen vastineena Varkauden kaupunki sai 3,57 %:n osuuden Servica Oy:stä. Kuopion kaupungin ja Pohjois-Savon hyvinvointialueen omistus Servica Oy:stä on yhteensä n. 92,65 %.

Varkauden kaupungin tytäryhtiön omistama keskuskeittiö on vuokrattu Servica Oy:lle määräaikaisella vuokrasopimuksella 31.12.2038 asti.

Työryhmän esityksen mukainen 10 % omistusosuusvaatimus ajaisi Varkauden kaupungin kohtuuttomaan tilanteeseen. Käytännössä ruokahuollon järjestämiseen jäisi seuraavat vaihtoehdot:

1. Varkauden kaupungin ostaisi pääomistajilta puuttuvan 6,43 %. Tämän hintaa ei ole määritelty, mutta kyseessä olisi joka tapauksessa useiden miljoonien kauppaa. Onko Kuopion kaupunki ja Pohjois-Savon hyvinvointialue edes valmiita osuuden myyntiin?
2. Varkauden kaupunki rakentaisi toisen keskuskeittiön tuottaakseen perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tarvitsemat ruokapalvelut, rakentamisen kustannusarvio 5 M€ ja lisäksi valmistuskustannukset per ateria kasvaisivat oleellisesti sekä kaupungille että hyvinvointialueelle tuotantomäärien puolittuessa.
3. Kouluille ja päiväkodeille rakennettaisiin takaisin rakennuskohtaiset valmistuskeittiöt ja niihin palkattaisiin tarvittava henkilöstö, kustannukset useita miljoonia ja lisäksi käyttökustannukset kasvaisivat oleellisesti sekä kaupungille että hyvinvointialueelle verrattuna nykyiseen Cook & Chill toimintatapaan.
4. Servica Oy luopuisi keskuskeittiön vuokrasopimuksestaan, alkaisi tuottamaan Pohjois-Savon hyvinvointialueen eteläisen osan ruokapalvelut jollain muulla tavalla ja Varkauden kaupunki jatkaisi keskuskeittiössä vain itse tarvitsemansa ruokapalvelun tuottamista. Valmistuskustannukset per

ateria kasvaisivat oleellisesti tuotantomäärien puolittuessa. Koska kyseessä ei olisi liikkeenluovutus, tulisi Varkauden kaupungin rekrytoida uudet työntekijät pyörittämään keskuskeittiötä.

5. Varkauden kaupunki siirtyisi ostamaan tarvitsemansa ruokahuollon yksityisiltä markkinoilta, tosin tällaisia markkinoita ei tällä alueella eikä edes lähialueella ole. Mikäli tällaista palvelua joku ryhtyisi tarjoamaan, tulisi se näkymään hintatasossa uudisinvestointien takia, eikä todellinen kilpailu tulisi koskaan riittäväällä tavalla toimimaan markkinoiden pienuuden ja alkuinvestoinen suuruuden takia. Ja kuten muissakin vaihtoehdoissa, tulisi myös hyvinvointialueen valmistuskustannukset per ateria kasvamaan oleellisesti tuotantomäärien puolittuessa.

Puhtauspalvelujen osalta on nähtävissä seuraavat vaihtoehdot, mikäli Servica Oy ei voi niitä Varkauden kaupungille jatkossa tuottaa:

