

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?

Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietinnön mukaan esityksen tavoitteena on lisätä tehokuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamista. Hankintojen suunnitteluun liittyvällä velvoitteella kilpailuttaa hankinnat uudelleen, jos tarjouksia on saatu vain yksi sekä toteuttaa eräät hankintojen valmisteluvaihetta koskevat velvoitteet pyritään edistämään hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua, ja kilpailu julkisissa hankinnoissa lisääntyy. Sidosyksiköitä koskevalla muutoksella pyritään parantamaan julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistamaan alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä.

Mietinnön mukaan esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökuilma koskevalla muutoksella halutaan korostaa ja vahvistaa eri näkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana.

Lappeenrannan kaupungin näkemyksen mukaan hankintalain 15 §:ään ehdotettu sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskeva lisävaatimus vaikeuttaisi erityisesti pienten ja keskisuurien kuntien sekä hyvinvointialueiden toimintaa ja yhteistyötä yli kuntarajojen. Esitetty yhtiöiden ja muiden yhteisöjen vähimmäisomistusprosentti on perusteeton ja kohtelee eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti.

Ehdotus uhkaa vaikeuttaa ja jopa vaarantaa lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Vähimmäisomistusosuudesta säätämällä rikotaan toimivat palveluiden yhdessä järjestämisen

rakenteet. Todettakoon, että esimerkiksi jätealan nykyisen alueellisen yhteistyön taustalla on EU- ja kansallinen jätealan sääntely, jonka vaatimusten korkean tason saavuttaminen ja vaaditut infrastruktuuri-investoinnit ovat kannustaneet alueelliseen yhteistyöhön. Ja edelleen, esimerkiksi ICT-palveluiden keskittäminen sidosyksikköön on mahdollistanut palveluiden pitkäjänteisen kehittämisen ja osaavan hankintatoimen alueellisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on selvittänyt, että 10 prosentin omistususuusvaade ei johtaisi automaattisesti siihen lopputulokseen, että sidosyksiköiltä ostamisen sijaan kunnat siirtäisivät ostamaan palveluita markkinoilta. Lopputulos markkinoilta ostamisesta on ollut oletuksena hallitusohjelmakirjauksen taustalla. Markkinoilta ostamisen sijaan kunnissa todennäköisesti järjestetään palveluita myös jatkossa sidosyksikkömuodossa, jonka lisäksi osa palveluiden järjestämisestä tullaan palauttamaan omaksi toiminnaksi. Pienemmät sidosyksiköt tai täysin omana toimintana järjestäminen nostaisi julkisen sektorin kustannuksia, ja nykyiseen nähden ostamisen määrä- ja skaalaedut menetettäisiin.

Kuntien yhteistyötä on peräänkuulutettu julkisten kustannusten sekä toiminnallisten hyötyjen saavuttamiseksi. Hankintalain 15 §:n mahdollistama sidosyksikkörakenne on tarjonnut monenlaisiin tarpeisiin ja erilaisiin maantieteellisiin ympäristöihin mukautuvan hyvin käyttökelpoisen ja toimivan rakenteen kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyölle. Kunnilla tulee jatkossakin olla erilaisia vaihtoehtoja organisoida kuntien välistä yhteistyötä eri toimialoilla.

Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain mukaisen oikeuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan erittäin painavista syistä. Todettakoon, että esitetylle rajaukselle ei ole ehdotetussa sääntelyssä esitetty perusteita.

Lappeenrannan kaupungin näkemyksen mukaan esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät ovat osittain asianmukaisia. Sen sijaan kaupungin käsityksen mukaan on kyseenalaista, saavutetaanko ehdotetuilla sääntelyn muutoksilla hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä.

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?**

65 § Markkinakartoitus

Esityksen mukaan pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä korostettaisiin hankintayksikön toimenpiteitä huomioida kilpailuolosuhteet kuvaamalla erilaisia toimenpiteitä hankinnan suunnittelun ja valmistelun toteuttamiseksi. Keskeisiä keinoja olisivat markkinoiden kartoittaminen alan yrityksiä kuulemalla ja erilaisten analyysityökalujen käyttö 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.

Markkinavuoropuheluiden ja markkinakartoitusten käyttäminen hankintojen suunnitteluvaiheessa on normaali käytäntö hankinnan suunnitteluvaiheessa. Markkinavuoro-puheluiden käyttämisessä on valtakunnallisesti epätietoisuutta sekä hankintayksikkö- että tarjoajapuolella. 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. Markkinakartoituksen hyödyntäminen on yksi parhaista tavoista lisätä kilpailua ja tarjousten määrää sekä tuottavuutta julkisissa hankinnoissa. Hankintayksikön on olennaista ymmärtää markkinaa, sekä kehittää markkinaa omien tarpeiden mukaiseksi. Markkinoita myös kehitetään vuoropuheluita pitämällä. Lappeenrannan kaupunki pitää säännöksen 2 momentin muuttamista koskevaa esitystä kannatettavana.

