

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 muutosesitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteisiin, jotka keskittyvät kilpailun lisäämiseen ja hankintojen houkuttelevuuden parantamiseen.

Työryhmämietinnössä esitetyt tavoitteet tehokkuudesta ja kustannussäästöistä ovat sinänsä hyviä ja kannatettavia, sillä ne tähtäävät hankintaprosessien parantamiseen ja tehokkuuden lisäämiseen. Kilpailun ja avoimuuden lisääminen on keskeinen elementti, joka voi tuoda myönteisiä tuloksia markkinoille ja edistää kustannustehokkuutta. Erityisesti pk-yritysten mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin on tärkeää, koska se voi kasvattaa hankintatarjontaa ja edistää uusien ratkaisujen käyttöönottoa.

Markkinakartoituksen merkityksen korostaminen hankintojen valmistelussa voidaan nähdä positiivisena ja oikeasuuntaisena uudistuksena. Samoin esitetty tavoite jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi siihen soveltuvissa hankinnoissa. Parhaimmillaan nämä keinot voivat lisätä tarjousten määrää ja näin edistää syntyvää kilpailua.

Sen sijaan 10 prosentin sidosyksiköiden omistusosuusvelvoite voi olla markkinoille vahingollinen. Sääntely ei edistä hallituksen tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä, ei lisää kilpailua eikä siirrä liikevaihtoa markkinoille julkisuudessa esitetyllä tavalla. Lisäksi se heikentää julkisen sektorin kustannustehokkuutta. Ehdotettu muutos aiheuttaisi merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja, erityisesti pienille kunnille, jotka menettäisivät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön edut ja tehokkuushyödyt. Lainsäädännön vaikutukset on arvioitava perusteellisesti ennen muutoksen etenemistä, jotta tiedetään, miten muutos vaikuttaa taloudellisesti ja käytännössä.

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?**

Hankintalain 65 § Markkinakartoitus:

Mietinnössä on tehty näkyväksi markkinakartoituksen merkitys, sen eri toteutustavat sekä ne hankintoja koskevat keskeiset asiat, joita hankintayksiköitä kannustetaan kartoittamaan. Markkinakartoitukseen kannustaminen ja hankintojen huolellinen valmistelu ovat tärkeitä lähtökohtia. Pidämme hyvänä lakiluonnoksen lähtökohtaa markkinakartoitukseen kannustamisesta.

Kuitenkin on huomioitava, että hankinnat ja markkinatilanteet vaihtelevat ja kunkin markkinakartoituksen toteutustapa on arvioitava tapauskohtaisesti. Toteutuessaan muutos saattaa olla ongelmallinen esimerkiksi aikataulultaan kiireellisissä hankinnoissa. Myöskään vakiintuneissa palveluissa markkinoiden kartoitus ei ole tarpeen, vaan päinvastoin lisää hallinnollista taakkaa, koska toimijakenttä on vakiintunut ja hankintayksiköllä on hyvä käsitys markkinoista. Voidaan nähdä kannatettavana, että lakiehdotus jättää markkinakartoituksen toteutustavan hankintayksikön harkittavaksi. Yleisesti markkinavuoropuhelun hyödyntäminen voidaan nähdä tärkeäksi, koska se mahdollistaa hankintayksiköiden paremman markkinatuntemuksen ja auttaa määrittelemään hankinnan kohteen tarkemmin. Prosessi kuitenkin lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa erityisesti pienissä kunnissa, joissa hankinnoille ei välttämättä ole suunnattu omaa resurssia.

Pykälän 3 momentin lisäys pakottaa yli 10 miljoonan euron hankinnoissa markkinakartoituksen tai muun hankintamallin arvioinnin toteuttamisen osana hankinnan valmistelua. Strategisesti ja volyymin kannalta merkittäviä hankintoja tulee suunnitella huolellisesti ja tämän muutoksen voidaan nähdä tukevan hyvää valmistelua. Huomioitavaksi kuitenkin, että kirjauksella ei ole todellista vaikutusta pienempiin kuntiin tai hankintoihin. Tästä huolimatta kannatamme markkinakartoituksen tuomista pakolliseksi osaksi yli 10 miljoonan euron arvoisten hankintojen hankintamenettelyä työryhmämietinnössä esitetyn mukaisesti.

