

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?**

Yleiset tavoitteet ja päämäärät ovat kannatettavia, mutta esityksessä esitetyt muutokset ovat vaikutuksiltaan niiden kanssa ristiriidassa. Väite siitä, että sidosyksiköillä kierrettäisi hankintalakia, on lähtökohtaisesti virheellinen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen muuttaisi perustavalla tavalla suomalaisessa kuntakentässä omaksuttua tapaa tehdä kuntien ja muiden julkisten toimijoiden välistä yhteistyötä palveluiden tuottamisessa, eikä ole lainkaan yksiselitteistä, että esitetyt rajoitukset edistäisivät esityksen yleisiä tavoitteita ja päämääriä vaan kustannukset voivat jopa kasvaa.

Pidämme ongelmallisena, että sidosyksikkösääntelyn rajoittamisen osalta ei ole perusteltu, miten esitetty vähimmäisomistusosuuden asettaminen edistää tavoitteiden saavuttamista. Sen sijaan Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen esittämä perusteltu näkemys siitä, että rajoittamisen vaikutukset voivat olla jopa päinvastaisia suhteessa tavoitteeseen, on sivuutettu.

#### **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?**

Ehdotus pykälään 65 vaikuttaa hyvältä. Hankintayksiköiden ohjaaminen markkinavuoropuhelujen tekemiseen lisää julkisten hankintojen avoimuutta ja julkisen hankkijan yhteistyötä tarjoajien suuntaan toivotulla tavalla.

Ehdotus pykälään 75 ohjaa hankintayksiköitä vahvemmin selvittämään mahdollisuuden jakaa hankinta osiin, osiin jakamisen velvoite olisi tulossa EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Esitys kuitenkin mahdollistaa osiin jakamatta jättämisen riittävin perustein. Esitys on hyvä ja 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 suurta muutosta

Lisäys pykälään 124 hyvä lisäys, joka velvoittaa hankintayksikön analysoimaan käyttämäänsä hankintamenettelyä. Tästä hyötyy hankintayksikkö tulevissa hankinnoissaan.

Ehdotus pykälään 125 saattaa vaikeuttaa hankintayksikön toimintaa. Vaikka kiirettä ei saisi käyttää perusteluna tässä, haasteeksi saattaisi muodostua kilpailutukseen käytettävän ajan riittävyys. Pykälän 65 mukaisesti markkinavuoropuhelun aktiivisesta hyödyntämisestä näkemykseni mukaan pienentää riskiä, että tarjoajia olisi vain yksi. Edelleen saattaa jäädä tiettyjä erityisiä hankintoja, jossa tätä ei saada ”blokattua” joka tapauksessa

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

Hankintojen valmistelua koskevat ehdotukset ovat muutoin hyvät ja hankintayksiköitä oikeaan suuntaan ohjaavat. Pykälän 125 muutosesitys hankinnan keskeyttämisestä sisältää hankintayksikön näkökulmasta aikatauluriskin sekä lisää hallinnollista työtä. Yhden tarjoajan ongelmaa voidaan taklata hyvällä hankinnan valmistelulla ja muilla tässä ehdotetuilla muutoksilla lakiin.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta tulisi luopua. Sen sijaan tulisi avoimesti määritellä tavoite, mitä esitetyllä muutoksella tavoitellaan ja laajasti arvioida, mitkä ovat parhaat keinot tavoitteen saavuttamiseksi.

Nyt ehdotetulla sidosyksiköiden käytön rajoittamisella esitetyssä laajuudessa rajoitetaan tosiasiasa kuntien perustuslain mukaista vapautta päättää tavasta järjestää palvelunsa. Pitkäaikainen kehityskulku kuntakentässä on kulkenut kohti kuntien välisiä yhteistyörakenteita, joissa merkittävä osa kuntien toiminnoista on järjestetty yhteisesti useiden kuntien kesken. Kehitys on kulkenut

erilaisten kuntayhtymä- ja liikelaitosmallien kautta osakeyhtiömuotoiseen toimintaan, joka on ollut joustava ja tehokas tapa palveluiden tuottamiseen.

Jo nykyinen, voimassa oleva hankintalaki edellyttää, että hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa suhteessa sidosyksikköön. Määräysvallan toteutumista voidaan seurata viranomaisen valvontakeinoin.

