

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?

Hallitusohjelman mukaan hallitus tavoittelee julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä julkisen palvelutuotannon osalta turvatakseen laadukkaat palvelut. Tavoitteen edistämiseksi veloitettaisiin hankintayksiköitä huomioimaan entistä paremmin markkinoiden kilpailuolosuhteet. Nyt ehdotettujen hankintalain uudistusten siirtymäkustannukset saattavat olla arviolta 3–5 miljardia euroa. Lisäksi uudistus aiheuttaisi arvioiden mukaan noin 600 miljoonan euron vuosittaiset kustannukset. Tämä on omiaan heikentämään julkisen sektorin tilannetta. Esitysluonnoksen perusteella on erittäin epäselvää, mikä olisi se hyöty, mikä näillä kustannuksilla saavutettaisiin.

Kannamme huolta esitettyjen muutosten hankintayksiköille aiheuttamasta ylimääräisestä hallinnollisesta taakasta. Erityisen ongelmallinen on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva edellytys. Kyseisen edellytyksen asettamisen peruste ei ole selvillä ja sen vaikutuksia ei ole selvitetty. Mekanismi on myös liian kategorinen, eikä se mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden huomioonottamista.

Julkisten hankintojen houkuttelevuutta on syytä lisätä, mutta sitä lisäisi nähdäksemme pikemminkin sääntelyn yksinkertaistaminen kuin sidosyksikkösääntelyn kiristäminen ja lisääntyvät yksityiskohtaiset menettely- ja muut vaatimukset. Kannatettavia ovat esimerkiksi erilaiset Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman alla kehitetyt toimenpiteet, joilla voi olla aitoja mahdollisuuksia lisätä julkisten hankintojen houkuttelevuutta ja vastuullisuutta sekä lisätä eri osapuolten hankintaosaamista.

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?**

Kannustaminen markkinakartoituksen (65 §) nykyistä laajempaan käyttöön sekä hankintojen huolelliseen valmisteluun ovat hyviä lähtökohtia. Säännöksen ehdotettu uusi muotoilu on aiempaa parempi ja saattaa kannustaa hankintayksiköjä nykyistä laajempaan markkinakartoituksen käyttöön, jos hankintayksiköissä on ollut epäselvyyttä siitä, onko mahdollisten tarjoajien kanssa sallittua käydä keskustelua ennen kilpailutusta.

Ehdotuksen mukaan pykälään lisättäisiin myös uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. Markkinakartoitus tehdään Porvoon kaupungilla tarpeen mukaan pienemmistäkin hankinnoista. Jos markkinakartoituksesta tehdään joiltakin osin pakollista, on kuitenkin toivottavaa, että velvoite rajataan ehdotetulla tavalla koskemaan suuria hankintoja. Kaikkia hankintoja koskeva kategorinen markkinakartoitusvelvoite olisi hankala esimerkiksi kiireellisissä hankinnoissa ja tarpeeton tilanteissa, joissa hankintayksiköllä on jo kattava käsitys markkinoista, jolloin se olisi lähinnä turhaa lisätyötä ja sellaisena pois muusta valmistelusta.

Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa oleva huomio siitä, että markkinakartoituksella hankintayksikkö voi välttää jakamisvelvoitteen ja hankintamenettelyn keskeyttämisen yhden tarjouksen tilanteessa, on tärkeä.

Hankintalain 75 §:ään ehdotettu kategorinen hankinnan jakamisvelvoite ei ole kannatettava. Sen ongelmallisuutta lisää jakamiseen liittyvän valituskiellon kumoaminen 146 §:stä. Hankintayksikön tulisi voida tehdä sellaisia hankinnan laajuutta koskevia ratkaisuja, jotka mahdollistavat hankinnan tekemisen hankintayksikön ja hankinnan loppukäyttäjien kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Hankinnan valmistelun kuvaaminen hankintaa koskevassa kertomuksessa (124 §) on uusi velvoite, joka lisää tarpeettomasti hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa. Hyvin ongelmallinen on ehdotukseen liittyvä muutos muutoksenhakua koskevaan 146 §:ään, jonka mukaan valituskielto koskisi hankintakertomuksessa olevaa hankinnan valmistelun kuvausta. Näin muotoiltu säännösehdotus ilmaisee epäsuorasti, että kertomuksen muista osista olisi mahdollista valittaa. Kertomus sisältää kuvauksia hankintaprosessin kulusta, eikä sen ole syytä olla valituskelpoinen

