

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?

Jos esityksen tarkoitus on vain rikkoa toimiva järjestely, niin toteutuessaan laki saavuttaa tavoitteensa. Historia tuntee kaksi vastaavan tapauksen, kun taksilakia lähdettiin muuttamaan ja sähköverkot myytiin ulkolaisille. Niitä vahinkoja yritetään edelleen korjata, mutta tilanne ei koskaan palaa yhtä hyväksi. Tämä ei tarkoita, etteikö varsinkin suuriin in-house -järjestelyihin voisi ja/tai tulisi puuttua, koska ne eivät aina palvele kuntiakaan. Mutta ideologisesti kategorinen asennoituminen in-house -järjestelyitä vastaan ei myöskään ole perusteltu.

Tavoite on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta ja vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämistä. Elinvoiman käsite nähdään erittäin suppeana, jos se nähdään vain yritystoimintana. Elinvoimaa erityisesti syrjäisemmissä kunnissa on palveluiden säilyminen alueella ja sen mukanaan tuoma työllisyysvaikutus. Jos kilpailutus johtaa siihen, että tarjouksia ei tule tai tulee vain yksi tarjoaja, tuottaa se pienille kunnille ison ponnistuksen kilpailutuksien järjestämiseksi. Jos lopulta joudutaan ottamaan se ainut tarjoaja, niin syntyy monopoliasema, joka tietää lisääntyviä kustannuksia kunnille. Tästä on hyviä esimerkkejä taloushallinnon ja kouluhallinnon ohjelmistojen keskittymisessä vain muutamalle toimijalle Suomessa. Kun todellista kilpailua ei ole, tulee

kasvanut loppulasku kunnille maksettavaksi.

Se että kunnat ovat lainsäätäjän pakottamina joutuneet yhtiöittämään toimintojaan, eivätkä voi toimia esim. vastuukuntamallilla, on johtanut nykyiseen tilanteeseen. Kuntien on ollut järkevämpää tuottaa palvelu yhteisessä yhtiössä, kun laki sitä vaatii, jotta työpaikkoja ei menetettäisi kokonaan

ulkoistuksessa (esim. keskuskaupunkiin). Hyvä esimerkki yhtiöittämisvelvoitteista on uusi sote-kiinteistöjä koskeva yhtiöittämisvelvoite. Jälleen luodaan uusi himmeli, johon sitten jossain vaiheessa lainsäädännöllä puututaan ja pyritään murtamaan omistusoikeus kilpailluilla markkinoilla.

Valmistelussa ei ole kunnollista vaikutusten arviointia, joka kuuluu hyvään valmisteluun myös lausuntotyössä. Esimerkiksi kategorinen vaatimus 10 % omistusosuudesta ei liity mitenkään lausunnon muihin perusteluihin. Jos yhtiössä on kaksi omistajaa toisen omistaessa 99 %, mutta yhdelläkin prosentilla on saanut hallituspaikan, perustelu vaikutusmahdollisuuksien puutteesta ei pidä paikkaansa. Laissa ei pidä laittaa kategorista minimi prosenttiosuutta. Tästä lausunnossa myöhemmin lisää.

Laeissa ja lausunnossa puhutaan kustannustehokkuudesta, mutta ei tuoda esille mitään osoituksia, että järjestely tuottaisi kustannustehokkaan tuloksen. Joissakin tapauksissa voidaan olettaa uudelleenjärjestelystä tulevan kuluja ja lisäksi kalliimpi järjestely. Näin silloin, kun minikansallinen yhtiö tuottaa palvelut ja työpaikat eivät synnyntä kuntaan ja myös paikallisten yritysten palveluiden käyttö häviää. Tällöinkin lasku lankeaa kunnille maksettavaksi työttömyyskuluina. Samalla syrjäisempiä seutuja kurjistetaan, kun hyvä yhteistyömalli häviää valikoimasta.

Suomen lainsäädäntö on in-house -yhtiöiden ulosmyynnin osalta Euroopan tiukin, 5 %. EU direktiivit sallisivat 20 % ulosmyynnin. Tällä on jo rajoitettu vahvasti sitä, että yhtiöt eivät voi tulla kilpailluille markkinoille, joten markkinoiden suojelulle ei ole tarvetta. Suomessa kuntaomisteiset yhtiöt toimivat omistajiensa palveluntuotannon vuoksi, eivät kilpaillakseen markkinoilla. Siksi varmistaakseen paikalliset työpaikat, kunnat tulevat järjestelemään palvelutuotantoaan uudelleen omaksi toiminnakseen tai lain salliessa kuntayhtyminä. Mikään ei tällöin myöskään muutu. Laki ei myöskään estä kuntia muodostamasta uusia yrityksiä uudella omistajuspohjalla vanhojen tilalle, varsinkin, jos vaihtoehtoja ei ole vapailla markkinoilla.

