

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?**

Tavoitteeksi on asetettu parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut ja saavuttaa julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä. Lausuttavana oleva lakiesitys johtaisi toteutuessaan monelta osin päinvastaisiin lopputuloksiin. Esityksen vaikutusten arviointi on vähintäänkin puutteellinen. Esitetyllä sidosyksikkösääntelyn muutoksella ei edistetä hallitusohjelmassa tavoiteltuja merkittäviä kustannussäästöjä julkisten hankintojen tehostamisella. Etenkin sidosyksiköiden omistuksen kategorinen ja tiukkalinjainen rajausta rikkoo toimivia yhteistyömalleja ja kasvattaa tutkitusti julkisen talouden kustannuksia. 10 %:n vähimmäisomistuksesta aiheutuu pakon edessä tehtävien yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia erittäin merkittäviä taloudellisia tappioita.

Sidosyksiköt kilpailuttavat nykyisinkin hankintansa hankintalain mukaisesti ja hankinnat tehdään tehokkaasti huomioiden alueellinen elinvoima. In house-yhtiöt eivät tavoittele voittoa, vaan kustannustehokkaita palveluja omistajilleen. In house-yhtiöiden palvelut ovat kriittistä toimintaa julkisen sektorin ammattilaisten ja viranomaisten palveluketjussa. Kyse on usein räätälöidystä tukipalvelusta. In house-hankintoihin puuttuminen ei automaattisesti siirrä palveluja kilpailuille markkinoille. Kilpailun lisääminen on perusteltu tavoite silloin kun toimitaan aidossa markkinatilanteessa. Markkinatalousyhteiskunnassa kilpailun lisääminen tuskin onnistuu lakimääräyksillä. Julkinen hankintaprosessi sisältää nykyiselläänkin niin paljon määräyksiä, että sen on tutkitusti sanottu vähentävän yritysten halua tarjota, kun tarjouspyynnöt ovat niin raskaita.

#### **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.**

Ehdotetut keinot lisäävät huolellista valmistelua, mutta niiden vaikuttavuus kilpailun lisääntymiseen ei ole kaikilta osin ole uskottavaa. Hankintatoimen tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas toiminta pitää perustua ammatilliseen harkintaan, ei lakipykäliin tai valitusuhkaan.

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

- § 65: Markkinakartoitus edistää hankintaprosessin onnistumista ja kilpailua. Sitä käytetäänkin jo laajasti osana hankinnan valmistelua. Vaikka markkinakartoitusta esitetään pakolliseksi vain yli 10.000.000 euron hankintoihin, markkinakartoitukseen liittyvät huojennukset tilanteessa, jossa hankintayksikön on keskeytettävä hankinta liian vähäisten tarjousten vuoksi, tuovat käytännössä paineen sisällyttää markkinakartoitus kaikkiin hankintalain piirissä oleviin kilpailutuksiin. Tämä tulee hidastuttamaan kuntien hankintoja merkittävästi sekä lisää hankintaresurssien tarvetta ja kasvattaa kuntien kustannuksia.

- § 75: Hankinnan jakaminen osiin lisää kilpailua ja mahdollistaa useampien toimijoiden osallistumisen hankintaan. Perustelujen valituskelpoisuus lisää hallinnollista taakkaa.

- § 124: Hankintakertomuksen tekeminen on hyvä asia, mutta valituskelpoiset perustelut lisäävät hallinnollista työtä.

- § 125: Hankinnan keskeyttäminen, jos tarjouksia on saatu vain yksi ei ole tarkoituksenmukaista ja lisää puhtaasti hallinnollista työtä sekä hankinta-asiantuntijoiden rekrytointitarvetta.

Aitoa kilpailua ei synny lakimääräyksillä.

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

Esitetyt keinot lisäävät hankintaresurssien tarvetta ja hallinnollista työtä.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Ehdotettu sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole millään tavalla tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Esitys ei vastaa lainsäädäntömuutoksille asetettuihin tavoitteisiin kustannustehokkuuden, kilpailullisuuden ja suunnitelmallisuuden lisäämisestä julkisissa hankinnoissa.

Nykytilanteessa markkinat ovat tehokkaassa toiminnassa yksityisen ja julkisen kesken. Nykyinen hankintalaki mahdollistaa tehokkaasti yksityisten yritysten toiminnan in house-yhtiöiden rinnalla, koska in house-yhtiöt ostavat jopa yli puolet liikevaihdostaan yksityisiltä yrityksiltä.

In house-yhtiöiden tarjoamaa kokonaispalvelua ei useinkaan ole sellaisenaan saatavissa markkinoilta. In house-yhtiöt tuottavat asiakasomistajien tarpeisiin räätälöityjä palvelukokonaisuuksia, jolloin tarvittavat hankinnat määrittyvät sen mukaisesti. In house -yhtiöiden vastuulla on palvelujen tuottamiseen tarvittavat sopimukset, kehittäminen, ylläpito, jatkuvuus sekä huoltovarmuus, koko paketti. Omistajat hyötyvät niin yhtiön hankintaosaamisesta, toteutetuista kilpailutuksista, palvelutuotantoon liittyvien hankintojen volyymin eduista kuin palveluihin tarvittavan henkilöstön laajasta osaamisesta ja samalla palvelutuotannon kustannukset on jaettu koko asiakasomistajakunnan kesken. Tehdyt kilpailutukset toteutuvat hyvin kustannustehokkain tuloksin ja sidosyksikkönä yhtiö voi hinnoitella palvelunsa erittäin kilpailukykyiseen tasoon markkinoilla toimiviin monikansallisiin yhtiöihin verraten. Tämä jos mikä on verovarojen vastuullista ja tehokasta käyttöä.