Lisäksi kannatamme kirjausta, jonka mukaan huolellisella markkinakartoituksella voisi vapautua uudelleenkilpailuttamisen veloitteesta yhden tarjouksen tilanteessa. Kirjaus tämänhetkissä muodossaan jättää kuitenkin tulkinnan varaa ja sitä olisi hyvä täsmentää. Epäselväksi jää esimerkiksi mihin ja millä tavalla käytyä markkinakartoitusta tulee perustella.

75 § Hankintojen jakaminen osiin

Kannustaminen hankintojen jakamiseen on hyvä tavoite ja osaltaan kannustaa jakamaan hankintoja osiin sellaisissa hankinnoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista. Hankintojen jakaminen osiin toiminee kilpailua edistävästi geneerisissä tuote- ja palveluhankinnoissa, missä markkinatarjonta on runsasta tai tarjoajat ovat pieniä- tai keskisuuria yrityksiä. On myös huomioitava, että joissain tilanteissa hankintojen jakaminen osiin saattaa vähentää tarjoajien halukkuutta tarjota kaikkia osa-alueita, jolloin voidaan ajautua tilanteeseen, että hankinta on uudelleen kilpailutettava, millä taas osaltaan on negatiivinen hallinnollinen, kustannus- ja resurssivaikutus. Hankintojen jakaminen osiin tulee todennäköisesti myös nostamaan tarjottujen osa-alueiden hintoja verrattuna tilanteeseen, jossa hankinta kilpailutettaisiin yhtenä kokonaisuutena.

On kuitenkin tuote/palveluryhmiä, joissa osiin jakaminen ei ole toimiva tapa toteuttaa kilpailutusta, mm. ICT-tietojärjestelmähankinnoissa hankinnan jakaminen useampaan osaan on harvoin järkevä tai edes mahdollista.

Huomioitavaa on, että hankintayksikölle voi pääsäännön johdosta tulla epävarmuutta siitä, milloin jakamatta jättäminen on sallittua. Lakiuudistuksen myötä on todennäköistä, että markkinaoikeudessa tullaan käsittelemään valituksia, joissa arvioidaan, milloin hankinnan jakamatta jättäminen on ollut perusteltua.

Muutos saattaa myös lisätä hallinnollista taakkaa, koska hankintayksiköiden tulisi entistä tarkemmin määritellä osiin jaetun hankinnan osat ja toteuttaa ne erillisinä kilpailutuksina. On kuitenkin tärkeää, että hankintayksiköillä on mahdollisuus olla jakamatta hankintaa perustellusta syystä mm. jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun. On näkemysellemme mukaan tärkeää, että hankintayksikölle jätetään harkintavaltaa, milloin on perusteltua jakaa hankinta osiin ja milloin jättää jakamatta. Esityksessä epäselväksi kuitenkin jää, miten muutos suhtautuu hankintojen pilkkomiskieltoon.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Hankinnan valmistelun kuvaaminen hankintaa koskevassa kertomuksessa on uusi velvoite, joka tulee lisäämään hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa. Mietinnössä ei tuoda riittävällä tavalla esiin, miten hankinnan valmistelun kuvaaminen hankinta-asiakirjoissa edistää hankinnan huolellista valmistelua ja tuo lisäarvoa kilpailutuksiin osallistuville. Kirjaus ei edistä hankinnan huolellisempaa valmistelua vaan lisää edelleen hankintayksikön hallinnollista taakkaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi säännöksiä, jotka velvoittavat hankintayksiköitä huolelliseen valmisteluun ja suunnitteluun ennen hankintamenettelyn aloittamista. Tämä tarkoittaa muun muassa hankinnan tarpeen arviointia, markkinakartoitusta ja riskienhallintaa. Näkemyksemme mukaan em. toimet ovat riittäviä, eikä kertomusta koskeva lisäys ole tarpeen osana hankinnan valmistelua, joten emme kannata kertomuksen lisäystä.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Tavoite siitä, että hankintayksiköt panostaisivat markkinakartoitukseen ja lähtökohtaisesti pyrkisivät saamaan tarjouskilpailuissa useamman kuin yhden tarjouksen saamiseen, on hyvä. Kuitenkin, mikäli hankintalain 125 § pykälä muutetaan velvoittavaksi uuden tarjouskilpailun osalta, kun tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous, lisää se hallinnollista taakkaa huomattavasti niissä hankinnoissa, joihin on yleisesti vaikea saada tarjouksia. Huomionarvoista on, että yhden tarjouksen saaminen voi johtua markkinatilanteesta, ei hankintayksikön toimista. Uuden tarjouskilpailun järjestämisessä on se riski, että tarjouspyynnön alkuperäisiä ehtoja täytyy muuttaa ja laatutavoitteita madaltaa. Muutoksista huolimatta kilpailutuksessa voidaan toisella kierroksella silti saada vain yksi tarjous ja tarjouksen voi myös tehdä uudelleen sama tarjoaja, joka antoi tarjouksen myös ensimmäisellä kierroksella. Uudessa tarjouksessa myös tuotteen/palvelun hinta voi olla korkeampi ja aiheuttaa kunnalle lisäkustannuksia.

