

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?

Tavoitteet kilpailun lisäämisestä ja säästöistä ovat kannatettavia. Kuitenkin kokonaisuutena lakiesitys ei juurikaan edistä näitä ja riskinä on epätoivottuun suuntaan johtava lopputulos.

Esityksen mukaan hankintalain 15 §:n 1 momenttia täydennettäisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella, joka kohdistuisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiö-, säätiö- taikka yhdistysmuotoisena. Esitettyä lisävaatimusta ei sovellettaisi kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin. Esitetyn lisävaatimuksen myötä kunkin hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia. Tämä tarkoittaisi, että kunkin omistajan tulisi hallita vähintään kymmenesosaa yhtiön äänimäärän tuottavista osakkeista tai vastaavasta osuudesta. Vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Lisävaatimusta sovellettaisiin kokonaisarvion perusteella siten, että siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt.

Esityksen mukaan lain 174 §:ään lisättäisiin uusi 7 momentti sidosyksiköiden omistusosuutta koskevan vaatimuksen voimaantulosta. Säännöksen mukaan sidosyksikkömuutos astuisi voimaan 1,5 vuoden siirtymäajalla, paitsi jätealalla, jonka osalta siirtymäaika olisi 2,5 vuotta. Lain voimaantulon jälkeen 15 §:n vastaiset hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään siirtymäaikasäännösten mukaisesti. Myöskään uusia sopimuksia ei tulisi tehdä 174 §:ssä säädetyn siirtymäajan jälkeen. Omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikö voisi tehdä uusia määräaikaisia sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti ja jätehuollon osalta 30.6.2028 asti. Näiden sopimusten voimassaolo voisi olla korkeintaan yksi vuosi.

Sidosyksiköiden omistuksen suoraviivainen rajaus aiheuttaa kustannuksia, toimivien rakenteiden ja yhteistyömallien rikkoutumista, huoltovarmuuden ja turvallisuuden heikkenemistä. Esitys ei lisää kilpailua vaan monella toimialalla jopa heikentää sitä markkinoiden keskittymisen seurauksena. Esityksestä ei myöskään ilmene, mihin perustuu juuri 10 % omistusvaade.

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?**

Markkinavuoropuheluiden korostaminen hankintaprosessissa on kannatettava ja mahdollisesti houkuttelee enemmän tarjoajia kilpailutuksiin. Tosin pienten kuntien kohdalla yli 10 milj. euron hankintoja tehdään harvemmin.

Tarjouspyynnön uusiminen tilanteessa, jossa tulee vain yksi tarjous, on nykyisellä lakiesityksen kirjauksella käytännössä vain kilpailutusprosessin pidentämistä ja byrokratian lisäämistä. Laissa tulisi huomioida myös selkeät kriteerit, joiden täytyessä huolellisuusvelvoite täyttyy eri tasoissa ja luontoisissa tarjouskilpailuissa.

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

Kts. vastaus ed. kysymykseen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Outokummun kaupunki katsoo, että esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä ja käsityksemme mukaan rajoitus edellyttäisi tuekseen painavia perusteita.

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

Sidosyksiköiden omistusosuudet ovat pitkälti muodostuneet omistajan koon ja/tai palveluiden tarpeen mukaan, joka käytännössä tarkoittaa, että isommilla organisaatioilla on isommat omistusprosentit ja pienillä organisaatioilla pienemmät. Tämä lähtöasetelma johtaa siihen, että muutokset, sen kustannukset ja lisääntyvä hallinnollinen taakka kaatuu erityisesti pienille kunnille. Isommilla kunnilla ja hyvinvointialueilla omistusvaatimus useammin täyttyy jo eli niillä on mahdollisuus jatkaa nykyisissä järjestelyissä. Pienten kuntien on jo tällä hetkellä mahdotonta rekrytoida osaajia itselleen tai saada tarjouksia kilpailutuksiin.

Tärkeää on, että sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan puututaan ja sidosyksikköjärjestämisen väärinkäyttöihin reagoidaan valvontakeinoin. Markkinaoikeudessa ratkaistut sidosyksikkötapaukset osoittavat, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston on valvontakeinoin mahdollista puuttua väärinkäytöstilanteisiin.