miltään osin. Maininta hankinnan valmistelun kuvauksesta tulee poistaa 146 §:stä. Säännöksessä on jo nykyisellään kielto valittaa hankinnan valmistelusta, joten muutosehdotus on tarpeeton ja omiaan aiheuttamaan ehkä harkitsemattomia ongelmia.

Hankintalain 125 §:ään esitetty muutos, jonka mukaan hankintamenettely tulisi keskeyttää, jos on saatu vain yksi tarjous, ei ole kannatettava. Hankintayksiköllä on jo nykyisen sääntelyn nojalla mahdollisuus keskeyttää hankinta, jos se pitää sitä tarpeellisena tilanteissa, joissa kilpailua ei ole syntynyt. Pelkästään yhden tarjouksen saaminen avoimessa menettelyssä on harvinaista, ja tällöin voi olla kyse siitä, että markkinoilla on aidosti vähän yrityksiä ja tarjontaa. Kategorinen keskeyttämisvelvoite teettäisi tällaisissa tapauksissa vain turhaa lisätyötä.

- **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?

Muutos koskettaa turhaan satoja sidosyksiköitä, on vaikeasti toteutettavissa eikä ole tarkoituksenmukainen. Nyt esitetty sidosyksikön vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, mistä syystä esityksen suhde perustuslain 121 §:ään kirjattuun kunnalliseen itsehallintoon olisi tullut arvioida kattavasti.

Esitetty vähimmäisomistusosuus johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Esitetty muutos ei myöskään ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista. Esitetyllä muutoksella sidosyksikön käytön edellytykset monimutkaistuisivat entisestään ja ilman selkeää hyötyä kilpailulle.

Hankintalain sidosyksikön omistamisen edellytyksenä oleva määräysvalta toteutuu valtaosassa nykyisistä sidosyksiköistä. On oikein, että sidosyksikköjärjestämistä valvotaan ja väärinkäyttöksiin puututaan. Viime aikoina markkinaoikeudessa ratkaistut sidosyksikkötapaukset osoittavat, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston on valvontakeinoin mahdollista puuttua väärinkäytöstilanteisiin. Määräysvallan vaatimuksen toteutus ja valvonta onkin paras tapa varmistaa sidosyksiköiden käytön asianmukaisuus, ja kuntien omistajaohjauksen roolin tukeminen olisi tarkoituksenmukainen toimenpide määräysvaltakäsitteen toteutumisen varmistamiseksi. Nyt esitetty muutos koskisi kuitenkin suurta joukkoa hankintalain mukaisia sidosyksikköjä, joiden toimintaa ei ole pidetty ongelmallisena.

Nyt ehdotettu muutos myös kohtelisi eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Vaikutuksia eri kokoihin kuntiin olisi tullut arvioida jo ennen kuin työryhmämietintö hallituksen esitykseksi tuotiin lausunnoille, kuten hyvä lainvalmistelukäytäntö edellyttää. Nyt kuntien odotetaan ottavan lyhyessä ajassa kantaa näiltä osin tyhjään paperiin.

Esitysluonnos jättää nykyisellään epäselväksi monia merkittäviä käytännön kysymyksiä. Ehdotetussa muodossaan sidosyksikkösäännös edellyttäisi, että kaikkien sidosyksikköä omistavien osakkaiden omistusosuus olisi muokattava vähintään 10 prosentin suuruiseksi, jotta sidosyksikkö olisi yhdenkään omistajan sidosyksikkö. Esityksessä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, miten yhtiöstä voitaisiin sulkea ulos omistajia, jos omistajat eivät pääse yhteisymmärrykseen esimerkiksi osakkeiden hinnasta tai muista käytännön järjestelyistä. Tällaisia käytännön hankaluuksia ei ole huomioitu myöskään esitetyissä varsin lyhyeksi mitoitetuissa siirtymäkausissa. Jos esitys etenee sidosyksikkösääntelyn osalta esitetyssä muodossa, tulee myös omistusjärjestelyiden toteuttamisesta säätää tarkemmin. Lisäksi omistusjärjestelyiden toteuttamiseksi tulee säätää varainsiirtoverovapaus uudesta sääntelystä johtuvista omistusjärjestelyistä, kuten aiemmin on tehty kuntasektorin rakennejärjestelyissä.

