

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?

Muutosesitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksiin.

Hallitusohjelmakirjausten tavoitteena on lisätä kilpailua julkisten hankintojen osalta, turvaten hankintojen markkinaystävällisyys sekä houkuttelevuus. Lausuntopyynnön mukaisesti hankintalakeja uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua.

Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa.

Normien keventäminen ja hankintalain yksinkertaistaminen ovat myös Petäjäveden kunnan näkökulmasta kannatettavia.

Ison huolen työryhmämietinnössä herättää kuitenkin sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys, joka toteutuessaan haastaisi myös Petäjäveden kunnan kumppanuuksia palveluiden tuottamisen suhteen. Käytännössä kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimus veisi Petäjävedeltä mahdollisuuden jatkaa palveluiden tuottamista tehokkaasti ja taloudellisesti. Vaihtoehtoisiksi jäisivät palveluiden ottaminen omaksi toiminnaksi (kustannukset) tai palveluiden hankinta markkinoilta. Markkinatilanne Keski-Suomessa on kuitenkin erittäin haasteellinen kunnan tarvitsemien palveluiden suhteen.

Kunnan palveluiden tuottamisessa on siis hyödynnetty ulkoisia kumppanuuksia, jotka ovat mahdollistaneet resurssitehokkaan, ammattimaisen sekä riskienhallinnan näkökulmasta turvallisen ratkaisun, jossa kunnan toiminnan ja henkilöstön kannalta kriittiset palvelut pystytään hoitamaan myös akuuteissa kriisitilanteissa. Huoltovarmuus heikkenee, jos lakimuutokset tulevat voimaan. Osaavan ja koulutetun työvoiman saatavuus on merkittävä haaste ja ongelma pienille kunnille ja nykyisen lainsäädännön mahdollistamat sidosyksikköhankinnat ovat tuoneet helpotusta tilanteeseen.

Suomen lainsäädäntö on in-house -yhtiöiden ulosmyynnin osalta Euroopan tiukin, viisi prosenttia.

EU-direktiivit sallisivat 20 prosentin ulosmyynnin. Tällä on jo rajoitettu vahvasti sitä, että yhtiöt eivät voi tulla kilpailluille markkinoille, joten markkinoiden suojelulle ei ole tarvetta. Suomessa kuntaomisteiset yhtiöt toimivat omistajiensa palveluntuotannon vuoksi, eivät kilpaillakseen markkinoilla. Siksi varmistaakseen paikalliset työpaikat, kunnat tulevat järjestelemään palvelutuotantoaan uudelleen omaksi toiminnakseen tai lain salliessa kuntayhtyminä. Mikään ei tällöin myöskään muutu. Laki ei myöskään estä kuntia muodostamasta uusia yrityksiä uudella omistajuuspohjalla vanhojen tilalle, varsinkin, jos vaihtoehtoja ei ole vapailla markkinoilla. Edellä viitattua muutosta ulosmyynnin määrään tarkasteltiin perustuslakivaliokunnassa ja siellä todettiin, ettei se merkitse niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Lausuttava lausunto on muuttamassa tätä tilannetta radikaalisti ja puuttumassa kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin rajusti poistaessaan kunnilta yhden olennaisen tavan hoitaa palvelutuotantoaan.

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?**

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.

Markkinakartoituksen tekeminen kunnissa ja alueilla, joissa palvelutarjontaa ei aina välttämättä edes ole, on mahdotonta. Markkinakartoitus on käytössä jo nyt niiltä osin, kuin sitä on mahdollista tehdä eli niiden palveluiden osalta, joissa tarjontaa on ja joissa markkinakartoitus tuo hankinnalle aidosti lisäarvoa. Markkinakartoitukseen velvoittaminen lainsäädännöllä kuitenkin tuo pahimmassa

tapauksessa merkittävän ajallisen haitan lisäksi myös kustannuksia kunnalle, tuomatta edes onnistunutta lopputulosta.

- **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?

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 määräaikaaisia sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti ja jätehuollon osalta 30.6.2028 asti. Näiden sopimusten voimassaolo voisi olla korkeintaan yksi vuosi.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen, sen vaikutusarviointia ei ole tehty riittävästi, ja se on kokonaisuutena vaikeasti toteutettavissa.

Esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, ja käsityksemme mukaan rajoitus edellyttäisi tuekseen painavia perusteita. Esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

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 kokoisiin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon. Petäjäveden kunnalle se toisi toteutuessaan merkittäviä muutoksia. Kunnan palveluiden tuottamisessa on hyödynnetty ulkoisia kumppanuuksia, jotka ovat mahdollistaneet resurssitehokkaan, ammattimaisen sekä riskienhallinnan näkökulmasta turvallisen ratkaisun, jossa kunnan toiminnan ja henkilöstön kannalta kriittiset palvelut pystytään hoitamaan myös akuuteissa kriisitilanteissa. Huoltovarmuus heikkenee, jos lakimuutokset tulevat voimaan. Osaavan ja koulutetun työvoiman saatavuus on merkittävä haaste ja ongelma pienille kunnille ja nykyisen lainsäädännön mahdollistamat sidosyksikköhankinnat ovat tuoneet helpotusta tilanteeseen.