Rajoituksen toteuttamiskelpoisuus on kyseenalainen. Samalla, kun 10 % vähimmäisomistusosuus ei perustu mihinkään faktapohjaiseen perusteluun on tällaisen prosenttimääräisen rajauksen soveltaminen ongelmallista myös osakeyhtiölain näkökulmasta. Osakeyhtiölaki ei tunne menettelyä, jossa yhtiön osakas voitaisiin velvoittaa luopumaan yhtiön omistuksesta.

Yhtiöissä, joissa on toiminnan luonteen takia toteutettu suuria investointeja, kuten esimerkiksi jätehuolto, yhtiöön liittyvät vastuut on voitu jakaa osakkaiden kesken esimerkiksi asukaslukuun tai palveluiden käyttöön perustuvien omistusosuuksin. Investointien toteuttaminen yhtiöiden taseeseen on myös edellyttänyt pitkien toimitussopimusten tekemistä. Lakiesitys pakottaa lopettamaan sopimukset ennenaikaisesti, mikä on vastoin sopimussuhteiden pysyvyyden suojaa.

Mekaaninen 10 % omistusvaatimus vaikeuttaa vastuun jakamista osakkaiden kesken oikeudenmukaisella tavalla myös alle 10 omistajan sidosyksiköissä. Lisäksi se rajoittaa sidosyksikköyhtiön omistuksen enimmillään kymmeneen omistajaan asettaen kunnat eriarvoiseen asemaan esimerkiksi suhteessa hyvinvointialueisiin, sillä kymmenen hyvinvointialuetta kattaa käytännössä huomattavan osan Suomesta.

Ehdotuksessa ei tunnisteta sidosyksikköyhtiöiden asemaa hankintayksikkönä. Sidosyksiköt hankkivat palveluita markkinoilta hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla jopa erittäin merkittävän osan liikevaihdostaan. Useat sidosyksiköt ovat syntyneet kuntien ja muiden julkisten toimintojen oman toiminnan yhtiöittämisen yhteydessä ja yhtiöt tuottavat palveluita monessa kohtaa arvoketjua eikä suora vertaaminen markkinatarjontaan tämän takia ole mielekästä.

Mietinnön perusteluosassa todetaan, että omistusosuutta rajaavaa määräystä tulkitaan konsernitasolla siten, että omistuksen on toteuduttava myös mahdollisissa sidosyksikön tytäryhtiöissä. Esityksessä tulisi ottaa kantaa myös siihen, miten vähimmäisomistus lasketaan omistavan konsernin osalta.

**SIDOSYKSIKÖIDEN KÄYTÖN RAJOITTAMINEN JÄTEHUOLLON OSALTA**

Hankintalakimietinnössä 10 %:n vähimmäisomistusosuutta esitetään myös jätehuoltotoimialalle, vaikka kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräysvaltaongelmia. Työryhmämietinnössä on lisäksi ohitettu kokonaan hallitusohjelman kirjaus yleisen edun huomioon ottamisesta vähimmäisomistusosuutta asetettaessa. Kuopion kaupunki katsoo, että vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole jätehuollon toimialalle tarkoituksenmukainen, eikä toteuttamiskelpoinen.

Säännökset tulisi laatia hallitusohjelman mukaisesti tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien tehtävien järjestämisen toimivasti yhtiömuodossa silloin, kun se turvaa huoltovarmuutta ja muut vastaavat painavat julkiset intressit, eikä vääristä kilpailua. Jätehuolto on yhteiskunnalle kriittinen palvelu, jonka on toimittava kaikissa oloissa. Ehdotetulla muutoksella puututaan ilman painavia syitä kuntien oikeuteen päättää palvelun järjestämisestä. Uusi sääntely johtaisi koko jätehuollon toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin, palvelun järjestämisen haasteisiin ja kustannusten kohoamiseen. Mietinnössä ei ole myöskään huomioitu riittävästi sitä, että kunnalliset jäteyhtiöt kilpailuttavat monipuolisesti jätteen käsittely- ja kuljetuspalveluja markkinoilta hankintalain mukaisesti edistäen kilpailua alueellaan.

#### SIDOSYKSIKÖIDEN KÄYTÖN RAJOITTAMINEN JOUKKOLIIKENTEEEN OSALTA

Julkinen liikenne kuuluu Euroopan talous- ja sosiaalikomitean listaamiin yleishyödyllisiin palveluihin. Sen lisäksi, että joukkoliikenne kuuluu viranomaisen vastuulla oleviin yleishyödyllisiin palveluihin, on joukkoliikenteen lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmien hallinta sekä kehittäminen olennainen ja erottamaton osa korkealaatuista joukkoliikennepalvelua.