Esitetyllä säätelyllä vaikeutetaan kuntien yhteistyötä ja yhteistä kehitystyötä sekä tuhoetaan kuntien yhteisten yhtiöiden rakentamat palvelut eri kokoisille omistajakunnille. Asiantuntijoiden keskittämällä sidosyksikköihin on saavutettu merkittäviä kustannushyötyjä. Sidosyksiköt ovat ehkäisseet päällekkäistä hallintoa ja kuntien keskinäistä kilpailuja rajallisista henkilöstö ym. resursseista. Sidosyksiköt ovat mahdollistaneet myös pienten kuntien pääsyn mukaan moninaiseen kehitystyöhön ja hyötymisen isompien kuntien resursseista sekä suuremmasta volyymistä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on selvityksessään tuonut selkeästi esiin, että työryhmän ehdotuksen mukainen sidosyksikkösäätelyn muutos nostaisi julkisen sektorin kustannuksia. Esitetyn mukainen omistusosuuden vähimmäisvaatimus, etenkin ilman lainsäädäntöön kirjattuja poikkeuksia, vaarantaa julkisen talouden kestävyuden siitä aiheutuvien merkittävien lisäkustannusten vuoksi. KKV tuo näkemyksensä kymmenen prosentin omistusrajoitukseen liittyvistä haasteista painokkaasti esiin myös työryhmän mietintöön jättämässään eriväisessä mielipiteessä.

Lakiesitys on ongelmallinen perustuslain turvaamien omaisuuden suojan ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Esitetty laki pakottaa kunnat ja muut sidosyksiköt (esim. kuntien omistamat yhtiöt) tekemään laajoja omistusräjäytelyjä ja asettaa EU:n lainsäädännöstä täysin poikkeavan kansallisen erityisehdon. Oikeuksien rajoituksille ei ole esitetty painavia perusteita.

Perustuslain 121 §:ssä turvataan kuntien itsehallinto, eli kunnilla oleva oikeus päättää omista asioistaan. Kunnallinen itsehallinto on olennainen osa suomalaista demokratiaa ja paikallista päätöksentekoa. Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa, että kuntalaiset päättävät paikallisesti omista asioistaan. Ehdotettu 10 % vähimmäisomistusvaatimus tarkoittaa, että kunnat joutuisivat omistamaan vähintään 10 % in house-yhtiöistä, jotta ne voisivat käyttää näitä yhtiöitä tuottamaan tarvitsemiaan palveluita ilman kilpailuttamista. Palvelut rahoitettaisiin edelleen kuntalaisilta kerätyillä veroeuroilla ja kunnille jäisi järjestämisvastuu palveluiden tuottamisesta, mutta kuntapäätäjiltä viettäisiin valtiovallan toimesta mahdollisuus tehdä paikallisesti järkeviä ja kustannustehokkaita ratkaisuja. Esitystä on pidettävä hyvin ongelmallisena perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

## Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kunnat kamppailevat vakavien taloudellisten haasteiden kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat. Esimerkiksi taloushallintojärjestelmien ja palveluiden kehittämisen mahdollisuudet ja jatkuvuus tulisivat kärsimään, koska osaaminen on nykyisellään keskitetty sidosyksiköihin, ei kuntaan. Toiminnan jatkuvuuden osalta on tärkeää, että esimerkiksi taloushallinnon tukipalveluissa ja kehittämisessä on pitkäjänteinen ote. Yhteistyö ja volyymiedut on tunnistettu keskeiseksi neuvotteluvoimaksi suhteessa suuriin toimijoihin.

Suurille kaupungeille uudistus aiheuttaisi paljon työtä palveluiden uudelleenjärjestämisessä. Suurten kaupunkien konsernirakenteet ovat moninaiset, joten esitetty muutos tietäisi muutoksia useisiin yhtiöihin kaupunkikohtaisesti.

Toteutuessaan uudistuksella tulisi olemaan merkittäviä negatiivisia vaikutuksia sidosyksiköiden henkilöstöön. Kasvukeskusten ulkopuolella, sidosyksiköt ovat houkuttelevia työnantajia asiantuntija-alalla. Yhtiöitä perustettaessa kunnista on siirtynyt osaajia sidosyksiköihin, ja niissä on paljon kuntien toimintaympäristön tuntevia asiantuntijoita.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin.