Esitetty omistusosuusmuokaus 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.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Omistusosuuden vähimmäisvaatimuksen toteutuessa ei kunta voi enää jatkossa järjestää palveluita mahdollisimman tehokkaalla, taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

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

Sidosyksiköt tuottavat merkittäviä hyötyjä omistajilleen ja muutokset toisivat mukanaan merkittävästä taloudellisista kustannuksista. Pienessä kunnassa sidosyksiköt nykyisellään mahdollistavat niin sanotut leveämmät hartiat ja varmuuden arjen toimintojen ylläpitämiseen; kaikki ei ole yhden henkilön varassa. Sidosyksiköt ovat myös olleet kustannustehokkaita; ne hoitavat kilpailutuksia ja hankintoja omistajiensa puolesta sekä tukevat omistajaorganisaatioidensa yhteistyössä. Monesti sidosyksiköiden hankintaosaaminen esimerkiksi erityislainsäädäntöön liittyvissä hankinnoissa on parempaa kuin omistajakunnan omien resurssien.

Sidosyksiköt ovat omistajiaan varten ja muovautuvat myös omistajien tarpeiden mukaan.

Merkittävänä haasteena muutoksessa olisi esimerkiksi kunnan jätehuolto. Kunta on mukana Sammakkokangas Oy:ssä, joka on 12 kunnan muodostama yhteinen jätelyhtiö. Alun perin yhteistoiminta on aloitettu sen vuoksi, että saadaan jätehuolto järjestettyä tehokkaammin, ja lain edellytykset täytettyä. Kunnat ovat halunneet siirtää antaa tehtävän pois, koska ei ole ollut resurssia, osaamista ja/tai tahtoa sitä itse järjestää. Tällä esityksellä osaan kunnista tämä tehtävä olisi palautumassa takaisin.

Vaikutukset ovat suuret erityisesti pieniin kuntiin, joissa on huono markkinatilanne. Riski hintojen nousuun ja palvelutason laskuun kasvaa.

Myös jätehuollolle asetettu siirtymäaika on erittäin lyhyt ja sen toteuttaminen tulee olemaan erittäin haastavaa, mikäli lainsäädäntö esitetyllä tavalla toteutuu.

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

Kunta joutuu muodostamaan uuden sidosyksikön niiden kuntien kanssa, jotka jäävät ulos aiemmista. Osan toiminnasta kunta siirtää omaksi toiminnakseen.

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

Muutokset eivät tuo taloudellisia hyötyjä vaan ne toisivat lisää uusia kustannuksia.

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

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. Jos päätöksistä tehdään valituksia eri tuomioistuimiin, aiheuttavat ne omalta osaltaan lisäviiveitä prosesseihin.

Satoihin sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan 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

päätöksensä. Pelkästään jo yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä lähelle esitetyn 1,5 vuotta. Myös olemassa olevien sopimuksien sisällä olevien määräaikaiseksi kilpailutettujen palveluiden irtisanomisaika voi olla useampia vuosia.

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.

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.

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

Siirtymäajan tulee olla pidempi, jos muutos halutaan saada aikaan. Nykyisiä voimassa olevia sopimuksia ei välttämättä pystytä hoitamaan määräajassa, saati valmistelemaan kokonaan uusia järjestelyitä.

Hallitusohjelman yksiselitteinen kirjaus omistusvaatimuksesta on käytännössä estänyt toimivien vaihtoehtojen tutkimisen valmistelun ja työryhmätyön aikana. Tavoitteen sijaan hallitusohjelmaan on kirjattu keinot eli vaadittava omistusosuus. Mikäli halutaan etsiä toimivia ratkaisuja ongelmallisena pidettävään sidosyksikköjen käyttöön, on yleisenä lainvalmistelutapana suositeltavaa esittää tätä koskeva tavoite ja jättää keinojen etsiminen valmisteluvaiheeseen.

On selvää, että eräillä toimialoilla, kuten jätehuolto ja jätevesihuolto, omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen. Kuntaliitto pitää kuitenkin ongelmallisena sitä lähestymistapaa, että jo valmisteluvaiheessa epätarkoituksenmukaiseksi tunnistettu omistusvaatimus jäisi lainsäädäntöön ja siihen tehtäisiin vain yksittäisiä yhtiö- tai toimialakohtaisia poikkeuksia. Mikäli päädyttäisiin siihen, että sääntelyä kuitenkin viedään eteenpäin, olisi vähintäänkin perusteltava, miksi hallitusohjelmassa ja esityksessä on päädytty omistusvaatimuksessa lukuun 10 eikä muita vaihtoehtoja edes selvitetä

Käytännössä kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontarooli ja markkinaoikeus ovat osoittaneet toimivuutensa. Nyt saatujen ratkaisujen vaikutus tulee olemaan tuntuva ja ratkaisee ongelmallisimpina pidettävät tapaukset. KKV:n valvontarooli on perusteltu ja sen toimintaa 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.

Kestävin tapa vaikuttaa kuntayhtiöiden toimintaan on toimiva omistajaohjaus. Omistajaohjauksen vahvistamista tulee tukea.

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

-

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?

Kunnan palveluiden tuottamisessa on hyödynnetty ulkoisia kumppanuuksia, jotka ovat mahdollistaneet resurssitehokkaan, ammattimaisen sekä riskienhallinnan näkökulmasta turvallisen ratkaisun, jossa kunnan toiminnan ja henkilöstön kannalta kriittiset palvelut pystytään hoitamaan myös akuuteissa kriisitilanteissa. Huoltovarmuus heikkenee, jos lakimuutokset tulevat voimaan.

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

-

Kummala Arto
Petäjäveden kunta