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. Outokummun kaupunki katsoo, että esitetty mekanismi on epätarkoituksenmukainen.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistuskon mekanismi 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.

Julkisen sektorin toimijoiden välinen yhteistyö on ollut tähän asti hyvä ja kannatettava teema, joten onkin vaikea löytää todellisia perusteluja ehdotettujen rajoitusten taustalta. Alueellista yhteistyön järjestämistä sidosyksikön kautta on tukenut myös alueellinen varautuminen, työpaikkojen säilyttäminen alueella sekä yhteistyömahdollisuudet paikallisten yritysten kanssa. Nykyisen

yhteistyömallin rikkominen johtaa pienten kuntien ahdinkoon sekä tietoturvallisuuden ja jatkuvuuden hallinnan merkittävään heikentymiseen. Odotettavissa ei ole kilpailun lisääntyminen, ainoastaan yhteistyöhön perustuvan järjestämismallin pirstaloituminen ja kustannusten nousu koko julkiselle sektorille. Haetut säästöt eivät tule toteutumaan, vaan kyseessä on erittäin kallis muutosprojekti, johon sisältyy myös merkittäviä riskejä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Outokummun kaupunki kantaa huolta erityisesti jätehuollon, ICT-alan, kirjastojärjestelmäpalvelujen sekä tekstiilipalvelujen 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 osaajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Erityisesti syrjäisemmällä 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.

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.

Pienet kunnat jäisivät sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle ja joutuisivat maksamaan hallinnolliset järjestelyt, nykyiseen infraan tehdyt investoinnit sekä uudet käyttöönottoprojektit nykyisin toimiville palveluille. Myös huoltovarmuus heikentyisi teknisten muutosten sekä osaamisvajeiden vuoksi. Pienilläkin kunnilla on hyödynnettävissään nyt mm. ICT-infran paikalliset varajärjestelyt. Osaavaa henkilöstöä ei riitä hajautetussa mallissa, joka heikentäisi kyberturvallisuutta sekä huoltovarmuutta. Tietoturvallista, yhtenäistä infraa on rakennettu vuosia – merkittävä osa julkista sektoria jäisi jatkossa tämän yhteisesti järjestetyn infraan ja sen ympärille rakennettujen palveluiden ulkopuolelle. Huomioitavaa on, että yhteisen infraan varassa on tällä hetkellä kriittisiä toimintoja, kuten sairaaloiden, pelastuslaitosten sekä energia- ja vesihuollon järjestelmät.

Muutokset, sen kustannukset ja lisääntyvä hallinnollinen taakka kohdistuu erityisesti pieniin kuntiin, jotka ovat tällä hetkellä sidosyksiköissä pienemmillä omistussuosuksilla. Isommilla toimijoilla on enemmän vaihtoehtoja; ne voivat jatkaa omistajina nykyisissä sidosyksikköjärjestelyissä tai ottaa yhteisesti järjestetyt tukitoiminnot takaisin omaksi toiminnaksi. Jos isompi kunta tai hyvinvointialue on tehnyt valinnan järjestää kriittiset tukipalvelut itse tai sidosyksikköyhteistyössä, lakimuutos ei heidän osaltaan johda kilpailuttamiseen.

Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. 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.

Uudelleenjärjestelyn kustannukset olisivat merkittävät ja sitoisivat jäteyhtiöiden, viranomaisten ja omistajien resursseja muusta työstä. Jätekustannukset kokonaisuudessaan nousisivat uusien, pienempien organisaatioiden myötä. Todennäköisesti myös uudelleen kilpailutettavat sopimukset olisivat volyymin pienentyessä nykyistä kalliimmat.

Osaamisen jakautumisen ja organisaation pienentyessä toiminnan kehittäminen olisi nykyistä hankalampaa ja toiminta olisi haavoittuvaisempaa.

Siirtymävaiheessa myös toiminnan kehittäminen pysähtyisi. Osaavan henkilöstön saaminen uusiin, pienempiin yksiköihin voi tulla myös haasteeksi.