Sen sijaan säännöksen 3 momenttiin esitettyä muutosta Lappeenrannan kaupunki ei pidä kannatettavana. Lappeenrannan kaupunki ei näe tarvetta jonkin euromäärän ylittäviin hankintoihin pakollista markkinavuoropuheluiden pitämistä hallinnollisen työn lisääntymisen vuoksi, (perusteluiden kirjaaminen, jos markkinavuoropuhelua ei nähdä tarpeelliseksi) vaan yleistä kannustusta ja tiedottamista sen mahdollisuudesta ja hyödyistä.

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

Esityksessä 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Tämä voitaisiin toteuttaa yksittäisessä kilpailutuksessa, tai jakamalla hankinta tarkoituksenmukaisesti 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 syytä.

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.

Säännöksen 1 momenttiin esitettyä muutosta Lappeenrannan kaupunki pitää hyvänä ja kannatettavana. Muutetussa muodossa sääntely ohjaa hankintayksiköitä huomioimaan mm. pk-yritysten osallistumismahdollisuudet kilpailutuksiin. Nykyiselläänkin jakamatta jättämisen syyt on esitettävä hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä ja muussa hankintamenettelyä koskevassa selvityksessä. Näin ollen ehdotus ei toisi siltä osin suurta muutosta.

146 §:n 2 momentin 2 kohdan muutos tuo uuden valitusmahdollisuuden markkinaoikeuteen. Muutos johtaa epäselvyyteen sen osalta, missä vaiheessa valitus voidaan tehdä. Osiin jakamista koskevasta asiasta valittamisen tulisi olla mahdollista vain 14 päivän valitusajan sisällä hankintailmoituksen julkaisemisesta. Muu mahdollinen valitusajankohta esim. hankintapäätöksen jälkeen alkava valitusajankohta vaikeuttaa mahdollisesti kohtuuttomasti hankintaprosessia ja hankinnan saamista päätökseen. Lappeenrannan kaupunki ei pidä esitettyä muutosta kannatettavana.

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

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.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus ei edistä markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista suunnittelua. Kertomus lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa, eikä edistä hankinnan huolellisempaa valmistelua. Jää myös hyvin epäselväksi, miten se edistää hankinnan huolellista valmistelua. Lappeenrannan kaupunki ei pidä esitettyä muutosta kannattavana.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Esityksessä pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi 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. Säännös olisi velvoittava. Uudelleen kilpailuttamisen laiminlyönnistä voisi valittaa markkinaoikeuteen.

Hankinnan keskeyttäminen ei edistä markkinakartoituksen tekoa tai hankinnan suunnitelmallisuutta. Esitys lisää hankintojen transaktiokustannuksia sekä hankintayksikön että tarjoajien osalta. Markkinoilla on osa-alueita, joihin on hyvin vaikea saada tarjouksia hankintayksikön maantieteellisen sijainnin takia ja hankinnan kohdentuessa spesifisiin hankintoihin.

Hankintamenettelyn uusiminen ei tuota sen enempää tarjouksia toisella kuin ensimmäiselläkään kierroksella. Tämä voi johtaa siihen, että se nostaa tarjoajan hintaa sen tietäessä olevan ainoa tarjoaja. Hankinnan uusiminen viivästyttää aina hankintaprosessin läpivientiä ja lisää hallinnollista taakkaa sekä vähentää tuottavuutta myöhästyneistä hankinnoista. Lappeenrannan kaupunki ei pidä esitettyä muutosta kannatettavana.

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

Esitetyt keinot tukevat pk-yritysten mahdollisuutta osallistua julkisiin hankintoihin, mutta ne lisäävät hankintayksikön hallinnollista työtä ja hidastavat hankintaprosesseja. Tavoitteiden saavuttamiseksi olisi myös vaihtoehtoisesti mahdollista lisätä tietoisuutta voimassa olevan hankintalain tarjoamista mahdollisuuksista, sekä kannustaa hankintayksiköitä elinvoimaisuuden kasvattamiseen nykyisillä mahdollisuuksilla.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

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. Muutos olisi kansallinen, eikä perustu hankintadirektiiviin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan. Esitetyn lisävaatimuksen myötä kunkin hankintayksikön omistus-osuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia. Tämä tarkoittaisi, että kunkin omistajan tulisi hallita vähintään kymmenesosaa yhtiön äänimäärän tuottavista osakkeista tai vastaavasta osuudesta. Lisäksi vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Lisävaatimusta sovellettaisiin koko-naisarvion perusteella siten, että siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt.

