

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?

Esityksen tavoitteet tehostaa hankintoja ja julkisten varojen käyttöä sekä lisätä kilpailua ja pienempien yritysten mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin ovat kannatettavia. Esitys ei kuitenkaan merkittävästi tue näiden tavoitteiden toteutumista. Olennaista olisi helpottaa hankintamenettelyä pienempien toimijoiden/hankintojen osalta ja kiinnittää huomiota siihen, että euromäärältään merkittäviin hankintoihin saataisiin riittävästi tarjoajia ja siten kilpailukykyiset hinnat riippumatta siitä onko kilpailutuksen tekijänä kunta, hyvinvointialue, inhouseyhtiö tai muu julkinen toimija.

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.

Ei lausuttavaa.

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

Hankintalain 65, 75, 124 ja 125 § esitetyt muutokset todennäköisesti lisäävät markkinakartoitusten käyttöastetta, mutta on epävarmaa kattavatko saavutettavat hyödyt markkinakartoitusten järjestämiseen käytetyn työn kustannukset. Markkinakartoituksen tekeminen perusteena hankinnan jakamatta jättämiselle tai uudelleen kilpailuttamatta jättämiselle saattavat käytännössä asettaa vaatimuksia aiemmin täysin vapaamuotoisen ja harkinnanvaraisen hankintavaiheen sisällölle, kun näitä mekanismeja vääjäämättä testataan oikeudessa.

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

Ei lausuttavaa.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

10 %:n omistusosuus on liian kaavamainen eikä takaa, että omistajalla olisi todellista määräysvaltaa yhtiöön enempää kuin pienemmälläkään omistusosuudella.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Omistusosuuden rajaus johtaa siihen, että inhouse -yhtiöiden osakkaiksi jää monessa tapauksessa niiden nykyisellään suurimmat osakkeenomistajat, jotka ovat usein hyvinvointialueita ja suurempia kaupunkeja ja pienemmät kunnat, kaupungit ja muut toimijat joutuvat järjestämään palvelunsa uudelleen. Tämä johtaa myös siihen, että suurimmat hankinnat tehdään edelleen inhouse-yhtiöiden kautta ja pienemmiltä toimijoilta tulisi suuret määrät tarjouspyyntöjä, jotka eivät ole myöskään tarjoajien näkökulmasta houkuttelevia. Suurilla toimijoilla on kuitenkin itsellään osaamista ja resursseja kilpailuttamiseen, toisin kuin pienillä.

Eryteisesti talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa kuntien toimialaa tuntevia tarjoajia ei ole juurikaan markkinoilla. Mikäli yrityksille palveluja tarjoavat toimijat haluaisivat tarjota palvelujaan kunnille, joutuisivat ne tekemään merkittäviä investointeja järjestelmiin mm. työehtosopimusten erilaisuuden sekä taloustietojen raportointivaatimusten vuoksi. Tämä ei ole mahdollista kuin suurille toimijoille, eikä siten lisää pienempien yritysten mahdollisuutta tarjota palveluja kunnille. Tästä syystä muutos johtaisi todennäköisesti siihen, että pienet kunnat monissa tapauksissa muodostaisivat joko keskenään pieniä toimijoita (vastuukuntamalli, yhteinen yhtiö tmv.) tai pyrkisivät järjestämään palvelut itse. Tämä tarkoittaisi suurta määrää pieniä tarjouspyyntöjä mm. järjestelmätoimittajille sekä hallinnon ja byrokratian lisäämistä pienissä kunnissa.

Keskeisempää kuin tiukka omistusosuus olisi pyrkiä toimimaan siten, että arvoltaan suurien hankintojen osalta varmistettaisiin, että niihin pystyy osallistumaan mahdollisimman monta toimijaa ja niitä jaettaisiin tarvittaessa useampaan osaan. Tämän tulisi koskea myös inhouse -yhtiöiden tekemiä kilpailutuksia.

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

Pirkanmaan Jätehuolto Oy

Virtain kaupungin osalta keskeinen sidosyksikkösääntelyn liittyvä asia on jätehuollon järjestäminen. Pirkanmaan Jätehuolto Oy on 17 kunnan omistama yhtiö, Virtain kaupunki on yksi omistajakunnista. Pirkanmaan Jätehuollon osalta nyt esitetty muutos koskettaisi kaikkia yhtiön omistajakuntia ja

merkitsisi toteutuessaan laajamittaista kuntavastuullisen jätehuollon uudelleenjärjestelyn tarvetta. Voimassa olevan jätelain tulkinnan mukaan kuntavastuullisen jätehuollon palvelutehtävien toteutus palaisi kunnille, mikäli yhtiön sidosyksikköasema omistajakuntaan nähden ei täyty. Kategorinen 10 prosentin vähimmäisomistusosuus tarkoittaa toteutuessaan sitä, että yhtiössä voisi ehdotettujen sidosyksikköaseman täyttymisen kriteerien näkökulmasta olla korkeintaan kymmenen omistajaa.