Esitysluonnoksessa kuvattu omistusosuussäännön ulottaminen tytäri- ja osakkuusyhtiöihin jää myös epäselväksi. Epäselvää on esimerkiksi, voisiko kunnan yli 10 prosentilla omistaman sidosyksikön omistamaa tytäryhtiötä käyttää sidosyksikkönä kuten tähän saakka.

Esityksen sisältämä velvoite irtisanoa hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäaikana on ongelmallinen jo perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Esityksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, mikä taho vastaa sopimusten irtisanomisesta syntyvistä sakoista ja mahdollisista syntyvistä vahingoista. Hankintayksikön ja sidosyksikön välisten sopimusten lisäksi muutos vaikuttaa sidosyksiköiden kilpailuttamiin sopimuksiin, jotka sidosyksiköt ovat tehneet yksityisten toimijoiden kanssa. Myös näitä sopimuksia täytyy muuttaa ja irtisanoa, mutta ehdotuksessa ei oteta minkäänlaista kantaa näistä muutoksista aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Ehdotettu muutos aiheuttaisi merkittäviä ongelmia erityisesti jätehuollon, ICT-alan ja ruokahuollon palveluiden järjestämiseen. Uudistus aiheuttaisi paljon työtä, vaikka osaamista palveluiden uudelleenjärjestämiseen olisikin. Uudistuksen läpivieminen vaatisi kunnan rajallisilta resursseilta paljon, ja käytetty resurssi olisi pitkän aikaa muusta toiminnasta pois.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja kunnalla on kuitenkin lakisääteinen velvollisuus järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla erittäin merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräysvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan. Muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohtaisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa pohjautuu EU-säädöksiin. Huolta herättääkin se, miten hiljattainkin kiristyneisiin kierrätystavoitteisiin ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästään, jos kunnallisen jätehuollon vuosia huolella rakennetut toimintamallit hajotetaan. Viittaamme myös ympäristöministeriön mietinnöstä jättämään eriävään mielipiteeseen, jonka mukaan mietinnössä ei ole riittävästi huomioitu jätetoimialan erityispiirteitä verrattuna muihin sääntelyn kohteena oleviin toimialoihin.

Porvoo on 20,73 %:n osuudella omistajana jätehuoltoyhtiö Rosk'n Roll Oy Ab:ssa. Yhtiön omistaa 12 kuntaa, joista seitsemän omistusosuus on alle 10 %. Jätehuoltoyhtiö toimii jo nykyisin nimenomaan kuntien puolesta toimivana yhteishankintayksikönä, jonka palveluhankintojen arvo on noin 70 % yhtiön liikevaihdosta. Kilpailutettavia hankintoja ovat muun muassa kuljetus-, käsittely-, konetyö-, suunnittelu- ja konsulttipalvelut. Jäteyhtiöön on kehittynyt vahva hankintaosaaminen toiminnan eri osa-alueista, ja hankintoja tehdään innovatiivisesti ja palveluntarjoajien kanssa yhdessä kehittäen. Jätehuollossa hankintalakia ei siis kierretä, vaan hankinnat kilpailutetaan kattavasti.

Jos nyt ehdotettu sidosyksikkövaatimus tulee koskemaan jätehuoltoa, hajotetaan nykyinen edistyksellisesti toimiva jätehuoltojärjestelmä. Jätehuolto kokonaisuudessaan ei ole hallitusohjelmassa mainittu tukipalvelu, johon olisi markkinoilla tarjolla toimivia palveluja. Sen sijaan jätehuollon osamarkkinoille, kuten kuljetuksiin ja käsittelypalveluihin, on tarjolla palveluita. Nämä kuitenkin kilpailutetaan jo nykyisin ammattitaitoisesti ja tehokkaasti osaksi jätehuollon kokonaisuutta.