Lappeenrannan kaupunki pitää esityksessä ehdotettua sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevaa lisävaatimusta epätarkoituksenmukaisena ja toteuttamiskelvottomana. Ehdotettu 15 §:n 1 momentin muutos ei siten ole kannatettava.

Vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus on keinotekoinen ja voisi mahdollisesti toimia silloin, kun kunnat harkitsevat perustavansa uuden yhtiön. Käytännössä kuitenkin olemassa olevien yhtiöiden osalta lakiesitys ei ota lainkaan kantaa, miten nykyiset omistusrakenteet voidaan purkaa ja järjestellä uudelleen ilman merkittäviä muutuskustannuksia ja riskiä siitä, että kuntien kannalta kriittiset palvelut jäävät joko kokonaan toteuttamatta tai toteutuvat palveluiltaan ja laadultaan merkittävästi nykyistä heikompana. Omistusosuusrajoitus asettaa niin maantieteellisesti (väestöpohja) kuin kuntien koon osalta kunnat eriarvoiseen asemaan, eikä myöskään vastakkainasettelua voi välttää: Esimerkiksi Etelä-Karjalassa monessa yhtiössä Lappeenrannan omistusosuus täyttää lakiesityksen vähimmäisrajan, mutta yhtiö ei voisi enää tarjota palveluita pienemmille omistajakunnille.

Lisäksi on kyseenalaista, miten julkisen sektorin tehokkuus sekä erityisesti alueellinen elinvoima ja yrittämisen edellytykset paranisivat. Ne yhtiöt, joissa Lappeenrannan kaupunki on omistajana käyttävät alihankkijoina paikallisia yrityksiä erittäin paljon. Maakunnallisten yhtiöiden ostovolyyymien takia kustannustehokkuus toteutuu nykytilassa paremmin kuin esityksen toteutuessa. Lappeenrannan kaupunki ilmaisee huolensa erityisesti pienten kuntien mahdollisuudesta ylipäätään kilpailuttaa toimintoja ja palveluita, joita he nyt ovat voineet hankkia maakunnalliselta yhtiöltä.

Eräät vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet näyttäisivät olevan tavoitteiden osalta keskenään ristiriidassa. Miten on mahdollista, että esimerkiksi jäte- ja ruokahuolto, sekä kriittinen tietoliikenne ollaan lainsäädännöllä pakottamassa julkisesta omistuksesta riippumattomaksi, kun samaan aikaan vesihuollon omistus pakotetaan 100%:sti julkisomisteiseksi?

Säännöskohtaisissa perusteluissa on myös mainittu, että hankintadirektiivin ja voimassa olevan hankintalain mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Siten sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisarsidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja.

Lakiluonnoksen taustaperustelujen mukaan lakimuutoksella tavoitellaan kustannustehokkuutta julkisiin hankintoihin. Säännöskohtaisissa perusteluissa hankintalain 15 §:n 6 momenttia koskeva rajaus on kaupunkikonsernin tehokkaan toiminnan näkökulmasta epätarkoituksenmukainen, eikä siten kannatettava. Rajaus perustuu mitä ilmeisemmin oletukseen, että yksityinen sektori voi 100 %:sti joka ainoassa tapauksessa tuottaa palvelun kustannustehokkaammin kuin julkinen sektori palvelun laadun siitä kärsimättä. Erityisesti suurimpien ja keskisuurten kaupunkien toiminta on kuitenkin verrattavissa yksityisen sektorin suuriin konserneihin. Tässä toimintaympäristössä toiminnot on järjestetty niin, että toiminta olisi mahdollisimman tehokasta konsernin näkökulmasta.

Säännöskohtaisessa perustelussa ohitetaan tämä näkökulma täysin ja siksi kyseinen rajaava toteamus tulisi poistaa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Ehdotetun sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimusta koskevan uudistuksen vaikutuksia ei ole valmistelun aikana selvitetty lainsäädäntövalmistelulta yleisesti edellytettävällä ja siihen kuuluvalla tavalla. Tässä vaiheessa mietinnön tulisi jo sisältää vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointi. Ehdotettu sääntely rajoittaa kuntien toimintavapautta merkittävästi, eikä siihen tulisi mennä ilman kattavaa ja huolellista vaikutusten arviointia. Tällä hetkellä vaikutukset kuntiin on selvittämättä.

Esitetyssä muodossa toteutuessaan sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäis-vaatimusta koskeva uudistus tulee muuttamaan merkittävästi kuntien ja niiden omistuksessa olevien in house -yhtiöiden toimintaa. Uudistus edellyttää nykyisten toimintamallien huolellista arviointia ja hallittua muuttamista.