Joukkoliikenteen toimintaa ohjaavan liikennepalvelulain tavoitteena on ollut tarkastella liikennejärjestelmää kokonaisuutena ja edistää sen osien yhteen toimivuutta. Tavoitteena on ollut mahdollistaa laadukkaat, edulliset ja käyttäjälähtöiset palvelut. Joukkoliikenteen lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmät ovat isoja järjestelmäkokonaisuuksia, jotka rakentuvat useista eri tietojärjestelmistä. Lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmäosaaminen on Suomessa hyvin rajallista ja järjestelmiä tarjoavia markkinatoimijoita ei ole, jotta syntyisi aitoa kilpailua.

Joukkoliikennepalveluiden osalta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus (täydennys 15 § 1.mom) ei ole tarkoituksenmukainen ja se on vaikeasti toteutettavissa. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Muutos tulee kohtelevan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti.

Kuopion kaupunki on mukana usean kaupunkiseudun yhteisessä lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmässä, jonka toimittaja on sidosyksikköyhtiönä Waltti Solutions Oy. Yhtiö hankkii käyttämänsä järjestelmät markkinoilta, mutta vastaa järjestelmän kehittämisestä ja toimittamisesta järjestelmässä mukana oleville kaupunkiseuduille. Järjestelmällä on pyritty vastaamaan

valtakunnalliseen tavoitteeseen maan kattavasta kaupunkijoukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmästä sekä taattu laadukkaat, edulliset ja käyttäjälähtöiset palvelut.

Waltti Solutions Oy:n omistajina on yli 20 kaupunkia, Kuopion kaupungin omistusosuuden ollessa hieman alle 5 %. Vähimmäisomistusosuuden soveltaminen pirstouttaisi jo melko yhtenäiseksi muodostuneen ja luonteeltaan yleishyödyllisen kaupunkiliikenteen lippu- ja maksujärjestelmän.

Esitys voisi pahimmassa tapauksessa toteutuessaan vaarantaa joukkoliikenteen palveluiden toimivuuden, heikentää merkittävästi joukkoliikenteen käyttöä ja lisätä joukkoliikenneviranomaisten kustannuksia.

### **Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Esitetystä muodosta vähimmäisomistusvaatimus romuttaa mallin, jolla kuntayhteistyötä on perinteisesti tehty ja jota on pitkäjänteisesti kehitetty. Mahdollisesti lisääntyisi myös osakeyhtiöitä tehottomampien yhteistoimintamuotojen (kuntayhtymät, liikelaitoskuntayhtymät) käyttö ja siten kasvattaisi myös julkishallinnon kokoa.

Sidosyksikköyhtiöiden rooli arvoketjussa on moninainen. Kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden hankintayksiköiden tulee lisätä omia resursseja siltä osin, että ne ovat kykeneviä määrittelemään hankittavat palvelut ja hankkimaan niitä markkinoilta.

### **VAIKUTUKSET JÄTEHUOLLON OSALTA**

Kuntien tiivistä yhteistyötä jätehuollossa on tarvittu, jotta jätehuoltopalvelut ja niihin liittyvät investoinnit on voitu järjestää laadukkaasti, vastuullisesti ja kustannustehokkaasti. Näin ollen Kuopion kaupunkikin tekee yhteistyötä yli maakuntarajojen laajan kuntajoukon kanssa ja alueella on vireillä kuntayhteistyön laajentaminen edelleen. Ehdotettu jätelakimuutos pudottaisi pohjan pitkäaikaiselta ja toimivalta kuntayhteistyöltä, ja johtaisi täysin turhiin, vaikeisiin ja kalliisiin uudelleenjärjestelyihin.

Kuopion kaupunki omistaa Jätekuukko Oy:stä vajaa 50 %, kun taas 14 muulla osakaskunnalla on kaikilla alle 10 %:n omistusosuus. Koska osakaskuntia on 15, hankintalakiin ehdotettu muutos tarkoittaisi yhtiön pilkkomista vähintään kahteen eri yhtiöön tai purkamista kokonaan. Selviteltäväksi tulisi, kuinka jätehuollon järjestäminen olisi mahdollista jäteyhtiön sijaan esimerkiksi kuntayhtymämallilla, ja millaisia järjestelyjä tällainen malli edellyttäisi.