Esitetty muutos edellyttäisi jäteyhtiön lopettamista ja mittavaa jätehuollon operatiivisten ja viranomaistehtävien uudelleenorganisointia, jotta 10 %:n vähimmäisomistusosuus saavutettaisiin kaikkien omistajien osalta. Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi suuria hallinnollisia haasteita ja kustannuksia myös jäteyhtiön suuremmille omistajakunnille, joihin Porvoo lukeutuu. Kuntien yhteisen jätehuollon infrastruktuuri jäisi vajaakäytölle palvelemaan vain osaa nykyisestä toimialueesta.

Hyvin toimivan ja kuntien tehtäviä hoitavan yhteishankintayksikön pilkkominen pienempiin osiin kasvattaisi myös kustannuksia päällekkäisen resursoinnin ja aiempaa pienempien hankintakokonaisuuksien myötä. Jätehuollon järjestämisvastuut ja viranomaistehtävät säilyisivät kuitenkin kunnilla entisellään jätelainsäädännön mukaisesti. Yhtiön omistajakuntien yhteisomaisuuden jakaminen pilkkomisen seurauksena olisi myös suuri haaste.

On huomattava lisäksi, että jätelainsäädännön yksityiskohtaisten vaatimusten täyttäminen edellyttää kunnilta laajamittaista alueellista yhteistyötä. Kunnallisen jäteyhtiön ja jätehuoltoviranomaisen välinen tiivis yhteistyö ja yhteinen näkemys on tässä keskeistä. Koska Porvoo on siirtänyt kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin, Uudenmaan jätehuoltoviranomainen. Alueellamme jätehuoltoviranomainen ja kunnallinen jäteyhtiö ovat tehneet pitkään yhteistyötä, ja uusien jäteyhtiöiden ja jätehuoltoviranomaisten yhteistyön rakentaminen sekä alueellisesti tarkoituksenmukaisen jätehuoltotason saavuttaminen kestää vuosia.

Kuntatoiminnan jatkuvuuden osalta on tärkeää, että ICT:n tukipalveluissa ja kehittämisessä on pitkäjänteinen ote. Esitetyn muutoksen myötä esimerkiksi ICT-kehittämisen mahdollisuudet ja jatkuvuus tulisivat kärsimään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on myös todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyyymiedut katoaisivat.

ICT-palvelut on laaja käsite – toisille se tarkoittaa perus-ICT-palveluita (esim. konesali, tietoliikenneyhteydet), toisille laitteita (kannettavat ja mobiililaitteet). Osa mieltää ICT-palveluiksi myös TORI (toimialariippumattomat) -järjestelmät, esim. asianhallintajärjestelmä tai jopa TOSI (toimialasidonnaiset) -järjestelmät. Esimerkiksi KOHA-järjestelmä on toimialasidonnainen (TOSI) järjestelmä. Homogeenisten ja suuren hintajoukon omaavien tuotteiden (esim. kuulokkeet, hiiret, näppäimistöt) osalta voidaan lisätä taloudellista tehokkuutta lisäämällä kilpailua. Valtaosaa kunnan ostamista TOSI- ja TORI-järjestelmistä ei kuitenkaan tuoteta markkinoilla, joissa kaikki täydellisen kilpailun oletukset täyttyisivät. Jos kaupungin on kilpailutettava uudestaan kaikki sidosyksiköiden kautta hankkimansa TOSI- ja TORI-järjestelmät, epätäydellinen kilpailutilanne (pula osajista ja oligopoli/monopoli) korostuu entisestään. Tällaisessa tilanteessa tehokkuustappio kasvaisi ja lisäksi valtion toivoma digiloikka jäisi kunnissa tekemättä.