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus uhkaa romuttaa Suomen kunnallisen jätehuoltojärjestelmän. Kymenlaakson Jäte Oy:n osalta lakiesityksen vaikutukset olisivat erittäin haitalliset. Kymenlaakson Jäte Oy on investoinut vuodesta 1997 alkaen jätehuoltojärjestelmään, joka mahdollistaa tehokkaan ja edullisen jätehuollon toimialueen kaikille asukkaille. Kouvolassa sijaitsevaan jätekeskukseen on rakennettu moderni jätteenkäsittelyinfrastruktuuri ja loppusijoitusalue, jotka hyödyttävät kaikkia omistajakuntia. Yhdeksästä omistajakunnasta vain Kouvola, Kotka ja Hamina täyttävät vähimmäisomistusvaatimuksen. Loput kuusi pientä omistajakuntaa, Iitti, Miehikkälä, Virolahti, Pyhtää, Lapinjärvi ja Mäntyharju, omistavat kukin alle 10 prosenttia. Toteutuessaan 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus johtaisi käytännössä Kymenlaakson Jäte Oy pakkopilkkomiseen. Tämä vaarantaisi jätehuollon erityisesti pienissä kunnissa, joilla ei ole resursseja järjestää palveluita. Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi mittavia hallinnollisia haasteita ja kustannuksia myös jäteyhtiön suuremmille omistajakunnille. Jäteyhtiön omaisuuden jakaminen olisi monimutkainen, pitkä ja kallis prosessi. Kymenlaakson Jäte on rakennuttanut viimeisen vajaan 30 vuoden aikana mittavat jätteenkäsittelyinfrat. Yhtiön tasearvo on 35,6 miljoonaa, mutta eri kunnat ovat liittyneet yhtiöön eri vuosina, jonka vuoksi omistusten jakaminen olisi paitsi erittäin vaikeaa myös kallista ja todennäköisesti ristiriitoja aiheuttavaa. Hallinnollista työtä ja kustannuksia aiheuttaisivat myös jäteyhtiön julkisesti kilpailuttamat, useiden vuosien mittaiset palveluhankintasopimukset. Jätehuollon toimialaan liittyy lukuisia erityispiirteitä,

jotka on lakiesityksessä sivuutettu käytännössä kokonaan. Ympäristöministeriö on eriävässä mielipiteessään todennut

ehdotetun 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen jätetoimialalle soveltumattomaksi ja esitetyn siirtymäajan riittämättömäksi.

Waltti Solutions Oy on 22:n kaupungin ja HSL:n omistama yhtiö, joka toimii in house-periaatteella. Waltti Solutions Oy syntyi vuonna 2013 liikenneviraston aloitteesta käynnistetyllä hankkeella, jonka tavoitteena oli kehittää kaupunkijoukkoliikennettä järjestäville kaupungeille yhteinen lippu- ja maksujärjestelmä. Waltti Solutions Oy:n keskeisimpinä tehtävinä on ylläpitää lippujärjestelmää sekä liikenteenhallintajärjestelmää ja olla mukana erilaisissa joukkoliikenteen kehittämishankkeissa omistajakaupungeissaan. Yhteinen lippu- ja maksujärjestelmä mahdollistaa joukkoliikenteen käyttäjille sujuvamman matkustamisen eri kaupunkien liikennevälineissä. Joukkoliikennealalla työskenteleville yhtenevät ohjelmistot madaltavat kynnystä eri Waltti-kaupunkeihin työllistymiseen. Kustannustehokkuutta saadaan, kun hankintoja tehdään yli kahdenkymmenen kaupungin tarpeeseen. Kouvolan kaupunki on omistajana Waltti Solutions Oy:ssä alle 10 prosentin osuudella sillä omistajia on yli 10. Esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella estetään Waltti Solutions Oy:n toiminnan jatkuminen ja kaupunkijoukkoliikenteen yhteisen lippu- ja maksujärjestelmän kehittäminen nykyisellä laajalla kaupunkiverkostolla.

Koha-Suomi Oy tuottaa omistajakunnilleen kirjastojärjestelmäpalvelut. Yhtiö on perustettu vuonna 2016. 2010-luvulla suomalaisessa kirjastojärjestelmäkentässä syntyi monopoli ja ainoa palveluntarjoaja oli ulkomainen yhtiö. Tämän seurauksena hinnat alkoivat nousta eivätkä yleiset kirjastot pystyneet vaikuttamaan käytössä olevien järjestelmien kehitykseen. Kunnissa haluttiin hillitä kustannuksia ja saada enemmän vaikutusmahdollisuuksia kirjastojärjestelmän ominaisuuksiin ja kehitykseen. Kirjastoissa ryhdyttiin opetus- ja kulttuuriministeriön tuella selvittämään avoimen lähdekoodin järjestelmien soveltuvuutta ja käyttöönoton mahdollisuuksia. Selvitysten jälkeen pilottikirjastossa otettiin käyttöön Koha niminen avoimen lähdekoodin järjestelmä. Aika nopeasti useat muut kirjastokimpat kiinnostuivat Kohan käyttöönotosta, jolloin tuli ajankohtaiseksi ratkaista kirjastojärjestelmän ylläpito kirjastojen tarpeita palvelevaksi ja kuntien kannalta kustannustehokkaasti. Selvitysten jälkeen päädyttiin perustamaan in house-osakeyhtiö. Järjestelmää kehitetään ja räätälöidään kirjastojen tarpeiden mukaan. Kirjastojen henkilökunta osallistuu erilaisissa työryhmissä järjestelmän kehittämiseen ja tuo esille kuntien kirjastojen tarpeita. Kunnissa on nähty Koha-Suomi Oy:n tuottama palvelu kustannustehokkaaksi ja järjestelmä toimivaksi, joten uusia kuntia on yhtiön perustamisen jälkeen tullut omistajiksi. Yhtiön omistusosuudet määräytyvät kunnan asukasluvun mukaan (yksi asukas = osake).