Mikäli jäteyhtiö joudutaan pilkkomaan pienempiin organisaatioihin, menetetään jätehuoltoalalle tärkeät volyymihyödyt, joita on saavutettu kuntien yhteistyöllä. Perusjätehuoltopalvelujen kustannukset kasvavat, mikä tarkoittaa asukkaiden jätemaksujen nousua tilanteessa, jossa jätehuollolle asetetut tiukentuvat vaatimukset ovat jo muutonkin kasvattavamassa kustannuksia. Jätehuoltojärjestelmän hajautuessa entisestään erilliskeräystä ja kierrätystä edistävien tärkeiden ohjauskeinojen käyttöönotto hidastuu ja vaikeutuu, jolloin EU-tasolla asetettuihin vaatimuksiin on yhä haastavampaa päästä. Organisaation pienentyessä ja osaamisen jakautuessa toiminnan kehittäminen olisi ylipäätään nykyistä hankalampaa ja toiminta haavoittuvaisempaa.

Jätekuukko Oy:llä on merkittäviä taloudellisia vastuita, joista yhtenä esimerkkinä on osakkuus sekajätteen energiahyödyntämisen hoitavassa Riikinvoima Oy:ssä - pelkästään Riikinvoima Oy:n lainojen osalta vastuut ovat yli 10 miljoonaa euroa. Lisäksi yhtiöllä on lukuisia pitkäkestoisia, kilpailutuksen pohjalta solmittuja jätteenkäsittely- ja kuljetussopimuksia, sillä yhtiö on hankkinut laajasti järjestämiään palveluja hankintalain mukaisesti markkinoilta. On erittäin vaikeaa arvioida, miten jäteyhtiöiden pilkkominen tai purkaminen vaikuttaisi omistus- ja sopimusjärjestelyihin taikka mitä vaikutuksia aiheutuu ulkopuolisten kanssa tehtyjen sopimusten ennenaikaisista irtisanomisista ja uudelleenjärjestelyistä. Tällaiset järjestelyt olisivat haastavia ja aikaa vieviä, ja niistä voisi aiheutua oikeusriitoja.

Kuntien jäteyhtiöiden lisäksi työryhmämietinnössä ehdotetut muutokset vaikuttaisivat viranomaistoimintaan. Jätelaki edellyttää tällä hetkellä, että jäteyhtiön osakaskunnilla on yhteinen jätehuoltoviranomainen. Kuopion kaupunki hoitaa kuntalain mukaisella vastuukuntamallilla kaikkien 15 kunnan alueella jätehuollon viranomaistehtävät ja päätöksentekoa varten on perustettu yhteinen lautakunta. Jos jäteyhtiö purettaisiin tai pilkottaisiin, tulisi myös viranomaisrakenne järjestellä uudelleen. Tällöin olisi sovittava mm. uusista vastuukunnista, luottamuselinten kokoonpanosta ja valinnasta, henkilöstöjärjestelyistä, toimitiloista ja tukipalveluista. Näiden järjestelyjen toteuttamisen lisäksi alueen jätehuoltomääräykset, taksa, palvelutaso ja muu jätehuollon ohjaus tulisivat uudelleen tarkasteluun. Uudelleenjärjestelyt sitoisivat pitkäksi aikaa kuntien ja niiden yhteisen jätehuoltoviranomaisen resursseja.

## VAIKUTUKSET JOUKKOLIIKENTEN OSALTA

Joukkoliikennepalveluiden osalta sidosyksiköiden omistusoikeuden vähimmäisvaatimuksella on merkittäviä heikentäviä vaikutuksia. Sidosyksikköesitys 10 % vähimmäisomistuksista johtaisi nykyisen toimivan ja kustannustehokkaan lippujärjestelmän purkamiseen ja useiden kaupunkien omien lippujärjestelmien syntyymiseen.

Kaupungeilta puuttuu lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmien tekninen asiantuntemus tarvittavien osa-alueiden kilpailuttamiseksi. Joukkoliikenteen lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmät ovat isoja järjestelmäkokonaisuuksia, jotka rakentuvat useista eri tietojärjestelmistä. Osaamista ei ole saatavilla markkinoilta kohtuuhinnalla, ja osajista on pulaa.