Edellä viitattua muutosta ulosmyynnin määrään tarkasteltiin perustuslakivaliokunnassa ja siellä todettiin, ettei se merkitse niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Lausuttava lausunto on muuttamassa tätä tilannetta radikaalisti ja puuttumassa kuntien itsehallinnon ominaispiirteisiin rajusti poistaessaan kunnilta yhden olennaisen tavan hoitaa palvelutuotantoaan.

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?**

Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu lisäävät valmistelun kustannuksia, silloin, kun niillä ei saavuteta lisäarvoa, vaan ne ovat pelkkä lain vaatimus. Edellä mainitut toimenpiteet eivät lisää avoimuutta, koska sisällöt eivät ole avoimia muille osallistujille. Ehdotus ei täten lisää huolellista valmistelua, vaan päinvastoin. Markkinaoikeuskäsittelyt tulevat tämän takia lisääntymään räjähdysmäisesti.

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

Edellinen kohta vasta jo tähänkin kohtaan, ei ole.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vähimmäisomistukselle ei ole mitään perustetta, kun perusteluna on osittain käytetty vaikutusvaltaa yhtiössä. Vaikutusvalta yhtiössä ei ole kiinni osakkeiden määrästä, vaan yhtiöjärjestyksestä, joka määrittelee osakkaiden aseman ja vaikuttamismahdollisuudet

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

-

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

Osassa sidosyksiköitä tämä tarkoittaa vain osakkeiden uusjakoa lain vaatimalla tavalla ja mahdollisten pienosakkaiden osakkeiden ostamista. Tämä johtaa heikommassa asemassa olevin osalta joutumista vielä heikompaan asemaan, kun aiempi järjestely katoaa ja sen tilalle on saatava jokin järjestely hinnalla millä hyvänsä. Joko kunnat perustavat uusia yhtiöitä, jotka tulevat hoitamaan vastaavia asioita vasikka tai ottavat toimintoja omaksi toiminnakseen.

Edellä kerrotusta johtuen markkinoille ei välttämättä vapaudu mitään jaettavaa, kun kunnat haluavat varmistaa kunnan omat työpaikat.

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

Kunta muodostaa uuden sidosyksikön niiden kuntien kanssa, jotka jäävät ulos aiemmista. Osan toiminnasta kunta siirtää omaksi toiminnakseen. Kunnalle tärkein tekijä on työpaikkojen säilyminen kunnassa ja siitä ei aiota luopua.

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

Muutos aiheuttaa kunnalle selvästi kuluja muutosvaiheessa. Myös kilpailutustilanteessa kulut kasvavat, joten jos lakia muutetaan, sen vaikutus tulee korvata täysimääräisesti kunnille.

Suurin kustannus syntyisi jätehuollon järjestelyn purkamisesta ja uudelleen organisoimisesta. Tässä olemme hyvin lähellä taksuudistusta. Laki purkaisi hyvät toimivat järjestelyt, jotka ovat tuoneet töitä esimerkiksi paikallisille kuljetusyhtiöille. Laki ei voi velvoittaa jäteyhtiöitä luopumaan omaisuudestaan, joten pahimmillaan jäteyhtiöiden muuttaminen aiheuttaa kaaoksen jätehuoltoon.

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

Siirtymäaika on selvästi liian lyhyt. Siirtymäaikaa määritettäessä on ollut enemmän kyse nykyisen hallituksen toimikaudesta, kuin hyvästä siirtymisestä uuteen aikaan.

Jätehuollon tapauksessa siirtymäajat ovat erittäin lyhyet, joka johtaa kaaokseen. Esimerkiksi kunnilla ei ole minkäänlaista osaamista jätehuollon kilpailuttamisesta, koska sitä ei ole koskaan tehty. Siirtymäaika voi johtaa siihen, että markkinatuomioistuinvalitusten aikana kunnissa ei ole jätehuoltoa ollenkaan.

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

Siirtymäajan on oltava pidempi, että muutos voidaan saada hoidettua kuntoon. Tähän saattaa liittyä esimerkiksi nykyiset voimassa olevat sopimukset, joita ei ehkä voida purkaa siirtymäajassa, saati valmistella uusi järjestely. Kiire saattaa tuottaa myös vääriä ratkaisuja ja siten tulle kalliiksi.

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

Kymmenen prosentin omistusvaatimus on perusteluiltaan heikko eikä ole yhteydessä selvityksen perusteluun omistajien vaikuttamismahdollisuudesta. Osakeyhtiölaki ei voi sisältää tällaista vaatimusta ja silloin tullaan myös osakeyhtiölain kannalta vaikeaa tilanteeseen. On muistettava, että kaikkia perustettuja osakeyhtiöitä, myös sidosryhmäosakeyhtiöitä, koskee osakeyhtiölaki. Sen sisällä ei voida eritellä osakeyhtiöitä omistamisen osalta kuin nykyisillä perusteilla (vrt. Oyj).

Vastaavaa omistusosuutta ei ole määritelty missään yhtiömuodossa. Tämä selkeästi näyttää kategorisen omistusosuuden määrittelyn johtuvan pelkästään ideologisista syistä.