Kaikki omistajakunnat/kirjastot osallistuvat järjestelmän kehittämiseen. Omistajakuntien kirjastojen asiantuntijat osallistuvat eri työryhmissä järjestelmän kehittämiseen. Kunnan koolla ja omistusosuudella ei ole merkitystä kirjastojärjestelmän kehittämiseen. Kehitysryhmiin haetaan kuntakoosta riippumatta sopivimmat asiantuntijat. Pienillä kunnilla yksinään ei olisi mahdollisuutta toteuttaa vastaavaa kehitystyötä. Koha-Suomi Oy on hyvä esimerkki yhtiöstä, joka on mahdollistanut laajan kirjastojen omaehtoisen kehittämistyön, lisännyt kirjastoissa olevaa asiantuntijuutta sekä vahvistanut kirjastojen omistajuutta omaan dataan. On epärationaalista vaatia vähimmäisomistusosuutta. Tyypillisesti in house-yhtiön omistusosuudet heijastelevat kunnan

asukasmäärää ja asiakasvolyymiä. Myös pienen omistusosuuden omaavalla kunnalla on vastaavat palvelutarpeet kuin isommalla omistusosuudella/ asukasmäärällä olevalla kunnalla.

Kaakkois-Suomen Tieto Oy on julkishallinnon tietotekniisiin erityistarpeisiin perehtynyt asiantuntijaorganisaatio, joka vastaa merkittävästä osasta omistaja-asiakkaidensa tietotekniikkakokonaisuutta. Näitä palveluja ovat alueellinen tietoverkko, kiinteistöverkot, työasemat ja oheislaitteet, suuri osa tietojärjestelmistä, käyttäjäylläpito, käyttövaltuushallinta-, tietoturva-, asiantuntija-, projekti-, Service Desk- ja AV-palvelut sekä puhutietoliikenne vaihdepalveluineen. Yhtiö tuottaa tarvittavat tietotekniset palvelut itse tai kilpailuttaa ne tarvittavilta osin alihankintana siten, että laatu- ja kustannustehokkuus saavutetaan. Asiakkaiden tarpeiden tiedostaminen ja toimivien ratkaisujen suunnittelu yhteistyössä asiakkaidemme kanssa ovat yhtiön toiminnan kulmakiviä. Keskittämällä ratkaisuja ja hankintoja mahdollistetaan kilpailukykyiset ja kustannustehokkaat ratkaisut kaikille asiakkaille. Kaakkois-Suomen Tieto Oy:llä on 11 omistaja-asiakasta, joista vain kolme omistaa enemmän kuin 10 % yhtiön osakkeista. Mikäli esitetty sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus toteutuu, se voi tarkoittaa käytännössä, että Kaakkois-Suomen Tieto Oy:lle jää kolme-neljä omistajaa ja muut

nykyiset omistajat joutuvat järjestämään ICT-palvelunsa muilla keinoin, jolloin resursseja tai osaamista ei ole kaikille tarjolla.

Kouvola on siirtänyt oman talous- ja henkilöstöpalvelujen, mukaan lukien palkanlaskenta, tuotannon Numera Palvelut Oy:lle (ent. Sarastia Oy, ent. Kunnan Taitoa Oy) vuonna 2012. Palvelut siirrettiin tuolloin henkilöstöineen liikkeenluovutuksella. Muutoksella haettiin muun muassa tehokkuutta, skaalaetuja sekä parempia mahdollisuuksia prosessien ja järjestelmien kehittämiseen. Talous- ja henkilöstöpalvelujen kilpailuttaminen 4-6

vuoden välein aiheuttaa merkittävästi ongelmia mm. järjestelmien osalta. Jos järjestelmät vaihtuvat 4-6 vuoden välein, vaikeuttaa se tietojen saatavuutta sekä aiheuttaa mm. perustietojen uudelleen laatimisen ja paljon manuaalista työtä. Jos järjestelmä vaihtuu, ei voida enää käyttää edellistä järjestelmää eli nähdä seurantatietoja, vaan tarvitaan merkittävästi manuaalista työtä. Pääsy aiempiin tietoihin vaikeutuu merkittävästi. Kirjanpidon yleisistä periaatteista on vaarassa vaarantua jatkuvuus, johdonmukaisuus sekä vertailtavuus. Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät ovat iso kokonaisuus ja järjestelmät ovat integroidut toisiinsa. Järjestelmät keskustelelevat keskenään ja tietoa siirtyy järjestelmästä toiseen. Taloushallinnon järjestelmiin sisältyy muun muassa maksuliikenne-, kassaennuste-, rahoitussalkku- ja ostolaskujärjestelmät.

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

Esitetyn muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava ja vaikutukset tulevat olemaan negatiivisesti moninaiset. Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä kunnat joutuvat useiden yhtiöidensä osalta analysoimaan erillisten 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.

Oletettu laskelma negatiivisista vaikutuksista on ollut miljardien luokkaa, mikäli uusi hankintalaki astuu voimaan. Säännösluonnoksista ei ilmene ratkaisua tilanteeseen, jossa yksittäinen alle 10 prosenttia yhtiöstä omistava taho kieltäytyy omistuksensa myymisestä ja siten jumiuttaa omistusjärjestelytilanteen, mikä kuntien palveluiden järjestämisen näkökulmasta olisi erittäin hankalaa ja johtaisi merkittävään resurssien vajaakäyttöön.