Uuden kilpailutuksen järjestämisestä ja tarjoajalle tarjouksen jättämisestä syntyy lisäkustannuksia ja hallinnollista työtä. Emme kannata velvoitetta keskeyttää hankintamenettelyä, jossa on saatu vain yksi tarjous. Pidämme tärkeänä, että velvollisuutta kilpailutuksen uusimiseen ei aseteta, vaikka tarjouskilpailussa olisi saatu vain yksi tarjous. Keskeyttämisvelvoitetta ei myöskään pitäisi olla puitejärjestelyn tai DPS:n sisäisissä hankinnoissa. Mikäli tällainen velvoite asetetaan, siitä on voitava poiketa perustelluin syin, erityisen painavia syitä ei tulisi edellyttää. On kannatettavaa, että huolellisella markkinakartoituksella voi vapautua uudelleenkilpailuttamisen velvoitteesta yhden tarjouksen tilanteessa.

• Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Esitetyt keinot, kuten markkinakartoituksen ja huolellisen valmistelun korostaminen sekä hankintojen jakaminen osiin siihen soveltuviin hankinnoissa voidaan nähdä soveltuvina tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Keinot parantavat hankintojen ennakoitavuutta, vähentävät riskejä ja lisäävät kilpailua markkinoilla. Kuitenkin onnistuminen riippuu pitkälti siitä, kuinka hyvin näitä käytäntöjä saadaan toteutettua ja seurattua käytännön tasolla. Hankinnan keskeyttämistä ja uudelleenkilpailuttamisvelvoitetta yhden tarjouksen tilanteessa taasen emme näe positiivisena uudistuksena vaan se päinvastoin voi pitkittää hankintojen läpimenoaikoja ja lisätä hankintayksiköiden kustannuksia hankintojen valmisteluvaiheessa, valitusprosessin aikana sekä sopimuskaudella.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Lakiesityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista sekä sen taloudellisista ja toiminnallisista haittavaikutuksista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille. Esityksen ollessa ristiriidassa solmittujen hankintasopimusten kanssa, sen on katsottava olevan myös ristiriidassa perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa. Esitetyt muutokset tulevat koskemaan merkittävää osaa julkisista hankinnoista ja julkishallintoa.

Esityksen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu riittävän kattavasti lainvalmisteluprosessissa. Pienille ja keskikokoisille organisaatioille vaatimus on erityisen haasteellinen, koska ne eivät välttämättä pysty saavuttamaan riittävän suurta omistusta sidosyksiköissä. Tämä rajoittaa niiden mahdollisuuksia käyttää sidosyksiköitä omissa hankintaprosesseissaan. Korkea omistusosuus voi estää yhteistyömallien syntymistä ja monimutkaistaa toimittajaverkoston hallintaa.

Vaatimus saattaa myös vaatia tarkempia määritelmiä ja sääntöjä siitä, miten omistusosuus määritellään ja kuinka se varmistetaan. Esimerkiksi käytännön tilanteissa voi olla haastavaa laskea, milloin omistusosuus on riittävä ja miten se tulee dokumentoida ja raportoida. Vaatimuksen täytäntöönpano vaatii huolellista sääntelyä ja selkeyttä siitä, miten omistus määritellään ja valvotaan. On tärkeää löytää tasapaino, joka mahdollistaa pienten toimijoiden osallistumisen ilman, että kilpailu tai hankintojen laatu kärsii.

Erytyisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, mitä muun muassa kilpailu- ja kuluttajaviraston on eriävässä mielipiteessään mietintöön lausunut. Virasto on katsonut, että kategorinen 10 % raja todennäköisesti nostaisi julkisen sektorin kustannuksia asutuskeskusten ulkopuolella.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella on lähtökohtaisesti negatiivisia vaikutuksia. Negatiiviset vaikutukset liittyvät erityisesti pienempien toimijoiden esteisiin ja hallinnollisen taakan kasvuun, joka voi vaikeuttaa sääntöjen käytännön toteutusta. Esitetty 10 %:n vähimmäisomistusta koskeva vaatimus lisää merkittävästi omistajiensa kertakustannuksia, nostaa jatkuvan palvelun hintoja ja lisää siten veronmaksajien kustannuksia. Muutos lisää alue- ja kuntakohtaisia eroja, erityisesti harvaanasutuilla alueilla, joissa markkinaa ei kaikilla toimialoilla ole. Muutokset, sen kustannukset ja lisääntyvä hallinnollinen taakka kohdistuu erityisesti pieniin kuntiin, jotka ovat tällä hetkellä sidosyksiköissä pienemmillä omistusosuuksilla.

Ehdotettua 10 %:n vähimmäisomistusta koskeva vaatimus aiheuttaa merkittäviä ongelmia sellaisille täysin lainmukaisille ja omistajiensa selkeässä määräysvallassa oleville sidosyksiköille, joissa on enemmän kuin kymmenen osakasta ja käytännössä myös omistus pohjaltaan tätä pienemmille, sillä pienosakkailta on hyvin usein alle kymmenen prosentin omistusosuus. Tällaisia sidosyksiköitä jouduttaisiin purkamaan ilman riittävää perustetta tai järjestämään toimintaa muutoin uudestaan.

Muutos tuo mukanaan monia haasteita, kuten omistusjärjestelyjä, henkilöstömuutoksia, sopimusneuvotteluja ja kilpailutuksia. Hallinnollinen taakka tulee olemaan suuri. Siirtymäaika, joka on esitetty mietinnössä, on riittämätön muutoksen valmisteluun ja kustannuksiin varautumiseen. Lisäksi samanaikainen kilpailuttaminen kunnissa voi johtaa resurssipulaan ja hintojen nousuun.

Mikäli esityksen mukainen rajoitus toteutuu, se tulee aiheuttamaan merkittäviä rakenteellisia muutoksia kuntakentällä ja hyvinvointialueille. Se tulee nostamaan merkittävästi julkisten toimijoiden kustannuksia (hankinta- ja substanssiasiantuntijoiden rekrytoinnit, kilpailutusten valmistelu ja toteuttaminen, saatujen tarjousten kustannustason nousu kasvaneen kysynnän vuoksi, muutoksenhaku). Lisäksi osa sidosyksiköiden tuottamista palveluista siirtyy hankintayksiköiden omaksi palvelutuotannoksi. Palveluita todennäköisesti siirtävät omaksi tuotannoksi isommat hankintayksiköt, joilla on kyvykyys palvelun itsenäiseen järjestämiseen. Palveluiden palauttaminen hankintayksikön omaksi tuotannoksi ei vastaa hallitusohjelman tavoitteita julkisen sektorin tehokkuuden parantamisesta sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistamisesta.

Yritysten näkökulmasta tarkasteltuna tarjouksen jättäminen aiheuttaa yritykselle kustannuksia ja vie työntekijöiden työaikaa, minkä vuoksi pienet yritykset todennäköisesti arvioivat tarkkaan mihin kilpailutuksiin kannattaa osallistua. Yritykset joutuvat myös arvioimaan markkinaoikeusvalituksen riskiä, koska jokaisen voitettun sopimuksen täytäntöönpano voi siirtyä vuosilla tavoitellusta. Hallitusohjelman mukainen tavoite pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksien paranemisesta ei täten toteudu.

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

Lainvalmistelussa ei ole riittävästi arvioitu, miten vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvitsemiaan palveluita. Esitys asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan niiden koon ja sijainnin perusteella, mikä vaikeuttaa erityisesti pienten ja harvaan asutuilla alueilla sijaitsevien kuntien tukipalvelujen järjestämistä ilman sidosyksiköiden tarjoamia ratkaisuja. Organisaation on tarkastettava, täyttävätkö sen sidosyksiköt esitetyt omistusosuuden vaatimukset. Jos omistusosuus on liian pieni, organisaatio voi joutua muokkaamaan omistussuhteita tai jopa luopumaan sidosyksiköistä, jotka eivät täytä ehtoja.