Keskeisin ongelma digiturvan näkökulmasta on se, että kaupallisilla toimijoilla ei sopimuksista huolimatta ole samoja lakisääteisiä vastuuta kuin julkisella toimijalla ja tämä pitäisi voida jatkossakin huomioida asioiden järjestämisen lähtökohtana. Kunnalla tulisi olla jatkossakin valta päättää, mikä missäkin hankinnassa tai toiminnan järjestämisen tavassa on tarkoituksenmukainen riskitaso. Sirpaleinen käytäntö ulkoistuksissa tuottaa helposti kompleksisen verkoston, johon muodostuu myös sellaisia riskejä, joita on mahdoton nähdä etukäteen ja jotka tulevat esiin vasta, kun ongelma on todella suuri eikä kenenkään käsissä. Turvallisuus ja kunnan näkökulmasta hyväksyttävä riskitaso tulisi paremmin huomioida osana kokonaistaloudellisuuden arviointia.

Merkitsevää ICT-palveluiden osalta on vaikuttavuus koko organisaation toimintakykyyn horisontaalisesti. Valtion yksiköiden palveluihin verrattuna kunta tuottaa itse kaikki ICT-palvelut eikä keskitettyä palveluntarjoajaa ole. Valtiolla keskitetyt ICT-palvelut tarjoaa Valtori. Jokainen kunta määrittelee itse, mitä ICT-palveluita hankitaan ja miten ne toteutetaan sekä vastaa niiden tietoturvasta. Kunnissa ICT-palveluidenhallinta voi olla eri tavoin järjestetty, ja yhteistyötä on tehty

eri segmenttien kanssa. Jos kuntien palvelunhallintaan tehdään esitettyjä muutoksia, jokainen kunta tekee määrittelytyön, hankinnat ja käyttöönnotot sekä toimintaprosessit palvelualueille uudestaan.

Kuntien digitaalisten palveluiden tuottamisen näkökulmasta yhteentoimivuuden ja jatkuvuuden kannalta on ensisijaisen tärkeää, että palveluiden elinkaari on pitkä. Pitkän elinkaaren hyötyjä on muun muassa, että toimittajaympäristö, käytänteet ja kustannustaso on hallittu.

Elinkaaren hallintaan vaikuttaa myös kunnille ominainen henkilöstön vaihtuvuus, laajat vastualueet yksittäisillä henkilöillä ja kuntien tehtävien määrä, jotka ei mahdollista laajaa toimittajaympäristön hallintaa. Laajentuva lainsäädäntö ja sen tuomat velvoitteet kasvattavat vastualueita sekä tuovat yksittäisiin toimittaja- tai järjestelmähankintoihin velvoitteita.

Kuntien digitaalisia palveluita on kehitetty kuntayhteistyönä muun muassa kansallisten palveluiden suomi.fi -käyttövelvoitteen osalta ja kunnissa samankaltaisesti toteutettujen lakisääteisten tehtävien osalta. Kuntayhteistyö mahdollistaa kuntien kehittämisresurssien yhteispanoksen ja tuo kuntaan ja kansallisesti kustannussäästöjä. Kuntayhteistyön purkamiset aiheuttavat kuntiin hallitsemattomia ja äkillisiä muutoksia, joissa toimittajaympäristö ja alihankkijat sekä tekniset ratkaisut vaihtuvat. Sidosyksikkösääntelyn muutos aiheuttaisi merkittävää sidosyksikköliitännäisen kuntayhteistyön purkamista. Lakisääteisten palveluiden tuottamisen osalta saattaa syntyä katkoja, kun markkinoilta ei välttämättä vastaavaa kuntaosaamista löydy. Kuntaosaamisella tarkoitetaan tässä tapauksessa ICT-palveluihin liittyviä hankintoja, lainsäädäntöä, kansallisia palveluita, verkostoja ja vaatimustenmukaisuutta sekä teknologiaa.