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

Mikäli lakiesitys toteutuisi, valtaosa kunnallisista jäteyhtiöistä, mukaan lukien lakisääteisiä jätehuoltopalveluja järjestävä Kymenlaakson Jäte Oy joutuisi muuttamaan omistusrakennettaan ja samalla purkamaan toimivan järjestelmän. Mikäli omistajakunnat saisivat sovittua pienten kuntien irtautumisesta yhtiöstä, niin jäljelle jäävä kolmen suurimman kunnan omistama yhtiö olisi pilkkoutunut pienemmäksi ja jätehuollon yksikkökustannukset nousisivat myös suurissa omistajakunnissa. Koska asukkaiden jätehuollon järjestämisen vastuu on kunnilla ja siitä aiheutuvat kustannukset tulee jätelain

mukaisesti kattaa asukkaiden jätehuoltomaksuilla, niin muutosesityksen seurauksena asukkaiden jätemaksut nousisivat yhtiön kaikilla omistajakunnilla riippumatta siitä, että pilkkoutuuko jäteyhtiö vai lakkautetaanko se kokonaan. Pitkään jatkunut jätehuollon jatkuva kehittäminen ja kierrätysasteen

parantuminen pysähtyisivät useiksi vuosiksi. Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä ja niiden on täytettävä jätelaissa sekä ympäristönsuojelulainsäädännössä niille asetetut velvoitteet joka tapauksessa. Nämä jätehuollon velvoitteet ovat katsottu perustuslain 124 § mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja julkiseksi hallintotehtäväksi. Yhtiötä ei voida muuttaa markkinaehtoiseksi. Jätelaissa on katsottu, että ainoastaan kunnan omistama sidosyksikkö voi hoitaa jätehuollon operatiivisia tehtäviä kunnan itsensä sijasta.

Kymenlaakson Jäte Oy:n omistajakunnat ovat jäteyhtiön osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen mukaan siirtäneet kunnille kuuluvat jätehuollon palvelutehtävät Kymenlaakson Jäte Oy:lle. Kuntien omistamassa jäteyhtiön osakassopimuksessa ei ole huomioitu tämän kaltaista tilannetta, että lainsäätäjä

pakottaisi pilkkomaan koko yhtiön. Osakassopimuksessa on ennakoitu ainoastaan yksittäisten omistajien eroamista tai liittymistä yhtiöön. Omistajakuntia ei ole mahdollista pakottaa irtautumaan jäteyhtiöstä.

Kaakkois-Suomen Tieto Oy:llä on 11 omistaja-asiakasta, joista vain kolme omistaa enemmän kuin 10 % yhtiön osakkeista. Kolmen suurimman omistajan rahallinen panos ja apporttiomaisuus on ollut

peruste suuremmille osakemäärille, joten osakeomistusten tasapäistäminen ei ole ratkaisu. Mikäli 10 %

minimiomistusvaade toteutuu, se voi tarkoittaa käytännössä, että Kaakkois-Suomen Tieto Oy:lle jää kolme-neljä omistajaa ja muut nykyiset omistajat joutuvat järjestämään ICT-palvelunsa muilla keinoin, jolloin resursseja tai osaamista ei ole kaikille tarjolla. Lakiesityksestä ei ole nähtävissä hyötyjä,

pelkästään haittoja nykytilanteeseen verraten, niin kertaluontoisten muutuskustannusten kuin jatkuvien palvelujen korkeampien hintojen myötä. Suurimmat häviäjät ovat pienosakkaat, mutta kustannusmuutos vaikuttaa kielteisesti myös suurempiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Ne omistaja-asiakkaat, jotka jäisivät sidosyksikön ulkopuolelle, joutuisivat järjestämään ICT-palvelunsa infraa myöten aivan uusiksi rekrytoinneista ja kilpailutuksista alkaen. Heille kohdistuisi toteutusvastuu ja kustannukset niin muutoksen suunnittelusta, palvelujen eriyttämisestä, infran vaatimista investoinneista, käyttöönottoprojekteista, jne., ja näistä mikään ei hoidu ilman osaavia asiantuntijoita.

Koha-Suomi Oy:llä on yli 100 kuntaa omistajana (Lapin kirjastot, Vaara-kirjastot, OUTI-kirjastot, Vaskikirjastot, Lumme-kirjastot, Kyyti-kirjastot, Helle-kirjastot, Lastu-kirjastot ja Kirkes-kirjastot), joten toiminta ei olisi jatkossa mahdollista. Kunnat omistavat osakkeita asukaslukunsa verran. Yhtiön purkaminen haittaisi vakavasti kirjastojen yhteisen kirjastojärjestelmän kehittämistä ja siten sillä on negatiivinen vaikutus kirjastojen yhteistyöhön. Erityisen suuret vaikutukset sillä olisi pieniin kuntiin, joilla ei ole osaamista ja resursseja huolehtia järjestelmän ylläpidosta. Markkinoilla ei ole kaupallisia toimijoita, jotka tarjoaisivat vastaavan palvelun, joten avoimen kirjastojärjestelmän ylläpito muuttuisi mahdottomaksi. Lakimuutos aiheuttaisi paluun tilanteeseen ennen Koha-Suomi Oy:n perustamista, jolloin markkinoilla oli monopolitilanne ja yksi ulkomaalainen palveluntarjoaja. Koha-Suomi Oy:n yli 100 omistajakuntaa (kirjastokimppat = Lapin kirjastot, Vaara-kirjastot, OUTI-kirjastot, Vaski-kirjastot, Lumme-kirjastot, Kyyti-kirjastot, Helle-kirjastot, Lastu-kirjastot ja Kirkes-kirjastot) eivät yksittäisinä