1. Varkauden kaupunki perustaisi uudestaan oman puhtauspalvelu yksikön, rekrytoisi siihen henkilöstön ja muodostaisi pyörittämiseen tarvittavan hallinnon, Kokemuspohjaisesti tiedämme tämän tulevan kalliimmaksi kuin nykyinen Servica Oy:n tuottamana keskitetty palvelutuotanto.
2. Varkauden kaupunki kilpailuttaisi tarvitsemansa puhtauspalvelut yhtenä kokonaisuutena. Hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon. Vaikka kyse on pienestä kaupungista, niin siltikään tämän kokoista palvelutuotantoa ei pysty järjestämään kuin valtakunnalliset toimijat, kuten esim. Lassila&Tikanoja, ISS Palvelut, SOL Palvelut jne. Tämä ei edistä hankintalain muutosesityksen tavoitetta mahdollistaa pienten ja keskisuurien yritysten mahdollisuutta osallistua kilpailutukseen.
3. Varkauden kaupunki jakaa hankintalain muutosesityksen mukaisesti hankinnan pienempiin osiin, tällöin saattaa tulla alueelle syntyä uutta tarjontaa osalle kokonaistarvetta. Tämä taas johtaisi tilaajan organisaation kasvamiseen, kun hallittavana olisikin useita sopimuksia aiemman yhden sijasta, eli tilaajan hallintokustannukset kasvaisivat oleellisesti. Tämä on vastoin hankintalain muutosesityksen tavoitetta lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Hankintalain muutosesityksen 75 § todetaan, että hankinta voidaan jättää jakamatta, jos jakaminen merkittävästi lisää hankintayksikön kustannuksia. Tämä teksti on ongelmallinen koska merkittävää ei ole määritelty.

Ei ole siis olemassa mallia, jolla tuo 10 % vähimmäisomistusosuusvaatimus voitaisiin täyttää tai toiminta järjestää uudelleen ilman merkittäviä lisäkustannuksia Varkauden kaupungille ja Pohjois-Savon hyvinvointialueelle.

On ymmärrettävää, että nykyinen määritelmä, jossa In-House aseman saamiseksi riittää prosentin murto-osien omistus, vääristää jossain tilanteissa kilpailua ja että tälle keinotekoiselle toiminnalle

tulee aikaansaada rajoituksia. Sen sijaan vähimmäisomistusosuuden määrittäminen peräti 10 %:n tasolle tulee aiheuttamaan hyvinvointialueille sekä kunnille kohtuuttomia lisäkustannuksia, ja on siten yleisen edun vastainen.

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

Asian tarkasteltava jokaisen yhtiön osalta erikseen ja neuvoteltava muiden omistajien kesken. Mikäli yhteistä ymmärrystä mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista ei synny, on suuri riski sille, että kustannukset karkaavat ja toimivia yhtiöitä joudutaan ajamaan alas, joka johtaa merkittäviin taloudellisiin menetyksiin.

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

-

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

Muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätealan osalta vähintään viisi vuotta.

Muutoksen taustatavoitteena vaikuttaisi olevan julkisen sektorin kannustaminen palvelujen markkinoilta ostamiseen enenevässä määrin. Kilpailuttamalla palvelut on vaarana, että isot kansainväliset toimijat valtaavat markkinan, jolloin julkisen sektorin hankinnat ja julkiset varat valuvat vähitellen ulkomaisten pääomasijoittajien hyödyksi.

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.

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

Kts. edellä esitetty esimerkki.

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

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.

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.

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

Valtioneuvoston Lainvalmistelun vaikutusarviointioppaassa on todettu, että monipuoliseen ja perusteelliseen vaikutusarviointiin tulee panostaa hankkeissa, joiden odotettavissa olevat vaikutukset ovat merkittäviä.

Esitetty vähimmäisomistusosuuden muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä, ja se tulee koskettamaan jokaista kuntaa. Vaikutusarviointi tulee tehdä kuntien osalta vähintäänkin kuntaryhmittäin ja toimialoittain ottaen huomioon, että palveluiden järjestämisen edellytykset eroavat toisistaan alueittain, väestöpohjan mukaan sekä toimialoittain.

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.

Mietinnössä esitetty siirtymäaika on täysin riittämätön kaiken yllä olevan huolelliseen valmisteluun, analysointiin ja taloudellisiin kustannuksiin varautumiseen. Jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan.

Ainoa tutkimus on tehty Kilpailu- ja kuluttajavirastossa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta käsillä olevan muutosvalmistelun tueksi. Varkauden kaupunki pitää erikoisena, että KKV:n selvityksen päätelmiä ja ehdotuksia muutosesityksen haitallisten vaikutusten rajaamiseksi ei ole otettu täysimääräisesti huomioon muutosvalmistelussa.

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.

Mäkinen Antti
Varkauden kaupunki