Muutos johtaa hajautuneempiin tuotantomalleihin, mikä puolestaan heikentää nykyisten keskitettyjen inhouse -toimintojen skaalahyötyjä. Tämän seurauksena sekä kustannukset että palveluiden laatu voivat heikentyä. Suurimpana ongelmana on osaajapula, joka johtaa työvoimakustannusten nousuun. Aikataulu on kireä, ja se voi johtaa siihen, että hankintaosaajia ja muutoksen toteuttamiseen tarvittavia resursseja ei ole markkinoilla riittävästi. Osaajapulasta seuraa kilpailu työvoimasta, joka nostaa kustannuksia ja vaikeuttaa sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jäävien toimijoiden mahdollisuuksia järjestää tarvittavia palveluja. Lisäksi toimittajien kyky vastata kilpailutusten määrän kasvuun lyhyellä aikavälillä on epävarmaa. Jo nykyisellään pienet kunnat kohtaavat vaikeuksia saada tarjoajia kilpailutuksiin. Muutoksen myötä pienten hankintayksiköiden neuvotteluasema suhteessa suuriin toimittajiin heikentyisi entisestään, mikä todennäköisesti johtaisi korkeampiin kustannuksiin, huonompiin sopimusehtoihin, palveluiden saatavuusongelmiin, tietoturvariskeihin ja osaamisen hajautumiseen.

Mikäli suunniteltu muutos toteutuu, tarvitaan selvitys siitä, missä sidosyksiköitä voidaan käyttää ja milloin niitä ei voida käyttää hankinnoissa. Sidosyksiköiden omistussuhteiden tarkastaminen ja päivittäminen voi aiheuttaa merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi aikaa ja resursseja kuluu mahdollisten oikeudellisten tai taloudellisten muutosten tekemiseen.

Jos omistussuhteita muutetaan, voi olla tarpeen päivittää sopimuksia sidosyksiköiden kanssa. Tämä saattaa edellyttää lainsäädännön tarkistamista ja sopimusten uudelleenkirjoittamista.

Esitetyllä tavalla toteutuessaan lakimuutos aiheuttaisi Riihimäen kaupungille merkittäviä riskejä ja lisäkustannuksia keskeisten tukipalveluiden tuottamisen näkökulmasta. Kaupunki on hankkinut ict-, palkanlaskenta- ja taloushallinnon palvelut sidosyksikköhankintoina. Näiden palveluiden osalta sidosyksiköt ovat kilpailuttaneet järjestelmätoimittajat ja tarjoavat kuntien tarvitsemat asiantuntijapalvelut. Mikäli esitetty lakimuutos toteutuisi, joutuisi Riihimäen kaupunki kilpailuttamaan nämä palvelut tilanteessa, jossa markkinoilla on merkittävä pula palveluntarjoajista. Todennäköistä on, että tällaisessa tilanteessa palveluiden kustannukset nousisivat merkittävästi nykyisestä. On myös hyvin mahdollista, että kaikkiin palveluihin ei saada yhtään tarjousta. Esimerkiksi kuntien palkanlaskentapalvelut vaativat erityisosaamista, jota ei markkinatoimijoilta laajemmin löydy.

Mikäli lakimuutos toteutuisi tällaisenaan, joutuisi Riihimäen kaupunki harkitsemaan esimerkiksi kirjanpito- ja taloushallinnon palveluiden tuottamista itse. On perusteltua olettaa, että kaupungin omana tuotantona palveluiden tuottaminen olisi huomattavasti kalliimpaa ja riskialttiimpaa. Lisäksi tarvittavien tietojärjestelmien hankkiminen ilman sidosyksiköiden volyyymiä nostaisi kustannuksia.

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

Riihimäen näkökulmasta voidaan todeta, että hankintarenkaat, yhteishankintayksiköt tai muu hankintayhteistyö omistajien välillä eivät voi korvata alueellisen sidosyksikön tuomia etuja. Erilaiset yhteistyömallit eivät pysty tarjoamaan samanlaista tuotteistettua palvelua, joustavuutta tai pitkäjänteisyyttä kuin alueellinen sidosyksikkö. Tämä heikentäisi erityisesti pienten kuntien kykyä hallita ja kehittää tarvitsemiaan tukipalveluja. Muutoksen seurauksena pienten hankintayksiköiden neuvotteluasema suhteessa suuriin toimittajiin huononisi, mikä johtaisi korkeampiin kustannuksiin, huonompiin sopimusehtoihin, palveluiden saatavuusongelmiin, tietoturvariskeihin ja osaamisen hajautumiseen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja. Vahingot kohdistuvat erityisesti sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jääville pienille kunnille, mutta vaikuttavat myös isompien kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksiin. Esityksessä ei ole löydettävissä nykytilannetta parantavia taloudellisia tai muita hyötyjä.