kimppoina kykenisi ylläpitämään kirjastojärjestelmää. Vaikka yksittäinen kirjastokimppa täyttäisi omistususuusvaatimuksen (10 % per osakas), jäisi toiminnan volyyymi liian pieneksi suhteessa vaadittavaan henkilöstöresurssiin. Tällä hetkellä Koha-Suomi Oy tuottaa palvelut yli 100 kirjastolle 8 henkilötyövuodella. Nykyinen toimintatapa vastaa hallitusohjelman tavoitteita parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut ja saavuttaa julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä. Esitetty lakimuutos rikkoisi ja tuhoaisi nykyisen toimivan ja tehokkaan tavan tuottaa kirjastojärjestelmäpalvelut kunnille. Usean kunnan samanaikainen kirjastojärjestelmän kilpailutustarve viivästyttäisi kilpailutuksia kohtuuttomasti. Kilpailutuksen viivästyminen lykkää uuden kirjastojärjestelmän hankintaa ja johtaa todennäköisesti tilanteeseen, jossa kunnilla ei ole mahdollisuutta ottaa käyttöön uutta kirjastojärjestelmää siirtymäajan puitteissa. Tällöin kunnat eivät pystyisi tarjoamaan lainkaan kirjastopalvelua kuntalaisille, eli lakisääteinen tehtävä voisi jäädä täyttymättä kunnassa.

Mikäli hankintalain muutos toteutuu, muodostuu todennäköiseksi vaihtoehdoksi Numera Palvelut Oy:n (ent. Sarastia Oy, ent. Kunnan Taitoa Oy) talous- ja henkilöstöhallintopalvelujen siirtäminen omaksi toiminnaksi. Omana palvelutuotantona toimittaessa menetetään volyyymiedut esim.



järjestelmäkustannuksissa ja -riskeissä sekä kehittämisessä. Myös henkilöriskit tulevat lisääntymään, koska oman palvelutuotannon resurssoinnissa ei pystytä toteuttamaan riittävän laajoja varahenkilöjärjestelyjä. Myös osaamisriskit tulevat olemaan merkittävät, koska osaaminen jakautuminen suppeammin. Toinen todennäköinen vaihtoehto palvelujen järjestämiseksi on hankintalain mukainen pienempi yhtiö, esimerkiksi maakunnallisesti järjestettynä. Tämä ei liene hankintalain muutoksen tarkoitus, eikä lisää kilpailua markkinoilla. Palkanlaskentapalvelujen osalta ainoa vaihtoehto on palvelujen ottaminen takaisin omaksi toiminnaksi, mikä edellyttää tarvittavan osaamisen, henkilöstön ja järjestelmien hankintaa. Palvelut tuotettaisiin jatkossa itse, koska palkanlaskentapalvelujen hankintaa koskevien sopimusten tulee olla pitkäaikaisia siten, että päästään rakentamaan kumppanuutta ja kehittämään prosesseja. Kilpailuttamisesta johtuva mahdollinen palveluntuottajan vaihtuminen tarkoittaisi usein myös HR- ja palkanlaskentajärjestelmän vaihtumista. Suuren organisaation HR- ja palkanlaskentajärjestelmien vaihdot ovat erittäin työläitä ja vaativat paljon resursseja sekä palvelun tuottajilta että käyttäjiltä. Henkilöstötietoa on monissa kaupungin eri järjestelmissä ja niiden välillä on integraatioita.

Järjestelmävaihdokset vaativat myös useiden integraatioiden rakentamista, mikä aiheuttaisi kustannuksia. Palveluntuottajan ja sen seurauksena mahdollisesti järjestelmien vaihtumiseen liittyisi aina myös tietoturvariskejä. Palvelujen kilpailuttaminen vaatii sekä taloudellisia että henkilöstöresursseja.

Kaupungin palkanlaskentapalvelujen tuottajalla tulee olla kunta-alan virka- ja työehtosopimusten tuntemusta, joten mahdollisten palvelun tuottajien määrä markkinoilla olisi todennäköisesti melko vähäinen ainakin uuden lain alkuvaiheessa. Myös sopimusseuranta vaatii resursseja.

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

Taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta ei ole tunnistettu.

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

Suunniteltu siirtymäaika näin suurelle muutokselle on aivan liian lyhyt ottaen huomioon muutoksesta seuraavien toimenpiteiden vaatimat resurssit ja kustannukset. 1,5 vuoden siirtymäaika on liian lyhyt ja aiheuttaa markkinapuutostilanteen, jossa suuret yksittäiset palveluntuottajat sekä ulkomaalaiset palveluntarjoajat voivat rahastaa kuntia. Riski palvelujen vaarantumiseen on merkittävä heti esityksen toteutuessa, kun kilpailu osajista ja muista vaadittavista resursseista alkaa. Tarvittavaa osajaresurssia ei ole kaikille tarjolla ja kustannukset nousevat tällaisen kilpailun myötä.

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

Siirtymäsäännöksissä veloitetaan kunnat irtisanomaan voimassa olevat määräaikaikaisetkin sopimukset päättymään siirtymäajan loppuun mennessä, mistä voi aiheutua kunnille erittäin merkittäviä sopimusrikkomusseuraamuksia. Kunnat ovat tehneet sidosyksiköiden kanssa pitkiä

määräaikaista sopimuksia eivätkä siirtymäaika säännökset poista vahingonkorvausvastuuta tällaisesta sopimusrikkomuksesta

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

Lähtökohtaisesti koko lakiuudistus hankintalain osalta tulisi hylätä. Uudistus aiheuttaa valtavat kustannukset, häiriöt toimintaan ja uhkaa etenkin pienten kuntien toimintakykyä. Esitetty muutos on pahempi virhe kuin taksilakiuudistus.