Alueellisten lippu-, info- ja maksujärjestelmien toimivuus voisi olla uhattuna. Lisäksi useiden erilaisten lippu- ja maksujärjestelmien malli johtaisi joukkoliikenteen käyttäjien osalta palvelutason heikkenemiseen, koska järjestelmien säännöllinen kilpailuttaminen ei kannustaisi palveluiden kehittämiseen kesken sopimuskauden.

Kaupungeissa on tehty pitkäjänteistä ja suunnitelmallista työtä joukkoliikenteen kehittämiseksi. Tämä työ on viimeisen 10 vuoden aikana tuottanut tulosta, sillä useilla kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen matkustajamäärät ovat kasvaneet voimakkaasti sen jälkeen, kun kaupungeista tuli joukkoliikenteestä vastaavia viranomaisia. Kasvun keskiössä on ollut se, että palveluita kuten lippu- ja maksujärjestelmää on voitu kehittää joustavasti ja ketterästi asiakaslähtöisesti.

Sidosyksikkövaatimus romuttaisi nykyisen toimivan lippujärjestelmän kaupunkiseutujen joukkoliikenteessä ja vaikuttaisi täten kaupunkiliikenteiden houkuttelevuuteen. Toistuvat kilpailutukset loisivat merkittävästi hallinnollista työtä sekä aiheuttaisivat joukkoliikenteen käyttäjille jatkuvia muutoksia toiminnallisuuksien muuttuessa. Tämä heikentäisi merkittävästi joukkoliikenteen houkuttelevuutta, käytettävyyttä ja vähentäisi lipputuloja.

Useiden erilaisten joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmien käyttöönotto vaikeuttaisi myös lakisääteisen yhteen toimivuuden (liikenteen palveluista annetun lain 148 §) toteutumista, kun yhtenäiset rajapinnat ja toimintamallit katoaisivat useiden eri järjestelmien käyttöönoton myötä. Tämä pirstaloitunut lippu- ja maksujärjestelmäkenttä voisi vaikeuttaa myös esimerkiksi uusien MaaS-palveluiden syntymistä ja toimijoiden tuleamista markkinoille.

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

Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi mittavat uudelleenjärjestelyt käytännössä kaikissa sidosyksikköyhtiöissä. Kustannuksia aiheutuu yhtiöjärjestelyihin liittyvistä selvityksistä, muun muassa arvonmääryksistä ja juridisista selvityksistä. Lyhyt siirtymäaika yhdistettynä siihen, että koko kuntakenttä tarvitsee samoja palveluita samaan aikaan johtaa siihen, että palveluita joudutaan hankkimaan epäedullisin ehdoin sieltä, mistä niitä on mahdollista saada. Transaktioista aiheutuu myös varainsiirtoverokustannuksia, koska esityksessä ei ole esitetty järjestelyille vapautusta varainsiirtoverosta.

Sidosyksikköyhtiöihin on integroitu monia toimintoja, joiden tulisi olla tilaajaorganisaatiossa, mikäli vastaavat palvelut hankittaisiin suoraan markkinoilta. Kuopion kaupungin tulisi merkittävästi vahvistaa omaa hankintaorganisaatiotaan sekä tiettyjä substanssitoimintoja, jotka nykyisin hankitaan palveluna sidosyksikköyhtiöltä.

Esimerkkinä voi mainita ICT-palvelut, joiden osalta infrastruktuuri sekä emokaupungin että kriittisiä palveluita tuottavien tytäryhteisöjen osalta on rakennettu sidosyksikköasemassa olevan toimijan varaan. Siirtymä monitoimittajaympäristöön on merkittävä muutos, joka vaatii suunnittelua ja koordinointia. Edelleen saman ICT-toimittajan tekniseen ympäristöön on rakennettu myös toimintoja, joita tuotetaan isäntäkuntamallilla, jotka nekin tulisi irrottaa erilliseen tekniseen ympäristöön. Monitoimittajaympäristö aiheuttaa haasteita muun muassa tietosuojan hallinnalle, mihin on käytännössä reagoitava vahvistamalla omia resursseja.

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

Toimenpiteet on analysoitava tapauskohtaisesti erikseen. Esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon toimintojen yhtiöittämisen yhteydessä markkinatarjontaa on selvitetty, mutta johtopäätelmänä on ollut, ettei kuntien tarvitsemaa palvelua ole markkinoilta saatavilla.

