

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?

Hallituksen tavoite parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut ovat hyviä. Myös pyrkimys hankintalain määräysvaltavaatimuksen selkeyttämiseen sekä markkinoiden toimivuuden parantamiseen on hyvä. Ehdotetut toimenpiteet eivät kuitenkaan johda tavoitteen saavuttamiseen vaan heikentävät kuntien tehokkuutta, nostavat kustannuksia ja kasvattavat hallinnollista taakkaa. Lähtökohtaisesti sääntelyn ja byrokratian lisääminen vähentää yritysten halukkuutta osallistua tarjouskilpailuihin. Lisäksi talous- ja henkilöstöpalveluiden markkinan toimimattomuus on aito ongelma kilpailuttamisen näkökulmasta. Tarjolla on ohjelmistoja mutta ei henkilöstöä. Sidosyksiköitä koskevan sääntelyn tiukentamisella heikennetään kuntien mahdollisuutta järjestää tarvitsemiaan palveluita kustannustehokkaasti ja laadukkaasti. Ehdotus vaikeuttaa ja jopa vaarantaa lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Palvelurakenteen muutos aiheuttaa kunnille merkittäviä kustannuksia, jotka eivät tule kompensoitumaan edullisemmilla tai laadukkaammilla palveluilla, sillä suurelle osalle sidosyksiköiden tuottamista palveluista ei ole toimivia markkinoita. Käytännössä kunta joutuu palkkaamaan omia, uusia työntekijöitä hoitamaan esim. taloushallinnon ja palkanlaskennan palvelut, koska markkinoilla ei ole osaamista yksityissektorista poikkeavaan kirjanpitoon eikä työehtosopimukseen. Tämä ei lisää markkinoita ja toimintavarmuus heikkenee pienten yksiköiden osalta, ellei palkata varahenkilöstöä, joka maksaa. Sidosyksiköillä varahenkilöstöä on olemassa.

Vaikka tarjontaa tai kilpailua olisi, ei ole olemassa mitään näyttöä siitä, että kokonaiskustannukset kunnille laskisivat. Toimialoilla, joilla kuntien tarvitsemia palveluita on saatavilla markkinoilta, suuret hankintavolyymit ja toimitusvarmuuden tärkeys johtavat siihen, että kilpailutilanteessa palveluntuottajiksi valikoituu pääasiassa suuria kansallisia yrityksiä, mikä ei ole välttämättä paikallisen elinvoiman kehityksen etu. Sidosyksiköt käyttävät jo nyt runsaasti yksityisen sektorin alihankkijoita, joten muutoksen vaikutus kilpailun lisäämiseen jää useimmilla toimialoilla vähäiseksi. Esitykseen liittyen on välttämätöntä selvittää esitetyn sääntelyn oikeudellinen perusta. Sääntely

vaikuttaa olevan kunnallisen itsemääräämisoikeuden vastainen. Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon. Mikäli kunnan mahdollisuutta käyttää hyväkseen omistamiaan osakeyhtiöitä rajataan mietinnössä kuvatulla tavalla, tulisi sille esittää erittäin painavat perusteet. Kyseisten yhtiöiden toiminta pääosin joudutaan lopettamaan, mikäli omistusosuusvaade sellaisenaan kirjataan lakiin.

Sidosyksikkösääntely puuttuu perustuslailla suojattuun omaisuuden suojaan sen myötä, kun voimassa olevia määräaikaisia sopimuksia joudutaan irtisanomaan vastoin sopimusehtoja. Kyseessä on perusoikeusrajoitus. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu silloin, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Mietinnössä ei lainkaan perustella sitä, miten tämän esitetyn sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden toteutuvat tässä tapauksessa, kun lailla puututaan määräaikaisten sopimusten keston. On tyydytty viittaamaan perustuslakivaliokunnan aiempiin ratkaisuihin käsittelemättä sitä, miten perusoikeuden rajoitus näyttäytyy käsillä olevan sääntelyehdotuksen kohdalla.