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?

Huoltovarmuus ei ainakaan lisäännä. Esimerkiksi suuret ruokahuoltotoimijat ovat haavoittuvampia kuin pienemmät, koska pienet yksiköt voivat aina käyttää paikallista hankintaa. Suuret toimijat eivät myöskään tee kilpailutuksiaan paikallisesti, joten tällä voi olla myös hyvin negatiivinen vaikutus paikallisiin yrittäjiin, paikalliseen elinvoimaan ja samalla koko maan huoltovarmuuteen.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

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

Muutos vähentäisi työmäärää suuremman epäonnistumisriskin kustannuksella. Lait on tehty noudatettaviksi, koska niillä on jokin tarkoitus. Tarkoituksen vesittäminen ei ainakaan paranna tilannetta.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Muutokset eivät juurikaan muuta nykyistä tilannetta, jossa jo suuri osa kunnista ilmoittaa tekemänsä hankinnat ostolaskudatan muodossa.

Muut huomiot

Valtiovarainministeriön eriävä mielipide tuo hyvin esille eri hankintayksiköiden ja myös eri sidosryhmäyhtiöiden tilanteet. Valtakunnallisesti toimiva yhtiö on aivan eri kuin paikalliset kuntien yhdessä muodostamat yhtiöt. Yhtiöiden perustaminen on tapahtunut yleensä tarpeesta, jota markkinat eivät ole voineet tyydyttää, kun toimijoita ei ole. Pienten kuntien etu ei myöskään ole, että palvelut tulevat monikansallisilta yhtiöiltä monopoliasemassa.

Valtiovarainministeriön arvio kustannusten noususta on myös oleellinen, varsinkin tilanteissa, joissa aitoa kilpailua ei ole, vaan valtakunnallinen toimija valitaan periaatteessa monopoliasemaan tuottamaan palvelua.

Jäteyhtiöiden tilanne on kaikkein huolestuttavin. On oletettavaa, että toimijaksi voisi tulla vain yksi valtakunnallinen yhtiö, kun alueellisia toimijoita ei ole. Tällöin oletusarvoisesti myös jätemaksut kasvaisivat roimasti, koska yhtiö joutuisi hankkimaan tarvittavan infran jätteiden käsittelyyn. Esimerkiksi, jos yhtiö ostaisi nykyisen infran, pitäisi sijoitukselle saada voittoa, koska toiminnan on tuotettava voittoa yhtiö omistajille. Kunnillahan ei ole samaa vaatimusta omistamilleen jäteyhtiöille ainakaan kaikkialla, vaan yhtiöt toimivat omakustateisesti. Lisäksi iso kansallinen tai kansallinen yhtiö ei lisää elinvoimaa paikallisesti,

Edellisen lisäksi useisiin kuntiin saatetaan joutua perustamaan jätelautakunta, jolloin kustannukset nousevat, varsinkin pienissä kunnissa. Lautakunnan asiantuntijuus ei myöskään ole sama pienemmissä yksiköissä, jonka takia on lähdetty yhteisiin jätelautakuntiin.

Kilpailuneutraliteetti saavutettaisiin esimerkiksi poistamalla ulosmyynti (ruokapalvelu- ja jäte)yhtiöiltä. Tällöin kuitenkin voitaisiin turvata lakisääteiset toiminnot. Tosin se voisi johtaa osassa kuntia siihen, etteivät yksityiset hoitolaitokset esimerkiksi saisi ruokaa yksityisiltä markkinoilta (ja siksi ovat sitä ostaneet kunnan omistamalta yhtiöltä). Yksityiset eivät toimi kahdessa vuorossa seitsemänä päivänä viikossa. Ruoka keskuskeittiöltämme tulee huokeammaksi, kun tuotantokustannuksia on jakamassa kunnan oma tarve tuottaa kouluruoka. Tätäkin kannattaisi tarkastella vaikutusten arvioinnissa.

Kunnat eivät toimi niin epärationaalisesti, että tekisivät jotain kalliimmalla, jos saman saa halvemmalla markkinoilta. Tästä on hyvä esimerkki taloushallinnon osalta, jossa yritys saattoi usean kunnan taloushallinnon tilaan, jossa se ei voinut toimittaa valtion vaatimia raportteja eikä tilinpäätöstietoja. Tämä on hyvä osoitus siitä, ettei markkinoilla ole välttämättä kuntien tarvitsemaa osaamista. Karstulan kunnalle on halvinta ja varminta ollut tuottaa niin talous- kuin

henkilöstöhallinto omana tuotantona. Samasta syystä otimme koko it-palvelun omaksi, koska yhtiöt laskuttivat liikaa. Nyt harkitsemme myös avoimen koodin ohjelmistojen käyttöönottoa, koska monopoliasemassa olevien IT-yhtiöiden tuottamat ohjelmistot imevät kunnat talousahdinkoon

Kanervio Pekka
Karstulan kunta