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

Esitetty siirtymäaika ei ole realistinen. Muutos edellyttää sidosyksikön palveluista irtautumista ja palvelutuotannon uudelleenjärjestämistä. Kyse ei ole pelkästään hallinnollisesta sopimusmuutoksesta, vaan muutos vaatii tietoliikenne-, konesali- ja päätelaiteinfrastruktuurien sekä palvelu- ja prosessirakenteiden purkamista ja uudelleenrakentamista. Tämä prosessi tulisi toteuttaa hallitusti ja vaiheittain.

Sidosyksikköyhtiöitä koskevan muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään kolme vuotta, jätealalla jopa viisi vuotta. Muutokseen liittyy useita vaiheita, kuten omaisuus-, henkilöstö- ja kustannusanalyysit, jotka vievät aikaa ja joissa on lainsäädännöllisiä vaatimuksia. Kunnallinen päätöksenteko vie myös oman aikansa, erityisesti mahdollisten muutoksenhakujen vuoksi. Esitetty 1,5 vuoden siirtymäaika ei riitä, sillä yksinkertaisenkin yhtiön palvelun uudelleenjärjestäminen voi viedä yhtä kauan. Siirtymäajan lyhentäminen aiheuttaisi kunnille turhia lisäkustannuksia kiireen ja paineen alla tehtävästä valmistelusta.

Esityksessä rajoitetaan sidosyksiköiden käyttöä hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus 10 %. Jätehuollossa tämä tarkoittaa suoraan jäteyhtiöiden sekä jätelautakuntien purkua. Kiertokapula Oy:n omistaa 13 kuntaa. Jos alle 10 % omistajuutta ei sallittaisi kunnallisessa jätehuollossa, pilkkoutuisi jätehuolto pienempiin osiin. Kunnille tämä tarkoittaisi sopimuksien purkamista ja mahdollisesti uusien yhtiöiden perustamista. Nykyinen jätehuoltoinfra pitäisi jotenkin jakaa nykyisten omistajien kesken ja uusien toimijoiden pitäisi kilpailuttaa jätteen käsittely ja kuljetus. Jätelain mukaan kustannukset jätehuollosta katetaan täysimääräisenä jätemaksujen kautta. Jätehuollon pilkkoutuessa pienempiin alueisiin ja osiin menetettäisiin volyyymiä, jolloin kustannukset todennäköisesti kasvaisivat. (Siirtymäaika jätehuollon uudelleenjärjestelyille olisi 30.6.2028.)

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

Siirtymäaikana inhouse-yhtiöiden ja niiden omistajien (yli 1000 organisaatiota) on suunniteltava ja toteutettava omistusjärjestelyt uudelleen. Tämä tarkoittaa osakekauppojen tekemistä, omien osaajien hankkimista ja kouluttamista, järjestelmien ja palvelujen kilpailuttamista, toimittajien valitsemista sekä aikaisempien palvelujen ja ICT-ympäristön purkamista. Lisäksi on rakennettava tai rakennutettava uudet palvelut, ICT-ympäristöt ja yhteydet. Käytännössä tämä tarkoittaa koko aiemmin luodun ekosysteemin purkamista. Nämä muutokset toteutetaan kaikilla toimialoilla ja ympäri Suomea samanaikaisesti.

Palvelutuotanto voidaan järjestää uudelleen joko siirtämällä sidosyksikön tuottamat palvelut hankintayksikön omaksi tuotannoksi tai kilpailuttamalla palveluntarjoajia. Omaksi tuotannoksi siirtäminen edellyttää lisäresurssien hankintaa, joita voidaan saada vain osittain sidosyksiköltä. Keskitetyn palvelutuotannon muuttaminen hajautetuksi ei kuitenkaan vähennä kustannuksia tai tarvittavien resurssien määrää, ja palvelutuotannon aloittaminen vie aikansa.

Huomionarvoista on myös, että laajojen hankintojen kilpailuttaminen vie hankinnan suunnittelusta sopimuksen täytäntöönpanoon kuukausia, joissain tapauksissa useita vuosia. Lakimuutoksen vuoksi sadat organisaatiot toteuttavat muutoksia yhtäaikaisesti, joka aiheuttaa riskejä peruspalveluiden jatkuvuudelle, osaajien riittävyydelle sekä mm. järjestelmätoimittajien toimituskapasiteetille.