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

ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa välittömiä kustannuksia syntyisi seuraavista tehtävistä ja hankinnoista

- ICT-yhtiön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen sekä niiden toteutus – omistajat maksavat myös näistä aiheutuvat varainsiirtoverot
- Sopimukset ja uudet kilpailutukset
- Tehdyistä investoinneista sopiminen
- Hankinta-, ICT sekä talous- ja HR osaajien rekrytointi, henkilöstön kouluttaminen. Rekrytointihaasteet tulevat olemaan suuria etenkin pienillä kunnilla ja toisaalta nykyisellä henkilöstöllä ei ole riittävää osaamista ko. tehtävien hoitamiseen
- Aiemmin sidosyksikön tuottamien palveluiden järjestäminen, tarpeiden suunnittelu ja kuvaaminen sekä vaatimusmäärittelyt
- Tarvittavien ulkoisten palveluiden kuvaaminen, kilpailuttaminen, toimittajavalinnat, sopimusneuvottelut sekä hankinnat. Haasteena tässä on myös tarvittavan substanssiosaamisen puute etenkin pienemmissä kunnissa
- Palveluiden välisen kokonaistoimivuuden varmistaminen ja toimittajahallinta
- Jatkuvuuden ja tietoturvallisuuden varmistaminen kokonaisuuden osalta
- Toimintaprosessien kuvaaminen, palveluiden käyttöönotto ja tuotannon käynnistäminen
- Tekniset toteutukset ICT: käyttäjäympäristöt, perusintegraatiot, verkkoratkaisut, päätelaiteasennukset, substanssijärjestelmät
- Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien ja toimintojen käyttöönotto; Järjestelmät, integraatiot, teknisen toteutuksen työ
- Teknisten ympäristöjen ja palveluiden päällekkäisyys muutosvaiheessa

Osa lisäkustannuksista jää pysyväksi, lisäksi syntyy välillisiä kustannuksia yhteistyön etujen menetyksestä ja alueellisen elinvoiman heikkenemisestä. Edellisten muutostehtävien kustannukset yksittäiselle pienelle kunnalle tulisivat olemaan mittavat, vähintään 1,2 milj. euroa ja pysyvä kustannustason nousu yli 30%.

Jätehuollon uudelleen järjestelyissä välittömiä kustannuksia syntyy seuraavissa tehtävissä

Mietinnön mukaisesti Outokummun kaupungin alueella toimiva jätehuolto-yhtiö ei voisi nykyisellä omistuspohjalla ja omistusosuuksilla jatkaa. Mikäli toimintaa jatkettaisiin osakeyhtiömuodossa, yhtiö

tulisi pilkkoa vähintään kahteen erilliseen yhtiöön, jolloin vastaavasti myös jätelautakunta jaettaisiin vastaavalla tavalla.

Yhtiön pilkkominen sekä omaisuuden ja vastuiden jakaminen olisi itsessään erittäin työläs prosessi. Yhtiöllä on mm. biojätteen käsittelysopimus, palvelutuotannon urakkasopimuksia 13 kpl ja muita sopimuksia, jotka mietinnön mukaisesti pitäisi irtisanoa päättymään kesken sopimuskauden. Näiden sopimusten irtisanominen aiheuttaisi ongelmia sopimuskumppaneille ja mahdollisia oikeusriitoja.

Mikäli Jäteyhtiö ja jätelautakunta pilkottaisiin, aiheuttaisi se ainakin seuraavia vaikutuksia:

- Uudelleenjärjestelyn kustannukset olisivat merkittävät ja sitoisi yhtiön, viranomaisten ja omistajien resursseja muusta työstä
- Jätekustannukset kokonaisuudessaan nousisivat uusien, pienempien organisaatioiden myötä. Todennäköisesti myös uudelleen kilpailutettavat sopimukset olisivat volyymien pienentyessä nykyistä kalliimmat.
- Osaamisen jakautumisen ja organisaation pienentyessä toiminnan kehittäminen olisi nykyistä hankalampaa ja toiminta olisi haavoittuvaisempaa. Siirtymävaiheessa myös toiminnan kehittäminen pysähtyisi. Osaavan henkilöstön saaminen uusiin, pienempiin yksiköihin voi tulla myös haasteeksi.