Esitykseen valitulle 10 prosentin vähimmäisomistusosuuteen kohdistuvalle rajaukselle ei ole mietinnössä esitetty perusteita. Ehdotuksen vaikutustenarviointi on sekä kokonaisuudessaan että toimialakohtaisten vaikutusten arvioinnin osalta varsin puutteellinen. Lakisääteisten palveluiden osalta ehdotetussa muutoksessa ei ole huomioitu niihin kohdistuvia erityispiirteitä ja toteutuessaan ehdotus jopa vaarantaa kuntien lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Lakisääteisten palveluiden toteuttamisen vaarantavaa 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta ei voida pitää hallitusohjelmaan kirjatusti yleisen edun huomioon ottavana.

Kuntien vastuulle kuuluvan jätehuollon järjestämisen vaarantuminen kuntien alueellisena yhteistyönä on tältä osin erinomainen esimerkki. Kuntien vastuulle kuuluvassa jätehuollossa on kysymys kuntien lakisääteisestä tehtävästä – ei hallitusohjelmakirjauksen mainitsemista tukipalveluista, vaan tarkasti säännellystä kokonaisuudesta. Pirkanmaan Jätehuolto toteuttaa omistajiensa sidosyksikkönä kuntavastuullisen jätehuollon palvelutehtäviä jätelaissa säädetysti julkisena hallintotehtävänä.

Kuntien alueellinen yhteistyö jätehuollon lakisääteisten tehtävien hoitamisessa on mahdollistanut jätehuollon palveluiden organisoinnin ja tuottamisen kustannustehokkaasti markkinoita hyödyntäen. Yhtiön omistuksen jakautuminen omistajakuntien kesken perustuu kuntien asukaslukuun ja näin ollen kuhunkin omistajakuntaan kohdistuviin lakisääteisten jätehuoltopalveluiden tarpeen volyyymiin.

Pirkanmaan Jätehuolto toimii jo nyt hankintayksikkönä ja yhtiön julkisina hankintoina toteuttamien ulkoisten palvelu- ja materiaalihankintojen suhde liikevaihtoon oli 81% vuonna 2023.

Pirkanmaan Voimia Oy

Toinen keskeinen vaikutus on Pirkanmaan Voimia Oy:n kanssa tehtävän yhteistyön mahdollinen päätyminen Pirkanmaan hyvinvointialueelle tuotettavien ateriapalveluiden osalta muutoksen johdosta. Tällä olisi merkittävä taloudellinen vaikutus Virtain kaupungille tulojen vähenemisen ja kaupungin omaan toimintaan tuotettavien aterioiden kustannusten nousuna volyymin alenemisen seurauksena. Yhteistyön päättymisellä olisi negatiivisia vaikutuksia myös alueen työllisyyteen.

Monetra Pirkanmaa Oy

Kolmas keskeinen Virtain kaupungin toimintaan vaikuttava muutos olisi yhteistyön päätyminen Monetra Pirkanmaan kanssa. Virtain kaupunki ostaa nykyisellään palkkahallinnon järjestelmäpalvelun Monetra Pirkanmaalta. Järjestelyyn on oltu hyvin tyytyväisiä, koska kunta-alalle palkkajärjestelmiä tarjoavien toimittajien määrä on vähäinen ja toimijat ovat isoja yrityksiä, joiden kanssa tehtävissä hankinnoissa/sopimuksissa pienen kunnan neuvottelumahdollisuudet ovat vähäisiä, eikä kunnan omalla henkilöstöllä ole välttämättä riittävää osaamista esimerkiksi pääkäyttäjätehtävien hoitamiseen kuten järjestelmän ylläpitoon ja päivityksiin. Nykyinen järjestely on mahdollistanut omalle henkilöstölle keskittymisen heidän ydintehtäviinsä.