Todennäköinen kehitys lienee nykyisten sidosyksikköyhtiöiden keskittyminen palvelemaan pääosakkaitaan eli osakkaita, jotka jo nykyisellään omistavat yli 10 % osakekannasta. Pääasiassa tämä ei vaikuta suurten kaupunkien mahdollisuuteen hankkia palveluita sidosyksikköyhtiöiltä, mikäli yhtiöiden omistusrakenne muutoin täyttää myös jatkossa sidosyksikön kriteerit. Konsernitasoisesti tukipalveluiden käyttö on arvioitava uudelleen.

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

Markkinoiden toimiessa tehokkaasti kilpailuttamalla voidaan osassa tapauksista saavuttaa kustannushyötyjä. Siirtymäaika on kuitenkin riittämätön siihen, että markkinat voisivat toimia tehokkaasti. Esitetyn siirtymäajan puitteissa markkinoille ei synny aitoa kilpailua, jolla olisi hintoja alentava vaikutus vaan päinvastoin kilpailutukset kasaantuisivat samalle ajalle, mikä nostaa kustannuksia.

Muilta osin taloudellisia hyötyjä on hyvin vaikea nähdä, koska sidosyksikköyhtiöt tekevät jo nykyisellään suuria palveluostoja kilpailuttaen niitä hankintalain mukaisesti. Tehokkuushyödyistä merkittävä osa menetetään markkinan pirstaloituessa ja volyymin ja neuvotteluvoiman pienentyessä.

Kustannushyödyn tulisi olla merkittävä, jotta ne kattaisivat lisääntyvät resurssitarpeet.

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

Esitetyt siirtymäajat ovat ehdottomasti riittämättömät. Kyse on kuntien kannalta merkittävien omaisuserien uudelleenjärjestelyistä, minkä huolelliseen valmisteluun, analysointiin ja toteuttamiseen on varattava riittävästi aikaa. On huomattava, että järjestelyt vaikuttavat sekä hankintayksiköihin sidosyksikköjen omistajina että kunkin yhtiön toimialan markkinaan. Siirtymäaika on riittämätön paitsi sidosyksikköiden omistajien näkökulmasta, myös markkinoiden näkökulmasta reagoida muutokseen.

Tarvittavan siirtymäajan osalta yhdyimme Suomen Kuntaliiton lausuntoon.

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

Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi mittavat uudelleenjärjestelyt käytännössä kaikissa sidosyksikköyhtiöissä. Aikaa vaaditaan muun muassa muutoksia koskeviin monivaiheisiin neuvotteluihin osakkaiden kesken sekä järjestelyiden toimeenpanoon, missä on huomattava kunnallisen päätöksenteon vaatima aika.

Omistajien ja yhtiöiden kesken on käytävä neuvotteluja ja tehtävä selvityksiä useita yhtiöitä koskien. Neuvottelut on käytävä kutakin yhtiötä koskien erikseen. Neuvotteluja hankaloittaa asetelma, jossa on katkaistava voimassa olevat sopimukset ja muutettava yhtiöiden omistusrakennetta ilman, että siihen velvoittava lainsäädäntö luo puitteita muutosten toteuttamiseen.

Yhtiöitä koskevien järjestelyjen osalta useimmissa kunnissa vaadittaneen lopulta päätöksentekoa valtuustotasolla. Lainvoimaisen valtuuston päätöksen syntyminen kaikkine vaiheineen vie aikaa 2-3 kuukautta.

Järjestelyt toteutuessaan aiheuttavat todennäköisen tarpeen yhteistoimintalain mukaisille muutosneuvotteluille yhtiöissä, mahdollisesti myös kunnissa.

On lisäksi huomioitava, että esimerkiksi Kuopio maakunnan keskuskaupunkina olisi mukana ja mahdollisesti vetovastuussa useiden yhtiöiden järjestelyssä yhtäaikaaisesti. Suurenkaan kaupungin hallinto ei ole resursoitu näin montaa yhtäaikaista muutostilannetta ajatellen.

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

Jätehuoltotoimiala tulisi rajata kokonaan sidosyksikköjä koskevan vähimmäisosuussääntelyn ulkopuolelle. EU-tasolla asetetut kierrätys- ja ympäristövastuutavoitteet ovat jo nykyisellään hyvin

haastavia saavuttaa, minkä vuoksi tarvitaan määrätietoista kehitystyötä ja tätä tukevaa, ennakoitavaa lainsäädäntöä. Jos hankintalakityöryhmän mietinnön mukaiset muutokset toteutetaan, kunnallisen jätehuollon pitkäjänteisesti rakennetut toimintamallit hajotetaan, epävarmuus lisääntyy ja kehitystyö pysähtyy pitkäksi aikaa.