Kymenlaakson Jäte Oy ja Suomen muut kunnalliset jäteyhtiöt tulee ehdottomasti jättää vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle, jotta kuntalaisten palvelut eivät vaarannu. Jätehuolto on keskeinen osa kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuutta. Suomessa on toimiva järjestelmä, joka on rakennettu huolellisesti ja pitkäjänteisesti. Tämän romuttaminen olisi vakava virhe. Lakimuutos tarkoittaisi, että pienet kunnat joutuisivat järjestämään jätehuoltonsa, kuten jätteen keräyksen, käsittelyn ja neuvonnan alusta alkaen itse. Tämä on käytännössä usein mahdotonta. Pienillä kunnilla ei ole resursseja rakentaa jätteenkäsittelyinfrastruktuuria, saati ylläpitää loppusijoitusalueita. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa jätehuolto palautuu 30 vuoden takaiseen tilaan. Ympäristöministeriön mukaan pienten kuntien vaikeudet selvitä vaativista lakisääteisistä velvoitteista voivat johtaa myös jätehuollon kehityksen pysähtymiseen, paikallisiin jäteongelmiin ja ympäristöhaittoihin.

Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut, että uudistusten seurauksena palveluiden tuottamiskustannukset nousisivat erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

Kirjastojärjestelmäpalveluita tuottava Koha-Suomi Oy, Kaakkois-Suomen Tieto Oy ja muut ICT-palveluita tarjoavat yhtiöt, lippu- ja maksujärjestelmäpalveluita tarjoava Waltti Solutions Oy sekä talous- ja henkilöstöpalveluja tarjoavat yhtiöt kuten Numera Palvelut Oy tulee jättää vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle, jotta kuntalaisten palveluiden tuottaminen ja kehittäminen eivät vaarannu. Vähimmäisomistusvaatimuksella olisi erityisen suuret vaikutukset pieniin kuntiin, joilla ei ole osaamista ja resursseja huolehtia erilaisten järjestelmien ja palveluiden ylläpidosta. Omistusosuudet heijastelevat kunnan asukasmäärää ja asiakasvolyyymiä.

Myös pienen omistusosuuden omaavalla kunnalla on vastaavat palvelutarpeet kuin isommalla omistusosuudella/ asukasmäärällä olevalla kunnalla.

**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?**

Suomen ja Euroopan turvallisuustilanne on haastava. Erityisesti nyt tarvitaan suomalaisia laajoja julkisia palveluja, jotka turvaavat huoltovarmuuden ja ylläpitävät valmiutta. In house -yhtiöt ovat Suomessa yhteiskunnallisia yrityksiä, jotka tuottavat räätälöityjä palveluja kunnille. In house -yhtiöiden ensisijainen tehtävä ei ole voiton tuottaminen. Yksityisen yrityksen ensisijainen tehtävä sen sijaan on tuottaa omistajilleen voittoa osakeyhtiölain mukaisesti. Esitetty hankintalain

uudistaminen ajaisi in house -yhtiöiden tuottamat tärkeät palvelut pakolla markkinoille. Markkinoilla ei ole varaa tuottaa palveluja kriisien aikana. Julkisten palvelujen vahvuus ja laajuus ovat yhtä kuin Suomen turvallisuus.

Normaalista poikkeavien tilanteiden hallintaan, mahdollisen hybrdivaikuttamiseen ja valmiuden kohottamiseen liittyvä yhteistyö toteutuu nykytilassa Kouvolassa kuntaomisteisten palveluista vastaavien yritysten kanssa hyvin ja on osa alueellista ja paikallista yhteistyötä. Varautuminen poikkeustilanteisiin vaatii yleensä pysyvämpiä rakenteita, jota tukee sekä organisaatioiden että keskeisten toimijoiden tiivis yhteistyö. Valmisteilla oleva esitys muuttaisi näitä rakenteita, joiden osalta päästäisiin nykytilaan ehkä viiden vuoden päästä, mikä on strategisessa riskiarvioinnissa otettava huomioon.

Esitys johtaisi suuriin muutoksiin jätetoimialalla. Jätehuolto on osa yhdyskunnan kriittistä infrastruktuuria ja välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikkina aikoina ja kaikissa olosuhteissa. Jätealalla kuntien alueellinen yhteistyö Kymenlaaksossa on osa varautumista.

Esitys vaikeuttaisi toiminnan jatkuvuutta tietohallinnon osalta. Esitetty muutos heikentää kuntien kyberturvallisuutta edistävien sidosyksiköiden toimintamahdollisuuksia ja johtaa merkittäviin muutoksiin yhtiöiden omistajarakenteissa. Tietoturvakehityksen kannalta on erittäin huolestuttavaa, jos kuntien ja hyvinvointialueiden tietoturvassa keskeiset toimijat (sidosyksiköt) halutaan poistaa markkinasta. Kokonaispalvelua tuottavan sidosyksikön toimesta varmistetaan tarvittavien ICT-palveluiden tuottaminen myös poikkeusoloissa, jolloin julkishallinnon mahdollisuudet ostaa vastaavaa osaamista markkinoilta ovat rajalliset ja mikäli palveluja

joltain osin olisi tarjolla, ne olisivat erittäin kalliita. Poikkeusoloissa avun tarvitsijoita on runsaasti ja tarjoajia

vähän. Kaakkois-Suomen Tieto Oy on pyrkinyt ennakoimaan ja varmistamaan tietoturvallisen, koko asiakaskunnalle yhtenäisen ICT-infran jatkuvuutta, turvallisuutta sekä huoltovarmuutta mm. hajasijoittamalla palvelinkapasiteettia maantieteellisesti eri sijainteihin, varalaitehankinnoilla sekä henkilövaraamalla (VAP) kaikki ratkaisevan tärkeät toiminnan jatkuvuuteen tarvittavat asiantuntijat/osaajat.