Kuten edellä tässä lausunnossa on todettu, uudistuksen hyödyt ovat kyseenalaiset, mutta uudistuksen edellyttämä palveluiden uudelleenjärjestelemisen tarve sen sijaan mittava. Hyötyjen ja uudelleenjärjestelemisen vaatimien resurssien välillä vallitsee epäsuhta.

Uudelleenjärjestelemissä voi olla kysymys omistusjärjestelyistä, omana toimintana järjestämisestä tai ostopalveluja järjestämisestä.

Omistusjärjestelyissä selvittettäviä asioita ja vaiheita ovat muun ohella:

- Osakeomistuksen järjestelemisen selvitykset, hinnoittelu, yhtiön nykyomistajien väliset neuvottelut, päätöksenteko
- Voimassa olevien sopimusten järjesteleminen, irtisanomiset, neuvottelut
- Palveluiden käytännön siirtäminen
- Nykyinfraa koskevat selvittelyt ja toimet

Omana toimintana järjestämisessä selvittettäviä asioita ja vaiheita ovat muun ohella:

- Henkilöstökulut ja rekrytoinnit
- Investoinnit

- Kilpailutukset
- Toiminnan käynnistyminen

Ostopalveluna järjestämisessä selvitettäviä asioita ja vaiheita ovat muun ohella:

- Kilpailutusresurssit ja rekrytoinnit
- Kilpailuttaminen
- Jatkuvuus/varautumissuunnittelu

Uudelleenjärjestelystä aiheutuu kertaluontoisia kustannuksia, jotka muodostuvat ainakin palveluiden tuottamisen tavan analysoinnista, kuntien välisten osakekauppojen valmistelusta ja toteuttamisesta, sopimusten irtisanomisesta ja uusien sopimusten solmimisesta sekä kilpailuttamisesta. Muutos aiheuttaisi todennäköisesti myös jatkuvaluonteisia kustannusvaikutuksia. Palveluiden uudelleenjärjesteleminen synnyttää tilanteita, joissa kunnan näkökulmasta menetetään keskittämisen tuomia etuja ja neuvotteluvoimaa, mikä tarkoittaa nykyistä kalliimpia palveluita. Uudistuksesta aiheutuvista kustannuksista ei ole vielä mahdollista esittää tietoja tai edes arvioita. Uudistuksen ja sen edellyttämien muutosten tarve ja merkitys kunkin yhtiön kannalta tulee arvioida ensin huolella.

Toiminnassa olevien yhtiöiden osalta omistajat asetetaan eriarvoiseen asemaan. Niissä yhtiöissä, missä Lappeenrannan kaupunki on omistajana, omistusosuudet noudattavat pitkälti palvelujen käytön osuutta. Mitä käy pienten kuntien omistusosuudelle? Kuten edellä on todettu, lakiesitys ei ota kantaa siihen, miten omistusjärjestelyt tulee tehdä olemassa olevissa yrityksissä? Jos yhtiö tai jäljelle jäävät omistajat joutuvat lunastamaan pienempien omistajakuntien omistusosuudet, tulee tästä turhia muutuskustannuksia, koska jäljelle jäävät omistajat joutuvat maksamaan ylisuuresta yhtiöstä ja sen jälkeen sopeuttamaan yhtiötä jäljelle jäävän volyymin mukaiseksi nopealla aikataululla. Vai onko lakiesityksen tavoitteena, että kaikki in house-yhtiöiden liiketoiminta myydään yksityisille markkinoille? Monen maakunnallisen yhtiön kokoluokka on sellainen, että ostaja voi olla vain suuri, kansainvälisen tahon rahoittama, yhtiö. Tässä tapauksessa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä ei paranneta lainkaan verrattuna nykytilanteeseen - päinvastoin. Tiedossa on myös, että erityisesti pienemmät kunnat eivät ole kilpailuksesta huolimatta saaneet taloushallinnon ulkoistamista toteutettua, koska eivät ole saaneet yhtään tarjousta. Jos lakimuutoksen vähimmäisomistus toteutuu, ei tällaisessa tilanteessa oleva kunta voi liittyä osaksi maakunnallista in house-yhtiötä, mikä kuitenkin olisi julkistalouden näkökulmasta tehokkaampi vaihtoehto kuin jatkaa palveluiden tuottamista kunnan omana toimintana.

Palveluiden uudelleenjärjestelmisellä on vaikutusta myös sidosyksiköiden henkilöstöön.