Koha-Suomi Oy tuottaa omistajakunnilleen kirjastojärjestelmäpalvelut

Yhtiö on perustettu vuonna 2016. 2010-luvulla suomalaisessa kirjastojärjestelmäkentässä syntyi monopoli ja ainoa palveluntarjoaja oli ulkomainen yhtiö. Tämän seurauksena hinnat alkoivat nousta eivätkä yleiset kirjastot pystyneet vaikuttamaan käytössä olevien järjestelmien kehitykseen. Kunnissa haluttiin hillitä kustannuksia ja saada enemmän vaikutusmahdollisuuksia kirjastojärjestelmän ominaisuuksiin ja kehitykseen. Kirjastoissa ryhdyttiin opetus- ja kulttuuriministeriön tuella selvittämään avoimen lähdekoodin järjestelmien soveltuvuutta ja käyttöönoton mahdollisuuksia. Selvitysten jälkeen pilottikirjastossa otettiin käyttöön Koha-niminen avoimen lähdekoodin järjestelmä.

Usean kunnan samanaikainen kirjastojärjestelmän kilpailutustarve viivästyttäisi kilpailutuksia kohtuuttomasti, jopa usean vuoden ajaksi. Kilpailutuksen viivästyminen lykkää uuden kirjastojärjestelmän hankintaa ja johtaa todennäköisesti tilanteeseen, jossa kunnilla ei ole mahdollisuutta ottaa käyttöön uutta kirjastojärjestelmää siirtymäajan puitteissa. Tällöin kunnat eivät pystyisi tarjoamaan lainkaan kirjastopalvelua kuntalaisille, eli lakisääteinen tehtävä jäisi täyttymättä useassa kunnassa. Esitetyn muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava ja vaikutukset tulevat olemaan negatiivisesti moninaiset.

Lakimuutos aiheuttaisi paluun tilanteeseen ennen Koha-Suomi Oy:n perustamista, jolloin markkinoilla oli monopolitilanne ja yksi ulkomaalainen palveluntarjoaja. Koha-Suomi Oy:n yli 100

omistajakuntaa eivät yksittäisinä kimppoina kykenisi ylläpitämään kirjastojärjestelmää. Vaikka yksittäinen kirjastokimppa täyttäisi omistusosuusvaatimuksen (10 % per osakas), jäisi toiminnan volyymi liian pieneksi suhteessa vaadittavaan henkilöstöresurssiin. Tällä hetkellä Koha-Suomi Oy tuottaa palvelut yli 100 kirjastolle 8 htv:lla. Nykyinen toimintatapa vastaa hallitusohjelman tavoitteita parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut ja saavuttaa julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä. Esitetty lakimuutos rikkoisi ja tuhoaisi nykyisen toimivan ja tehokkaan tavan tuottaa kirjastojärjestelmäpalvelut kunnille.

Muut toimialat

Lisäksi on muita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joiden omistus ja palvelut tulisi järjestää uudelleen.

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

Jokaisen yhtiön kohdalla prosessi tulee olemaan erilainen. Todennäköisesti omistusjärjestelyiden muutoksilla pyritään turvaamaan palveluiden järjestäminen yhtiömuotoisena, mutta muutokseen liittyy merkittävä riski siitä, että omistajien kesken ei päästä kaikkia tyydyttäviin lopputuloksiin. On todennäköistä, että muutos ei kuitenkaan lisää markkinaehtoista toimintaa, vaan voi johtaa jopa päinvastaiseen tulokseen, jossa kunnat tuottavat palveluita enenevässä määrin itse.

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

Ei mitään hyötyjä.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja. Vahingot kohdistuvat erityisesti sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jääville pienille kunnille, mutta vaikuttavat myös isompien kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksiin.

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

Muutokseen varattu siirtymäaika on riittämätön.

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 valmistelu-aika oli liian lyhyt. Nyt mietinnössä esitetty aika on lähes sama, vaikka toteuttajia on noin 20 hyvinvointialueen lisäksi satoja lisää.