Esitys on hallitusohjelman vastainen siltä osin, että hallitusohjelman pyrkimys on ollut vähentää kuntiin kohdistuvaa sääntelyä ja purkaa normeja. Esitys on hallitusohjelman vastainen myös siltä osin, että siinä ei ole huomioitu hallitusohjelmassa mainittua yleistä etua. Mainituilta osin esityksessä edetään hallitusohjelman vastaiseen suuntaan. Esityksen valmistellut työryhmä ei ole riittävällä tasolla selvittänyt muutoksesta kunnille ja muille

sidosryhmille syntyviä talousvaikutuksia. Mikäli lainsäädäntö toteutetaan esitetystä muodosta, tulee valtion vastata kunnille aiheutuneista muutokustannuksista täysimääräisesti. Tämän lisäksi toteutuksen yhteydessä tulee toteuttaa vapautus varainsiirtoveron maksuvelvollisuudesta

omistusjärjestelyiden osalta.

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.

Kirkkonummen kunnan kokemusten mukaan yksikään aiempi hankintalakiuudistus ei ole helpottanut tarjoajien eikä hankintayksiköiden työtä julkisiin hankintoihin liittyen. Käsillä oleva uudistus tulee toteuttamaan tätä samaa linjaa, mikäli se toteutetaan työryhmän mietinnön mukaisena.

Sidosyksiköt ovat hankintansa kilpailuttavia julkisia hankintayksiköitä, joilla voivat mahdollistaa laadukkaan työympäristön hankintaosaajille. On vaikea kuvitella, että hankintojen pilkkominen pieniin aliresursoituihin rajallisen osaamisen hankintayksiköihin parantaisi hankintojen laatua,

markkinoiden toimivuutta tai julkisten varojen tehokasta käyttöä nykyiseen tilanteeseen nähden. Kirkkonummen kunnalla on ollut useita vuosia vaikeuksia saada palkattua osaavia hankintahenkilöstöä ja vaihtuvuus on ollut suurta.

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

Kirkkonummen kunta katsoo, että hankintalain 65§:n esitetty muutos on perusteltu. Hankintayksiköille on hyödyllistä parantaa vuoropuhelua ja markkinatuntemusta hankintojen valmisteluvaiheessa. Markkinakartoitusta tehdään jo laajasti hankinnan koosta riippumatta. Joissakin hankinnoissa markkinatarjonta voi olla rajallinen, eikä markkinakartoitusvelvoitteiden lisääminen todennäköisesti laajenna tarjontaa.

Hankintalain 75 §:n esitetty muutos velvoittaisi jakamaan hankintasopimukset osiin, mikä on ymmärrettävää erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille suunnatuissa tavara- ja palveluhankinnoissa. Kunta jakaa nykyisin suuren osan kilpailutuksista osiin, joissa jakaminen on perusteltua ja osin välttämätöntä. Keinotekoinen jakaminen voi kuitenkin lisätä hallinnollista taakkaa ja muutoksenhakujen määrää. On tärkeää, että perustelluille syille ei aseteta liian tiukkoja vaatimuksia, jotta hankintayksiköt voivat valita tarkoituksenmukaisimman laajuuden kilpailutuksille.

Hankintayksiköillä tulisi säilyttää harkintavalta hankintojen osiin jakamisessa. Mahdollisiin väärinkäytöksiin voidaan puuttua nykyisen hankintalain perusteella. Esitetty muutos aiheuttaisi pitkällä aikavälillä suoria ja välillisiä kustannuksia, erityisesti kynnysarvon ylittävissä tavara- ja palveluhankinnoissa, jotka ovat merkittävä osa pienten hankintayksiköiden hankinnoista.

Hankintalain 124 §:n esitetty muutos (hankintakertomukseen annettavat tiedot) lisäisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Keskeisemmät hankintaa koskevat tiedot löytyvät jo tällä hetkellä hankintapäätöksestä sekä jälki-ilmoituksesta. Hankintojen valmistelun huomioiminen voisi olla perustellumpaa sisällyttää hankintayksikön omaan dokumentaatioon, kuten hankintaohjeisiin. Tämä varmistaisi, että valmistelun kattavuus huomioidaan EU-kynnysarvojen ylittävien hankintojen lisäksi myös kansallisissa ja pienhankinnoissa.