Sidosyksikköinä toimivilla yhtiöillä on tärkeä rooli kaupungin varautumisen näkökulmasta erityisesti ateria- ja puhtauspalveluiden sekä talous-, henkilöstöhallinnon ja ICT-palveluiden näkökulmasta. Sidosyksiköiden avulla kaupungilla on mahdollisuus tuottaa näitä palveluita myös tilanteissa, joissa se ei ole markkinatoimijan näkökulmasta kannattavaa.

Kuntien yhteisiä yhtiöitä on perustettu nimenomaan palvelutuotannon tehostamiseksi ja investointikustannusten jakamiseksi, mutta nyt uudistus uhkaa näitä näkökulmia.

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

Lappeenrannan kaupunki viittaa edelliseen kysymykseen antamaansa vastaukseen sekä lausuu lisäksi tarkentaen seuraavaa:

Lappeenrannan kaupungin omistusosuus tukipalveluita tuottavissa sidosyksiköissä pääsääntöisesti ylittää esitetyn vähimmäisomistusosuuden rajan. Sen takia kaupungin toimenpiteet ja lakimuutoksesta aiheutuvat kustannukset eivät ole pelkästään Lappeenrannan kaupungin päätettävissä ja arvioitavissa, vaan ne selviävät yhtiöittäin sen jälkeen, kun on tiedossa, miten pienemmät omistajakunnat toimivat.

Toimenpiteet sidosyksiköittäin:

Ateria- ja puhtauspalvelut: Todennäköisesti osa omistajista joutuu luopumaan omistuksistaan. Lappeenrannan näkökulmasta on mahdollista, että joudutaan maksamaan osakkeista luopuville omistajille nykyrakenteen ja -volyymin mukainen hinta. Sen jälkeen kuitenkin joudutaan sopeuttamaan yhtiötä jäljelle jäävää volyymia vastaavaksi. Jatkossa yhtiö ei voi toimia yhtä tehokkaasti, joten palveluiden ostaminen yhtiöltä tulee selvästi nykyistä kalliimmaksi.

Talous- ja henkilöstöhallinto, sekä ICT: Osa omistajista joutuu luopumaan omistuksistaan. Lappeenrannan näkökulmasta on todennäköistä, että joudutaan maksamaan osakkeista luopuville omistajille nykyrakenteen ja -volyymin mukainen hinta. Sen jälkeen kuitenkin joudutaan sopeuttamaan yhtiötä jäljelle jäävää volyymia vastaavaksi. Jatkossa yhtiö ei voi toimia yhtä tehokkaasti, joten palveluiden ostaminen yhtiöltä tulee selvästi nykyistä kalliimmaksi.

Jätehuolto: Omistajina kaikki 9 Etelä-Karjalan kuntaa. Omistusosuusvaatimuksen täyttäminen tarkoittaisi 11,1 %:n tasaosuuksia, vaikka palvelun käytön volyymit ovat aivan erilaiset.

Lappeenrannassa asuu maakunnan asukkaista noin 58 %. Yhtiön pilkkominen ei ole mahdollista ilman täysin turhia investointikustannuksia. Yhtiön investoinnit on mitoitettu koko Etelä-Karjalan tarpeisiin, joten Lappeenrannan kaupungille jäisi täysin ylimitoitettu yhtiö omistukseensa samaan aikaan, kun muut Etelä-Karjalan kunnat joutuisivat tekemään uusinvestointeja samanlaisen toimintaan. Jätehuollon tehtävät olisivat vain hankalasti uudelleen järjesteltävissä. Nykyinen toimintamalli on ollut toimiva.

Joukkoliikenne: Tällä hetkellä Lappeenrannan kaupunki hankkii joukkoliikenteen lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmää Waltti Solutions Oy:ltä. Lappeenrannan omistusosuus yhtiössä on 2,62 %. Todennäköisesti kaupunki joutuisi luopumaan omistuksestaan yhtiössä. Kaupunki joutuisi kilpailuttamaan yhtiön tuottamat palvelut. Kyseisiä palveluita on satavilla kansainvälisiltä markkinoilta, mutta Suomessa ei ole muita toimijoita. Lappeenrannan kaupunki kilpailutti lippu- ja maksujärjestelmän vuonna 2022, tämän jälkeen käyttöönottoprojekti kesti kaksi vuotta, eikä uutta järjestelmää saatu käyttöön sinä aikana. Kaupunki teki sovintosopimuksen toimittajan kanssa käyttöönottoprojektin keskeyttämisestä, koska hankkeen tilanteesta ja valmiusasteesta ei ollut yksimielisyyttä. Hankkeen aikana yhteistyö ja projektinhallinta osapuolten välillä oli haastavaa. Projekti viivästyi ja siitä oli reklamoitu useita kertoja. Tietosuojavaikutusten arvioinnin osalta tietosuojavastaavan lausunto ei puoltanut järjestelmän käyttöönottoa tietosuojaan liittyvien puutteiden vuoksi. Hyväksymistestauksesta ei päästy yhteisymmärrykseen ja yrityksistä huolimatta järjestelmää ei saatu siihen kuntoon, että käyttöönotto olisi mahdollinen. Edelleen dokumentaatioissa oli merkittäviä puutteita. Kilpailutus ei tuottanut toivottua lopputulosta ja kaupunki joutui maksamaan turhia muutokustannuksia ilman, että järjestelmätoimittajaa vaihdettiin. Kaupungilta edellytettävä työmäärä lisääntyisi kilpailuttamisen ja käyttöönottoprojektin aikana. Tällä hetkellä on järjestetty keskitetysti esimerkiksi tietosuojaan ja Kela-koulumatkatukiin liittyvät asiat. Niiden järjestäminen yhden viranomaisen toimesta vaatii erityisosaamista ja henkilöstöresurssia. Kilpailutuksesta ja käyttöönottoprojektista saatujen kokemusten mukaan henkilöstöresurssia tulisi varata vähintään 2 henkilöä lisää, tämänhetkisen seitsemän hengen lisäksi.