Porvoon kaupunki ja Itä-Uudenmaan hyvinvointialue omistavat yhteisen ICT-, talous-, henkilöstö- ja käännöspalveluita tuottavan tukipalveluyhtiön, HPK Palvelut Oy:n. Tavoitteena on, että yhtiö voisi tuottaa tukipalveluita myös muille alueen kunnille, muilla saman kokoluokan kaupungeilla ja/tai mahdollisesti muille hyvinvointialueille. On tarkoituksenmukaista, että tukipalvelut kyetään tuottamaan mahdollisimman tehokkaasti. Esitetty omistusosuuden rajoitus heikentää olennaisesti HPK Palvelut Oy:n kehittämisedellytyksiä tulevaisuudessa, vaikka uudella sääntelyllä ei välittömästi ole vaikutusta nykyisiin omistusosuuksiin. HPK Palvelut Oy ostaa valtaosan tuottamistaan palveluista markkinoilta, joten sääntelyn kiristäminen ei välttämättä lisää lainkaan markkinoilla toimivien palveluiden hankintaa, jos kunnat ja hyvinvointialueet alkavat tuottamaan entistä enemmän ICT-, talous-, henkilöstö- ja käännöspalveluita itse omalla henkilöstöllä.

Ongelmia aiheutuisi monen muunkin palvelun järjestämisen osalta. Esimerkiksi Koha-Suomi Oy on täysin kuntien omistama yhtiö, joka tuottaa omistajakunnilleen kirjastojärjestelmäpalvelut. Koha-Suomi Oy:llä on yli 100 kuntaa omistajana, joista myös Porvoo on yksi. Yhtiö on perustettu vuonna 2016 vastavoimana suomalaisessa kirjastojärjestelmäkentässä syntyneelle monopolille, jossa ainoana palveluntarjoaja oli ulkomainen yhtiö. Kunnissa Koha-Suomi Oy:n tuottama palvelu on koettu kustannustehokkaaksi ja järjestelmä toimivaksi. Se on mahdollistanut laajan kirjastojen

omaehtoisen kehittämistyön, lisännyt kirjastoissa olevaa asiantuntijuutta sekä vahvistanut kirjastojen omistajuutta omaan dataan.

Markkinoilla ei ole kaupallisia toimijoita, jotka tarjoaisivat vastaavaa palvelua, joten avoimen kirjastojärjestelmän ylläpito muuttuisi mahdottomaksi. Lakimuutos aiheuttaisi paluun tilanteeseen ennen Koha-Suomi Oy:n perustamista, jolloin markkinoilla oli monopolitilanne. Usean kunnan samanaikainen kirjastojärjestelmän kilpailutustarve viivästyttäisi lisäksi kilpailutuksia jopa usean vuoden ajaksi.

Porvoo järjestää työterveyspalvelut henkilöstölleen Keski-Uudenmaan Työterveys Oy:n kautta. Yhtiöllä on nyky muodossaan 10 omistajaa, joille yhtiö tuottaa työterveyspalveluita. Porvoon omistusosuus on selkeästi yli 10 %, mutta omistajina myös alle 10 %:n omistusosuuden omaavia asiakasomistajia. Työterveyshuolto on terveydenhuollon erikoisala, jonka tuottaminen vaatii riittävää työterveyshuollon ammatti- ja asiantuntijahenkilöstön määrää. Tätä henkilöstöä ei ole markkinaehtoisesti tarjolla edes kaikkialla Uudellamaalla, saati muualla maassamme.

Esitetty vähimmäisomistusosuus (10 %) ei paranna tehokkuutta työterveyshuollon järjestämisessä. Työterveyden toimintasuunnitelma, työterveysyhteistyö ja hallituspaikka in house -yhtiössä antavat vahvan aseman toteuttaa omistajaohjausta. Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa enemmän kustannuksia ja toiminallisia haittoja kuin hyötyä tai tehokkuutta. Omistusten uudelleen järjestelyt aiheuttaisivat kustannuksia ja epätarkoituksenmukaisia pieniä yksiköitä. Vaatimus vaikeuttaisi alueellista yhteistyötä, resurssien tehokasta käyttöä sekä mittakaavaetujen saavuttamista. Pitää myös huomioida, että in house -työterveyshuollot tuottavat paljon palveluistaan paikallisten ammatinharjoittajien työnä ostamalla palveluita markkinoilta (lääkärit, psykologit, fysioterapeutit, ravitsemusterapeutit). Markkinoiden keskittyminen vähentäisi heidän työmahdollisuuksiaan yrittäjinä.