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

Ehdotamme, että hallituksen lakiehdotusta täsmennetään poikkeuksella, joka huomioi Suomen harvaan asutut alueet ja pienten kuntien tilanteen. Näkemys pienten kuntien huomioimisesta hankintalakiin kirjattavalla poikkeuksella on yhteneväinen myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) sidosyksikköjä koskevan selvityksen johtopäätelmien kanssa, sekä työryhmän mietinnössä esitettyjen eriävien mielipiteiden kanssa. Alla esitettyjen poikkeusten avulla varmistettaisiin myös perustuslain 121 §:n mukainen kunnan itsehallinnon toteutuminen kunnan tarvitsemien palveluiden järjestämisessä. Tämä on erityisen tärkeää pienille kunnille, joita esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade muutoin vahingoittaisi merkittävästi, erityisesti taloudellisesta näkökulmasta, sekä toiminnan laadun että kyberturvallisuuden turvaamisen kannalta.

Vaihtoehtojen tarkastelu on välttämätöntä asian jatkokäsittelyssä, koska hallitusohjelman yksiselitteinen omistusvaatimuksen kirjaus on estänyt vaihtoehtojen tutkimisen valmistelussa. Hallitusohjelmassa tulisi keskittyä tavoitteeseen eikä keinoihin, jotta toimivia ratkaisuja voidaan etsiä valmisteluvaiheessa.

Eräillä toimialoilla, kuten jätehuollossa, omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen, ja voidaan pitää ongelmallisena, että epätarkoituksenmukainen omistusvaatimus jäisi lainsäädäntöön. Jos sääntelyä kuitenkin viedään eteenpäin, tulee perustella, miksi valittu omistusosuus on 10 % eikä muita vaihtoehtoja ole tutkittu.

Muutoksessa tulisi huomioida alue- ja kuntakohtaiset erot, harvaan asutut alueet sekä näillä alueilla oleva markkinan erilaisuus. Yksityiset toimijat ovat lähtökohtaisesti halukkaita tarjoamaan ja myymään Etelä-Suomeen, kun taas harvaanasutuille alueille ei löydy kiinnostuneita kaupan ollessa liian kallista ja liian pientä. Muutos johtaa siihen, että jo valmiiksi isot julkistoimijat voivat jatkaa omistustaan inhouse-yhtiössä toisin kuin pienet kunnat, jotka eivät pysty jatkamaan yhteistyöllä saadun tehokkaan palvelun puitteissa. Ensisijaisena vaihtoehtona poikkeukseksi pienille kunnille (asukasluku alle 10.000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös alle 10 prosentin omistuksella. Sidosyksikköä tulisi voida käyttää huoltovarmuuden kannalta tärkeisiin palveluihin sekä tilanteissa, jossa alalla ei ole toimivaa markkinaa.

Julkisella sektorilla tai erityisesti sidosyksiköillä, jotka tuottavat tärkeitä julkisia palveluja (esim. terveydenhuolto, infrastruktuuri, koulutus), voi olla erityisiä tarpeita toimia joustavammin sidosyksiköiden omistuksen suhteen. Tällöin tarkoituksenmukaisempaa voi olla, että omistussuhteet eivät ole niin tiukasti säädeltyjä, koska palvelujen jatkuvuus ja laatu voivat olla tärkeämpiä kuin tiukat omistusrajojen noudattaminen.

Jos markkinoilla ei ole riittävästi kilpailua tai vaihtoehtoisia toimijoita, joiden kanssa sidosyksiköiden toiminta voitaisiin järjestää kilpailuolosuhteissa, voi olla järkevää poiketa omistusrajoista. Jos organisaation sidosyksikkö on ainoa toimija tietyllä markkinalla, saattaa sääntelyn tiukka soveltaminen estää elinkelpoisen liiketoiminnan jatkumisen.

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?

Pidämme tervetulleena mahdollisuutta huomioida turvallisuutta ja huoltovarmuutta hankinnoissa. Lakiluonnoksen 2 §, 71 § ja 81 § ovat tarpeellisia ja kaivattuja lisäyksiä hankintalakiin. Erityisesti 81 §:n mukainen harkinnanvarainen poissulkumahdollisuus sulkea pois tarjoaja ”jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen” on hyvä lisäys. Edelleen olisi tarpeen määritellä olisiko harkinnanvaraisesta poissulkupäätöksestä valitusoikeutta ja jos olisi, niin mihin valitusinstanssiin.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Mahdollisesta rikollisesta taustasta tietäminen on yleisen edun mukainen ja riskiarvioissa huomioita asia. Kilpailutuksissa tavoitteena on saada luotettavia ja pitkäaikaisia yhteistyökumppaneita.