Uudistus rikkoo nykyiset, toimivat mallit palvelujen tuottamiselle. Uudistus lisää kaupungin hallinnollista työtä, vaatii lisää resursseja ja on kokonaisturvallisuuden kannalta riski kaupungin jatkuvuuden hallinnan ja varautumisen osalta. Tilannetta vaikeuttavat erittäin lyhyet siirtymäajat, jotka pakottavat nykyisten yhtiöiden purkamiseen tai uudelleen järjestelyyn sekä aiheuttavat epävarmuutta myös sidosryhmäyhtiöiden henkilöstössä.

### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Esitetty muutos rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopumiseen on kannatettava

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

Kuten nykytilan arvioinnissa kerrotaan, Suomessa vaadittavia rikosrekisteritietoja ei juurikaan ole saatavana muista maista tulevilta tarjoajilta. Tämä on havaittu myös Kouvolan kaupungin hankinnoissa.

Yrityksissä, joissa ulkomaalaisia henkilöitä on johtotehtävissä ym. on jo nyt jouduttu hyväksymään pelkästään johtotehtävässä olevan henkilön omaehtoinen vakuutus siitä, ettei johtohenkilö ole syyllistynyt laissa mainittuihin rikoksiin. Se, että tämä sallittaisiin myös suomalaisille yrityksille, on pelkästään hyvä ja tasapuolinen muutos. Myös se, että vakuutus tulisi kattamaan (rikosrekisteriotteista puuttuvat) sakkotuomiot, on hyvä ja perusteltu muutos.

Lisäksi, kuten lausuntomateriaalissa todetaan, rikosrekisteriotteiden toimittaminen ja tarkastaminen aiheuttaa hallinnollista taakkaa hankintayksiköille. Kun rikosrekisteriotteita ei saa kopioida (eikä skannata ja lähettää s-postilla hankintayksikölle), tuo rikosrekisteriotteiden toimittaminen ja tarkastaminen omat hankaluutensa ja viiveensä hankintaprosessiin, sekä hankintayksikölle että tarjoajalle.

## **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Hankintalain muutosehdotuksessa 58 § 6)-kohtaan on lisätty jälki-ilmoitusvelvollisuus 40 ja 41 §:n mukaisista suoraan hankinnoista (koskee EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja). Muutos tulee toteutuessaan lisäämään julkisten hankintojen avoimuutta.

Hankintalain muutosehdotuksessa 101 §:n otsikko on muutettu siten, että sen otsikkoon on sisällytetty sana "Kansalliset". Lisäys on Kouvolan kaupungin mielestä tarpeeton, koska kyseinen pykälä kuuluu hankintalain III

osaan, joka koskee nimenomaan kansallisia hankintoja.

Lakiehdotusmuutos tuo lakiin suoraan hankintojen jälki-ilmoittamisvelvollisuuden myös kansallisiin hankintoihin. Sinällään jos tarkoitus on antaa Suomen hankinnoista kattava raportti komissiolle, uudistus ajaa asiansa. Myös jälki-ilmoittamisen määräajan lyhentäminen (30 päivään sopimuksen tekemisestä) parantaa Suomen raporttien todenmukaisuutta. Jälki-ilmoitusvelvollisuus kansallisissa hankinnoissa lisää kuitenkin hallinnosta työtä jonkin verran hankintayksiköissä, mitä sinällään ei pidetä kannatettavana.

Muutosehdotuksessa 101 § 3 momentin 2 viimeistä lausetta näyttävät samaa asiaa tarkoittavilta. Mikäli niissä on joku eroavaisuus, tulee lainlaatijan tarkentaa jompaakumpaa lausetta.

## **Muut huomiot**

Lakiesityksen vaikutustenarviointi on tehty puutteellisesti. On esitetty, että lausuntovaihe olisi osa vaikutustenarviointia. Tämä ei ole normaali käytäntö lainvalmistelussa. Vaikutustenarviointi kuuluu lainsäätäjälle. KKV:n selvitys koskee sidosyksikköjen käyttöä, ei lakiesityksen vaikutuksia.

Yritys- ja omaisuusjärjestelyissä on huomioitava varainsiirtoverovaikutukset, jotka lisäävät järjestelyistä aiheutuvia kustannuksia. Esityksestä puuttuu siirtymäajalle säädettävä varainsiirtoverovapaus uudistukseen liittyville saannoille.

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hanke tulee keskeyttää. Hankkeen tavoitteena oleva kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto tulee lisäämään kuntien työtaakkaa sekä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia eikä hanke tuo mitään lisäarvoa.

Autiomäki Virpi  
Kouvolan kaupunki - Kouvolan kaupunki