Porvoon osalta tulee eri toimintojen osalta huomioida myös kielellisten oikeuksien toteutuminen eli tarve saada palveluja niin suomen kuin ruotsin kielellä. Kilpailutuksissa tämä nostaa usein tarjousten hintoja. Ruotsinkielisten palveluiden sujuva saatavuus on myös varautumiskysymys, sillä tarvittaessa tilanteissa vaadittava informaatio tulee voida tuottaa ripeästi myös ruotsin kielellä.

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

-

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko**

toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

-

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

-

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

Sidosyksikkösääntelyn muutokseen varattu siirtymäaika on täysin riittämätön muutosten huolelliseen valmisteluun ja taloudellisiin kustannuksiin varautumiseen. Muutoksen siirtymäajan tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätehuollon osalta vähintään 5–10 vuotta. Myös KOHA-järjestelmän purkaminen ja toiminnan uudelleen organisoiminen vaatisi todennäköisesti siirtymäajaksi 5–10 vuotta. Niin omaisuus- kuin myös henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalysointiin ja päätöksentekoon liittyy useita vaiheita, ja osa niistä on laissa säädettyjä. Kunnallinen päätöksenteko vie aina oman aikansa ja lisäksi täytyy huomioida mahdollisten muutostenhakujen käsittelyt.

Siirtymäajassa ei ole huomioitu aikaa, joka tarvittaisiin nykyisten jäteyhtiöiden ja niiden hallinnoiman infrastruktuurin omistusten purkamiseen, kuntien työn uudelleen organisoimiseen ja päätöksentekoon. Runsaasti aikaa tarvittaisiin myös jätehuollolle välttämättömän infrastruktuurin vaatimaan kaavoitukseen, ympäristöluvitukseen ja siihen liittyviin valitusprosesseihin, rakentamisen kilpailuttamiseen ja rakentamiseen.

Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä Porvoo joutuisi sidosyksikköjensä osalta analysoimaan lukuisten palveluiden tuottamisen tavat uudelleen, tekemään omistusjärjestelyitä, joiden hyödyt ovat epäselvät, palkkaamaan ja irtisanomaan henkilöstöä, neuvottelemaan uudelleen ja solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen jo kilpailutettuja tukipalveluja. Muutoksen hallinnollinen taakka olisi hyvin suuri.

Lisäksi haluamme tuoda esille, että ehdotettu hankintalain 174 §:n siirtymäsäännös on epäselvä. Esitysluonnoksen mukaan vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin 1.7.2027 lähtien ja jätehuollon alan sidosyksiköihin 1.7.2028 lähtien. Samassa säännösehdotuksessa todetaan jäljempänä, että omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikkö voisi tehdä uusia sidosyksikkösäännöksen mukaisia määräaikaisia sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti. Jos kerran koko vähimmäisomistusosuussäännös astuisi voimaan vasta 1.7.2027, niin silloinhan vanhan säännöksen mukaisia määräaikaisia sopimuksia voisi tehdä 30.6.2027 asti (käytännössä tämä ei toki olisi mielekäästä ihan noin pitkälle). Nyt ehdotetussa muodossa säännöksessä näytään kuitenkin toteavan, että sitä sovelletaan 1.7.2027 lähtien mutta siitä huolimatta osittain jo 1.7.2026 lähtien.

Lisäksi ehdotetun säännöksen 1 ja 3 momenteissa vaikuttaisi olevan sama asia eri tavalla ilmaistuna, mistä syystä koko 3 momentti (lyöntivirheestä johtuvine päivämäärävirheineen?) on tarpeeton.

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

-

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

Erilaisten vaihtoehtojen ja poikkeusmahdollisuuksien tarkastelu on välttämätöntä ehdotuksen jatkokäsittelyssä. Esimerkiksi jätehuollon osalta omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen. On kuitenkin ongelmallista, että jo muutosehdotuksen valmisteluvaiheessa monilta osin toimimattomaksi tunnistettu omistusvaatimus otettaisiin hankintalakiin ja siihen tehtäisiin vain yksittäisiä, esimerkiksi toimialakohtaisia, poikkeuksia. Koko sääntelyehdotukselle tulisi etsiä mahdollisia muita ratkaisuvaihtoehtoja, joilla voitaisiin päästä hallitusohjelmassa esille tuotuihin säästö- ja kilpailunlisäämistavoitteisiin.