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

Lappeenrannan kaupunki viittaa kahteen edelliseen kysymykseen antamaansa vastaukseen. Toimenpiteet on eritelty niissä sillä tasolla kuin niiden määrittäminen on tässä vaiheessa mahdollista.

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

Julkisen talouden kannalta taloudellisia tai muita hyötyjä ei muutoksesta synny. Erityisesti pienten kuntien resurssit eivät riitä hankintojen kilpailuttamiseen niin, että kilpailuttaminen takaisi kustannustehokkaan ja laadukkaan lopputuloksen julkisen talouden kannalta. Lisäksi nykyisten yhtiörakenteiden pilkkominen tai sopeuttaminen uuteen tilanteeseen tulee aiheuttamaan

tehottomuutta. Joillakin toimialoilla vain riittävän suuret toimijat valtaavat markkinan, jonka seurauksena kustannustehokkuus pidemmällä aikavälillä ei toteudu, koska todellista kilpailua ei synny. Jos tämä on tarkoitus ratkaista ”hankintarenkailla”, miten se vastaa tavoitteeseen nimenomaan alueellisesta elinvoimasta ja yrittämisen edellytyksistä? Myös esimerkiksi järjestelmien uudelleenkilpailutus tuo turhia muutuskustannuksia. Lappeenrannankin kokoluokkaa olevissa kaupungeissa riski resurssivajeesta kilpailutusten tehokkaan läpiviennin osalta on todellinen: Maakunnalliset inhouse-yhtiöt ovat toimineet jo yli kymmenen vuotta ja kustannustehokkuuden tavoitteiden mukaisesti kaupungin omat resurssit eivät ole riittävät esitettyjen yhtiöjärjestelyjen läpiviemiseksi.

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

Esityksen mukaan lain 174 §:ään lisättäisiin uusi 7 momentti sidosyksiköiden omistusosuutta koskevan vaatimuksen voimaantulosta. Säännöstä sovellettaisiin 1. päivästä heinäkuuta 2027. Jätealalla sidosyksiköiden omistusosuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin 1. päivästä heinäkuuta 2028. 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. Siirtymäajan päätyttyä voimassa olevia sopimuksia, jotka eivät täytä 15 §:ssä säädettyjä sidosyksiköhankintoja koskevia edellytyksiä, arvioitaisiin suorahankintoja koskevien 40 ja 41 §:n perusteella. Omistus-osuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikö voisi tehdä uusia määräaikaista sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti. Näiden sopimusten voimassaolo voisi olla korkeintaan yksi vuosi. Hankintayksikön tulisi irtisanoa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat 15 §:n perusteella tehdyt sopimukset päättymään sopimukseen sovellettavan siirtymäajan loppuun mennessä, mikäli sidosyksikön omistusosuutta koskeva 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus ei täytyisi.

Esitetyssä muodossaan toteutuessaan uudistus on merkittävä muutos nykytilaan ja sen toteuttaminen edellyttää riittävää siirtymäaikaa. Säännöksen mukaan sidosyksikkömuutos astuisi voimaan 1,5 vuoden siirtymäajalla, paitsi jätealalla, jonka osalta siirtymäaika olisi 2,5 vuotta. Esitetyt siirtymäajat ovat lyhyitä, kun otetaan huomioon omistusjärjestelyt, järjestelmä uudistukset sekä mahdollisten hankintalain mukaisten kilpailutusten vaatima aika.