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

10 prosentin vähimmäisomistusosuus johtaa toteutuessaan tilanteeseen, jossa Pirkanmaan Jätehuollon omistajakuntien tulisi täysin riittämättömän 2,5 vuoden siirtymäajan puitteissa toteuttaa muun muassa seuraavat toimenpiteet:

- Järjestellä uudelleen yhtiön omistussuhteet kuntavastuullisen jätehuollon toteuttamiseksi investoitu jätehuollon infrastruktuuri ja yhtiön olemassa olevat sopimukset huomioiden perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta kestäväällä tavalla.
- Toteuttaa omistajakunnille palautuvien lakisääteisten jätehuoltopalveluiden toteuttamiseksi tarpeelliset kuntakohtaiset henkilöstö- ja viranomaisjärjestelyt niihin liittyvine päätöksineen, määräyksineen ja taksoineen.
- Kilpailuttaa samanaikaisesti lukuisten muiden samassa tilanteessa olevien kuntien kanssa mm. jätteenkäsittelyyn, kuljetuksiin, jäteasemapalveluihin, konetöihin, jäteneuvontaan ja tietojärjestelmiin kohdistuvat, omistajakunnille palautuvien jätehuoltopalveluiden toteuttamiseksi tarvittavat, hankinnat hankintojen ajallisen keskittymisen hintoja nostavat ja palvelujen saatavuutta heikentävät vaikutukset taklaten.
- Varmistaa, että kuntalaisten jätehuoltopalvelut toteutuvat jätelain edellyttämässä laajuudessa kaikkine erilliskeräysvelvoitteineen sekä tuottajayhteistyöhön kohdistuvine vaatimuksineen.
- Varmistaa samalla, että saavutamme kansallisesti yhdyskuntajätteen kierrätykselle asetetut tavoitteet.

Muiden sidosyksiköiden osalta on kartoitettu erilaisia vaihtoehtoja toiminnan järjestämiseksi, mutta päätöksiä ei ole tehty. Myös sidosyksikköjen muiden omistajien toiminta ja näkemykset vaikuttavat ratkaisuihin.

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

Ei ole tunnistettu hyötyjä.

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

Siirtymäajat eivät ole riittäviä. Mikäli asetetaan esitetty 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimus sidosyksikön käyttäjille, aiheuttaa se todennäköisesti sen, että pieniltä toimijoilta tulee merkittävä määrä tarjouspyyntöjä esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinnon järjestelmistä, joita ei kunta-alalle tällä hetkellä tarjoa kovinkaan moni toimija. Näillä toimijoilla ei ole mahdollisuutta tarjota/toteuttaa samanaikaisesti useita järjestelmien käyttöönottoprojekteja. Myöskään nykyisin pelkästään

yrityksille palveluja tarjoavilla tilitoimistoilla tmv. toimijoilla ei olisi riittävää aikaa hankkia ja käyttöönottaa kunta-alan erityisvaatimuksia tukevia järjestelmiä.

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

Siirtymäaikaa tulisi pidentää nyt ehdotetusta vähintään 31.12.2028 saakka ja jätehuollon osalta 31.12.2029 saakka.

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

Poikkeuksia tulisi säätää esimerkiksi pienten kuntien osalta. Lisäksi poikkeuksia voitaisiin soveltaa niiden alle 10 %:n omistuksien osalta, joiden suhteellinen osuus koko inhouse-toimijan liikevaihdosta on alhainen.

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?

Huoltovarmuuden ja turvallisuuden edistämisen lisääminen hankintalain 2 § tavoitteisiin ilman konkreettisia kirjauksia ei itsessään johda minkäänlaisiin toimenpiteisiin ilman tarkentavia säädöksiä, asetuksia tai ennakkotapauksia.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Rikosrekisteriotteen vaatimuksen poistaminen on kannatettava uudistus, sillä näiden otteiden saaminen oikeusrekisterikeskukselta voi viivästyttää hankintaa jopa kuukausilla.

- **Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?**

Merkittävää vaikutusta kustannuksiin tai hallinnolliseen taakkaan tällä uudistuksella ei todennäköisesti tule olemaan.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Ei lausuttavaa.

Muut huomiot

Hankintalakia tulisi uudistaa ensisijaisesti siten, että byrokratia vähenisi ja hankintojen tekeminen olisi joustavampaa sekä hankintayksiköiden, että tarjoajien näkökulmasta. Nykyisen hankintalain

soveltaminen on erityisesti pienemmille organisaatioille haastavaa, mikä on osaltaan ohjannut tekemään hankintoja inhouse-yhtiöiden kautta.

Hankintojen uudelleenkilpailuttamisvelvoite yhden tarjouksen tilanteissa tulee lisäämään hallinnollista taakkaa ja kustannuksia erityisesti syrjäisemmillä seuduilla, vaikka tähän säädettäisiinkin poikkeus markkinakartoituksen järjestämisen yhteydessä.

Linden Anni

Virtain kaupunki - Virtain kaupunginhallitus 17.2.2025 § 39