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?

Esityksen mukaan hankintalain 71 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, joka mahdollistaisi sen, että hankinnoissa voidaan nykyistä selkeämmin huomioida varautuminen ja turvallisuus sekä huoltovarmuus. Vaikka edellytysten asettaminen on sinänsä ollut mahdollista myös nykyisen säännöksen perusteella, on kannatettavaa, että säännöksestä tehdään näiltä osin vielä selkeämpi sitä käytännössä soveltaville.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Ehdotus on kannatettava.

- **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?

Mietinnössä 58.1 §:n 6 kohtaa ja 60 §:n 7 kohtaa selkeytettäisiin jälki-ilmoittamisveloitteen osalta siten, että kohdassa mainittaisiin nimenomainen velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös

suorahankinnoista. Muutos on kannatettava, sillä nykyisellään hankintalain muotoilu on noilta osin ollut epäselvä, vaikka velvoite on sinällään ollut jo olemassa.

Muut huomiot

Euroopan komissio on juuri käynnistänyt julkisia hankintoja koskevien direktiivien kattavan arvioinnin (julkinen kuuleminen avoimena 13.12.2024–7.3.2025). Tarkoituksena on tehdä perusteellinen analyysi julkisia hankintoja koskevasta oikeudellisesta kehyksestä. Arvioinnissa komissio tarkastelee useita erityisiä kysymyksiä, kuten kilpailun tasoa EU:n julkisten hankintojen markkinoilla, nykyisten menettelyjen yksinkertaistamista ja strategisten tavoitteiden saavuttamista.

Hankintadirektiivejä suunnitellaan uudistettavan tulevina vuosina. Edellä mainitun arvioinnin tuloksia hyödynnettäisiin uudistusehdotusta laadittaessa. EU-tasolla on siis tällä hetkellä pyrkimystä yksinkertaistaa julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä. Nyt käsiteltävänä olevassa kansallisessa hankintalain muutoksessa on sen sijaan valittu täysin eri keinot toivottuihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Sääntelyn yksinkertaistaminen on jäänyt taka-alalle ja sen sijaan lainsäädäntöön ollaan tuomassa uusia yksityiskohtaisia vaatimuksia, joiden vaikutukset ovat näinkin pitkälle viedyssä valmistelussa – eli luonnoksessa hallituksen esitykseksi – täysin selvittämättä.

Nyt lausunnoille tuotu mietintö on siis hyvin puutteellinen puuttuvan vaikutusarvioinnin vuoksi. Lähestymistapa on täysin päinvastainen kuin valtioneuvoston julkaisemassa Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa. Ohjeessa lähdetään siitä, että ennen kuin esitys tuodaan lausunnoille, täsmennetään hankkeen eri toteuttamisvaihtoehdot ja vertaillaan niiden vaikutuksia. Ohjeen mukaan vaikutusarvioinnin tehtävä on esittää mahdollisimman tasapuolinen arvio vaihtoehtojen vaikutuksista ja siitä, miten hankkeen tavoitteet saavutettaisiin parhaalla ja kustannustehokkaimmalla tavalla.

Lainvalmistelun lähtökohta on ollut tässä tapauksessa erittäin valitettava erityisesti sidosyksikkösääntelyn osalta. Hallitusohjelmaan on otettu yksiselitteinen kirjaus, jonka mukaan sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Tämä kirjaus on käytännössä sulkenut pois lainvalmistelijoiden mahdollisuudet tarkastella eri vaihtoehtoja valmistelun aikana. Sen sijaan, että hallitusohjelmassa olisi esitetty tavoitetila, johon tulee päästä, siinä onkin päätetty yksi ainut ratkaisuvaihtoehto ja jätetty nähtäväksi, millaiseen asiintilaan se johtaa. Nyt ollaan päättämässä taloudellisesti ja muutoinkin erittäin merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia.

Fiskaali Tiina
Porvoon kaupunki