Lappeenrannassa ja pääosin myös muualla Etelä-Karjalassa monet tukipalvelut on yhtiöitetty sote-kuntayhtymän perustamisen seurauksena jo yli kymmenen vuotta sitten. Kaupungilla ei siten ole riittävästi omaa henkilöstöä ja riittävän laajaa substanssi-osaamista viemään kilpailutukset ja niistä seuraavat mahdolliset järjestelmämuutokset läpi siirtymäajan kuluessa. Nyt esitetty siirtymäaika tulisi todennäköisesti kulumaan omistajakuntien neuvotteluissa siitä, miten omistukset yhtiöissä järjestellään. Vasta sen jälkeen voitaisiin aloittaa varsinaiset kilpailutukset ja kilpailutuksen jälkeen toiminnan / tietojen ja järjestelmien siirtotyö.

Todettakoon yksittäisenä, kaupungin kokemuseräiseen tietoon perustuvana esimerkkinä siirtymäajan tarpeesta seuraavaa: Esitetty 1,5 vuoden siirtymäaika ei riitä joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmän kilpailuttamiseen ja käyttöönottoprojektiin. Kilpailuttamiseen on varattava aikaa

vähintään 6 kuukautta markkinakartoituksineen ja markkinavuoropuheluineen ja käyttöönottoprojektin kesto on vähintään puolitoista vuotta.

Siirtymäaikojen tulisi olla riittävän pitkiä, jotta niin kunnilla kuin sidosyksiköilläkin olisi mahdollisuus mukauttaa toimintansa muutettuun lainsäädäntöön ilman, että palveluiden jatkuvuus vaarantuu. Mikäli esitetty omistusosuusvaatimusta koskeva muutos toteutetaan, tulisi siirtymäaikojen olla kestoaltaan vähintään 2-kertaiset nyt esitettyihin verrattuna.

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

Lappeenrannan kaupunki viittaa edellisiin kysymyksiin antamiinsa vastauksiin. Siirtymäaikaa vaativat toimenpiteet on eritelty niissä sillä tasolla kuin niiden määrittäminen on tässä vaiheessa mahdollista.

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

Mikäli vähimmäisomistusosuudesta säädetään, Lappeenrannan kaupungin näkemyksen mukaan samalla on välttämätöntä säätää poikkeuksista sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Poikkeuksilla voitaisiin huomioida palveluiden järjestämisen realiteetteja ja niiden säätämisessä tulisikin huomioida ainakin seuraavat näkökohdat:

Maantieteellinen kattavuus / väestöpohja

Mikäli sidosyksiköiden omistusta halutaan rajata, enimmäisomistuspuhjan määräytyminen sidosyksikön toiminta-alueen väestömäärän mukaan olisi perusteltua. Mikäli sidosyksiköllä on useampi kuin yksi omistaja, omistajien kattamalla yhteisellä väestöpohjalla olisi enimmäismäärä. Enimmäismäärä voisi olla esimerkiksi prosenttiluku Suomen väkiluvusta, jolloin se mahdollistaisi laajemman sidosyksikköyhteistyön harvaan asutuilla alueilla ja huomioisi alueellisen väestökehityksen. Tämä rajoittaisi sidosyksiköiden kokoa, eikä ohjaisi sidosyksikköyhteistyöhön vain isojen kuntien ja hyvinvointialueiden välillä.

Jätehuolto

Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä, jonka toteuttamisessa on täytettävä jätelaissa sekä ympäristönsuojelulainsäädännössä asetetut velvoitteet joka tapauksessa. Nämä jätehuollon velvoitteet on katsottu perustuslain 124 § mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja julkiseksi hallintotehtäväksi. Jätehuolto toimialana tulisikin jättää vähimmäisomistusta koskevan esityksen ulkopuolelle.

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?

Suomen ja Euroopan turvallisuustilanne on haastava. Nykytilanteessa tarvitaan toimivia ja julkisen ohjauksen alla olevia yrityksiä, jotka turvaavat huoltovarmuuden ja ylläpitävät valmiutta. In house -yhtiöt ovat Suomessa julkisesti omistettuja yrityksiä, jotka tuottavat räätälöityjä palveluja kunnille sekä kykenevät poikkeukselliseen sujuvaan yhteistyöhön kuntien tarpeet ja erityispiirteet huomioiden. Esitetty hankintalain uudistaminen ajaisi in house -yhtiöiden tuottamat tärkeät palvelut suurelta osin markkinoille. Markkinoilla toimivilla yhtiöillä ei ole samanlaisia mahdollisuuksia sekä yhteistyökykyä tuottaa palveluja kriisien aikana kuin julkisesti omistetulla ja ohjatulla yhtiöllä.