Vain 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.

Lisäksi 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.

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.

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.

Sinällään pitkäkään siirtymäaika ei ratkaise aiemmin esitettyjä ongelmia.

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

Vastattu jo yllä kohdassa kysymykseen ”Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?”

Lisäksi todetaan, että näiden tehtävien läpivienti yksittäiseltä organisaatiolta vie useamman vuoden. Huomioitavaa kuitenkin on, että lakimuutoksen vuoksi sadat organisaatiot toteuttavat muutoksia yhtäaikaisesti, joka aiheuttaa riskejä peruspalveluiden jatkuvuudelle, osaajien riittävyydelle sekä mm. järjestelmätoimittajien toimituskapasiteetille.

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

Lähtökohtaisesti 10 % omistussääntö ei ole oikea ratkaisu sidosyksiköiden pienentämiseen, kilpailun lisäämiseen eikä kustannusten pienentämiseen. Vaihtoehtona olisi nykyisen lainsäädännön valvonta ja väärinkäyttöihin puuttuminen, josta on jo esimerkkejä markkinaoikeuspäätöksinä. Epäsoveltuvan lainsäädännön paikkaaminen poikkeuskirjauksilla johtaa helposti uusiin ongelmiin.

Lainsäädännössä tulisi vähintäänkin huomioida, ettei sen negatiiviset vaikutukset kohdistuisi näin suorasti pieniin kuntiin. Pienille kunnille tulisikin mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös pienemmällä omistuksella, muuten laki kannustaa sidosyksikköyhteistyöhön vain isojen toimijoiden välillä.

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?

Pienilläkin kunnilla on nykyisin järjestelyin hyödynnettävissään mm. ICT-infran paikalliset varajärjestelyt. Osaavaa henkilöstöä ei riitä hajautetussa mallissa, joka heikentäisi kyberturvallisuutta sekä huoltovarmuutta. Tietoturvallista, yhtenäistä infraa on rakennettu vuosia – merkittävä osa julkista sektoria jäisi jatkossa tämän yhteisesti järjestetyn infran ja sen ympärille rakennettujen palveluiden ulkopuolelle. Huomioitavaa on, että yhteisen infran varassa on tällä hetkellä kriittisiä toimintoja, kuten sairaaloiden, pelastuslaitosten sekä energia- ja vesihuollon järjestelmät.

Huoltovarmuus heikentyisi teknisten muutosten sekä osaamisvajeiden vuoksi.

Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä. Jätehuolto on myös huoltokriittinen toimiala energia- ja vesihuollon tavoin. Hallitusohjelmassa on lisäksi erikseen mainittu tukipalvelut, joiden inhouse-asemaan on haluttu muutoksia ja näihin jätehuolto ei siis kuulu. Jätehuoltotoimiala vähintään tulisi rajata sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle.

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?**

Nykyisellään rikosrekisterimerkinnöistä johtuvia tarjoajien poissulkemisia tapahtuu erittäin harvoin. Rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta luopuminen vähentää hallinnollista taakkaa sekä hankintayksiköiden että tarjoajien osalta.

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

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.

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.

Outokummun kaupungille jätehuoltopalvelut tuottava Jätekuukko, kuten tyypillisesti muutkin jätehuoltoyhtiöt, hankkii mm. kaikki kuljetus- ja konepalvelut hankintalain mukaisesti markkinoilta. Yhtiö ei siis kilpaile markkinoilla toimivien yhtiöiden kanssa vaan päinvastoin edistää kilpailua järjestämällä säännölliset kilpailutukset.

Outokummun kaupungille ict-palvelut tuottaa Meita Oy. Meita Oy hankkii ict-ohjelmat, laitteet ym. hankintalain mukaisesti markkinoilta. Myöskään Meita Oy ei kilpaile markkinoilla toimivien yhtiöiden kanssa vaan päinvastoin edistää kilpailua järjestämällä säännölliset kilpailutukset.

Samoin on kaikkien muidenkin ns. in house -yhtiöiden kohdalla.

Koko lakiuudistus tulee hylätä.

Karjalainen Päivi
Outokummun kaupunki - Kaupunginhallitus