Joukkoliikenteen sidosyksikkömallille tulisi säätää poikkeusrooli sen yleishyödyllisyyden vuoksi, jolloin esitettyä sidosyksikkömallia ei noudatettaisi joukkoliikenteen osalta. Nykyinen Waltti Solutions Oy:n tuottama lippujärjestelmä on elinehto joukkoliikenteen toimivuuden ylläpitämiselle, palveluiden kehittämiseksi, yhteen toimivuuden varmistamiselle sekä järjestämiselle kustannustehokkaasti. Lainsäädännön tulee lähteä siitä, että joukkoliikenteen toiminta turvataan kaupunkiseuduilla.

### **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?**

Turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät kysymykset ovat pitkälti ratkaistavissa myös sopimusteitse, joskin tiettyjen toimintojen osalta sidosyksikköjärjestäminen on ollut järjestelynä yksinkertaisempi ja edullisempi.

Mahdollisessa poikkeustilanteessa, joka osoittautuu odottamattomaksi ja sellaiseksi, ettei sitä ole ennalta kyetty sopimuksellisesti varmistamaan, on sidosyksikköjärjestäminen tapa turvata lakisääteisten palveluiden jatkuvuus.

### **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?**

Jälki-ilmoitus myös kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa lisää läpinäkyvyyttä ja yhtenäistää toimintamallin vastaavaksi, kuin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Muutos on hallinnollista taakkaa lisäävä, mutta vaikutus ei ole olennainen.

### **Muut huomiot**

Kuopion kaupunki yhtyy Suomen Kuntaliiton lausuntoon.

Sidosyksikköjärjestämisen tehokkuutta tulee jatkuvasti tarkastella kriittisesti ja hankintayksiköillä tulee olla jo nykyisessä lainsäädännössä edellytetty määräysvalta suhteessa sidosyksiköihin. Määräysvallan toteutumisesta on Suomessa tuoretta oikeuskäytäntöä, jonka perusteella on osoitettavissa, että määräysvallan toteutumista voidaan valvoa ja siihen voidaan puuttua viranomaisen valvontakeinoin.

Kuntien rooli on perustavalla tavalla muuttunut, kun vastuu sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä pelastustoimesta siirtyi vuoden 2023 alusta perustetuille hyvinvointialueille ja kun kunnat saivat vuoden 2025 alusta järjestämisvastuulleen työ- ja elinkeinopalvelut. Esitetty sidosyksikkösääntelyn kiristäminen aiheuttaisi kunnille kolmannen, mittaluokaltaan ja vaikutuksiltaan hyvinvointialue- ja TE-palvelu-uudistuksia vastaavan uudistuksen ja olisi vastoin normien purkamiseen tähtääviä tavoitteita. Työryhmän mietinnössä ja sen perusteluissa ei ole esitetty perusteluja, kuinka uudistus parantaisi kunta- tai julkistaloutta yleensäkin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on sen sijaan arvioinut, että kustannukset kasvaisivat. Edellä mainittujen mittavien uudistusten jälkeen kunnille tulisi sen sijaan antaa tilaisuus vakiinnuttaa uusi toimintansa. Kuntatalouden tilanne pakottaa kunnat hakemaan kustannustehokkaimmat tavat järjestää palvelunsa. Osassa palveluita sidosyksikköjärjestäminen on tehokkain tapa eikä tätä järjestämistapaa tule lainsäädännöllä rajata pois kuntien käytöstä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen esitettyssä mittakaavassa on ongelmallista paitsi kuntien perustuslaissa säädetyn itsehallinnon näkökulmasta myös siksi, että sidosyksikköjärjestäminen on ollut tapa tehdä kuntien välistä yhteistyötä järjestämällä toimintoja osakeyhtiömuotoon. Yhtiöihin on siirretty kuntien omaisuutta luottaen siihen, että siirretty omaisuus palvelee kuntaa jatkossakin. Nyt lainsäädäntöä esitetään muutettavaksi siten, että vähimmäisomistusosuuden jäädessä täyttymättä estyy palvelun käyttäminen ja de facto myös osakkuus ja osakkuuteen perustuva oikeus yhtiön omaisuuteen.

Lyytinen Iiro  
Kuopion kaupunki