Poikkeustilanteet vaativat toimivia rakenteita ja sujuvaa yhteistyötä. Hallituksen esitys romahduttaisi toimivat rakenteet ja pakottaisi suurimman osan kuntien toiminnoista sopimusten varaan yksityisten palveluntuottajien kanssa. Ideaalitulanteessa sopimuksia noudatetaan, mutta esimerkiksi koronakriisin aikana julkisen sektorin ja yksityisten palveluntuottajien välillä oli ongelmia keskeisten palvelujen tuottamisesta ja niiden korvauksista yhteiskunnan kannalta kriittisissäkin toiminnoissa. Huomionarvoista on, että oikeusprosessit vaativat oman aikansa eikä kriisitilanteessa ole aikaa ja mahdollisuuksia riita-asioiden selvittelyyn tuomioistuimissa. Huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyvät toiminnot tuleekin jättää julkisen omistuksen ja omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuuksien alle eikä niitä tule saattaa vapaille markkinoille kuin perustelluin poikkeuksin tulevaisuudessa.

Hankintalain 71 §:ään esitetty muutos sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely eivät ole riittäviä keinoja huoltovarmuuden ja turvallisuuden takaamiseksi hankinnan elinkaaren aikana. Esitetty lisäys hankintalain säännökseen sekä viittaukset muuhun sääntelyyn vain lisäävät hankintaprosessien vaikeutta hankintayksiköille ja tarjoajille. Sääntelyn ja ohjeistuksen tarkentaminen eivät poista ongelmia taustalta. Turvallisuuden ja huoltovarmuuden näkökulmasta ratkaisevaa on omistajuuden ja omistajaohjauksen säilyttäminen julkisella sektorilla, erityisesti kunnilla.

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?**

88 § Poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen

Mietinnön mukaan pykälän 4 momenttia muutettaisiin poissulkemisen edellytysten selvittämisen osalta siten, että hankintayksikkö voisi hyväksyä näytöksi hankintalain 80 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ehdokkaan tai tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän vakuutuksella vahvistetun ilmoituksen siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän lain 80 §:ssä mainituista rikoksista.

Rikosrekisteriotteiden tarkistamisen pakollisuudesta luopuminen nopeuttaa sopimuksien solmimista ja on kannatettavaa, mutta voi tuoda riskin siihen, että sopimuskumppaniksi valikoituu vakuutuksesta huolimatta yritys joka, olisi pitänyt poissulkea kilpailusta. Rikosrekisteriotteen tarkistaminen sujuvoituisi suojatulla sähköisellä järjestelmällä.

Vaikutus on vähäinen, koska automaattisen rikosrekisteriotteen pyytämisen sijaan jouduttaisiin pohtimaan ja selvittämään, onko otteen pyytäminen tarpeellista tai välttämätöntä poissulkemisperusteiden olemassaolon selvittämiseksi.

Hankintojen ilmoittaminen

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

101 § Hankinnasta ilmoittaminen

Pykälän 2 momenttia esitetään muutettavan siten, että hankintailmoitus voitaisiin julkaista samanaikaisesti myös useammalla eri kielellä. Samalla pykälää selkeytettäisiin siten, että hankintayksikkö voisi lisäksi julkaista ilmoituksesta käännöksen muulla hankintayksikön valitsemalla Euroopan unionin virallisella kielellä. Hankintayksikön julkaistessa hankintailmoituksen 1 ja 2 momentissa mainituilla tavoilla kahdella tai useammalla kielellä samanaikaisesti, tulisi sen tarjouspyyntöasiakirjoissa yksilöidä, mikä kieliversio on oikeusvoimainen.

Lisäksi pykälän 3 momenttia muutettaisiin jälki-ilmoittamista koskevan veloitteen osalta. Hankintayksikön tulisi julkaista jälki-ilmoitus kansalliset kynnyksarvot ylittävistä hankinnoista ja suunnittelukilpailusta. Jälki-ilmoitus tulisi julkaista kolmenkymmen päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä.

Mahdollisuus hankintailmoituksen julkaisemiseen useammalla kielellä on kannatettava muutos. Se mahdollistaa parempaa kilpailutilannetta.

Jälki-ilmoituksen laajentaminen kansallisen kynnyksarvon hankintoihin ei ole tarkoituksenmukaista. Jälki-ilmoitus myös kansallisen kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa lisää huomattavan määrän

hallinnollista työtä hankintayksiköille. Lain valmistelun aikana valtionvarainministeriössä on käynnissä julkisten hankintojen tietovarantohanke, johon tämä ilmoitusvelvoite todennäköisesti liittyy. Julkisten hankintojen tietovarantoon liittyvien tietojen keräämisen kustannuksiin ja työmääriin ei ole vielä tiedossa.

Muut huomiot

Muita huomioita ei ole.

Alatalo Johanna
Lappeenrannan kaupunki - Kaupunginhallitus