Loppuasiakkaan on hyvä olla vähintään tietoinen palveluntuottajan mahdollisesta rikostaustasta. Rikosrekisteriotteiden tarkistaminen on tällä hetkellä hyvin rutiininomainen toimenpide niin yrityksille kuin hankintayksiköillekin. Voidaan todeta, että pakollisuudesta luopuminen tosin nopeuttaisi hankintaprosessia ja vähentäisi hallinnollista taakkaa.

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

On todennäköistä, että hankintayksikkömme jatkaisi nykyisellä linjalla ja tarkastaisi rikosrekisteriotteet, kuten tähänkin saakka.

Aidosti hallinnollista taakkaa vähentävä muutos olisi se, että rikosrekisteriotteiden tarkastukset olisi mahdollista tehdä sähköisesti.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen on ymmärrettävä uudistus tilastoinnin ja hankintojen kokonaiskuvan saamiseksi. Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää kuitenkin edelleen hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Jälki-ilmoitusten automatisointiin olisi syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Emme kannata jälki-ilmoitusvelvoitteen lisäämistä erityisesti kansallisten hankintojen osalta, sillä se lisää merkittävästi hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Riihimäen kaupungin osalta kansallisia hankintoja on vuositasolla n. puolet enemmän kuin EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja, joten toteutuessaan muutos lisäisi huomattavasti hankintayksikön hallinnollista taakkaa.

Muut huomiot

Riihimäen kaupunki tukee hankintalain uudistamista, mutta se toivoo, että muutokset toteutetaan hallitusti ja selkeästi ja niistä toteutetaan kattava vaikutustenarviointi. Suunniteltujen muutosten tulee perustua kokonaisvaltaiseen vaikuttavuusarvioon, jossa huomioidaan palveluiden laatu, hallinnolliset kustannukset sekä huoltovarmuusvaatimukset. Erityisesti jälki-ilmoitusvelvoitteen, hankintojen valmistelun kuvauksen ja kilpailutusten keskeyttämisvelvoitteen osalta yhden tarjouksen tilanteessa esitetään huoli hallinnollisen taakan kasvusta. Katsomme, että uuteen lakiin ei saisi myöskään jäädä tulkinnanvaraisuuksia.

Ehdotuksen mukaista 174 §:ään sisältyvää määräystä, jonka mukaan lain voimaantulon jälkeen 15 §:n vastaiset, hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään kuitenkin siirtymäaika säännösten lyhyiden aikajaksojen mukaisesti, on pidettävä lähtökohtaisesti perustuslakiin sisältyvän omaisuudensuojasäännöksen vastaisena, samoin kuin kuntien itsehallintoa loukkaavana. Ehdotus ei ole sopusoinnussa sen lainsäädännössä yleisesti hyväksytyin periaatteen kanssa, että uuden lain vaikutukset voivat kohdistuisivat vain lain säätämisen jälkeen tehtäviin oikeustoimiin.

Sidosyksikön omistukselle asetettavan 10 %:n vähimmäismäärän sallittavuutta perustuslain näkökulmasta ei ehdotuksessa ole perusteltu. Esille on tuotu oikeustapaus "Irgita" ja "määräys Rieco". Kuitenkaan näiden osalta ei ehdotuksessa ole mitään konkreettisia perusteluja sille, että määräys 10 %:n alarajasta olisi EU-oikeuden ja Suomen perustuslain mukainen. Tältä osin mm. Kuntaliiton esittämä arvostelu tuntuu oikeaan osuvalta.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiö-, säätiö taikka yhdistysmuotoisena. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei sovellettaisi kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin.

Ongelmana lakiehdotuksessa on, että esim. säätiöillä ei ole omistajia, joten omistuksen määrääkään ei voida arvioida. Ehdotuksesta kokonaisuutena jää kuva, että ehdotuksen juridisia perusteita ja sallittavuutta, vaikutuksia taikka kustannuksia ei ole selvitetty siten kuin huolellisessa lainvalmistelussa pitäisi. Yleisesti esitämme myös huolemme julkisten hankintojen sääntelyn lisääntymisestä. Näkemyksemme mukaan julkisten hankintojen houkuttelevuutta lisäksi enemmänkin sääntelyn keventäminen kuin alati lisääntyvät prosessivaatimukset ja valitusmahdollisuuksien lisääminen.

Heiskanen Mikko
Riihimäen kaupunki - Kaupunginhallitus 24.2.2025