Jos hankintojen valmistelun kuvaus olisi hankintayksiköiden sisäisessä dokumentaatiossa, valmistelusta tulisi pysyvämpi toiminto, joka koskisi kaikkia hankintoja yksittäisten sijaan. Tämä lähestymistapa parantaisi myös riskienhallintaa sekä sisäistä ja ulkoista valvontaa, jolloin hankintayksiköt voisivat tehokkaammin seurata ja puuttua hankintoihin liittyviin kokonaislinjauksiin sisäisten menettelyiden avulla.

Hankintalain 125 §:n esitetty muutos, joka velvoittaisi keskeyttämään hankintamenettelyn tietyissä

tilanteissa, on ymmärrettävä tavoitteeltaan, mutta käytännössä toimimaton. Muutoksen taustalla on ajatus, että markkinoilla olisi aina runsaasti tarjontaa ja monia hyviä toimijoita, mikä ei pidä paikkaansa kuntasektorin tärkeissä hankinnoissa, kuten esimerkiksi ICT-palveluissa tai sellaisten palveluiden hankinnoissa, joissa ICT-palvelut ovat merkittävä osa. Käytännössä pienillä markkina-alueilla tarjousten määrän kasvattaminen on käytännössä mahdotonta. Jos hankintamenettely jouduttaisiin aina keskeyttämään, ellei tarjouksia ole useampia, sama tarjoaja todennäköisesti voittaisi uudessa kilpailutuksessa, mutta korkeammalla hinnalla. Mikäli markkinavuoropuheluilla on selvitetty, ettei yhtä useampi tarjoaja täytä haluttuja vaatimuksia niin ei ole kustannustehokasta tehdä pakollinen uusintakilpailutus. Lisäksi hankintayksikölle uuden tarjouskilpailun järjestäminen tuo lisää työmäärää ja vie aikaa.

Jos hankinnan keskeyttämistä edellyttävä velvoite asetetaan, siitä tulisi voida poiketa perustelluin syin ilman erityisen painavia perusteita.

Monopoliasemassa oleva tarjoaja voi hyötyä uudelleenkilpailutuksesta nostamalla hintaa, koska se ei ole sidottu aiempaan tarjoukseen. Tämä nostaa hankintayksiköiden kustannuksia ja voi johtaa tilanteeseen, jossa on valittava kalliiden kustannusten ja vaatimusten lieventämisen välillä.

Esitetty lainsäädäntöuudistus johtaa siihen, että hankintayksiköiden tulisi tulevaisuudessa mukautua markkinoiden tarjontaan ja hankkia laadultaan heikommin soveltuvia palveluita tai tuotteita kuin mitä todellinen tarve vaatii, mikä saattaa johtaa siihen, että hankintayksiköiden on tehtävä kompromisseja laadun suhteen ja hyväksyttävä palveluita sekä tuotteita, jotka eivät täysin vastaa hankintayksikön alkuperäisiä vaatimuksia ja odotuksia.

Kirkkonummen kunta näkee hyvänä lakiesityksen tavoitteen, että hankintayksikköjen tulisi asettaa hankinnan kohteeseen kohtuulliset vaatimukset ja välttää ylimitoitettuja, kilpailua rajaavia vaatimuksia. Joissain tapauksissa vaatimusten lieventäminen voi tuottaa lisätarjouksia. Tässä tilanteessa hankintayksikkö saattaa kuitenkin joutua tilanteeseen, jossa vaatimusten keventäminen lisää sen oman toiminnan työmäärää ja kustannuksia. Erityisesti tietojärjestelmähankinnoissa tavoitteena on usein hankintayksikön työmäärän vähentäminen, joten lain kirjaus saattaa olla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa. Lisäksi erilaiset kansalliset tai kunnan strategiaan liittyvät edellytykset on tarkoitettu päätöshetkellä toteutettavaksi, eikä niistä aina järkevää luopua vain siksi, että riittävän moni markkinatoimija ei pysty edellytyksiä täyttämään.

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

Kirkkonummen kunta viittaa edellä lausuttuun. Hankintalain 65§:n esitettyä muutosta lukuun ottamatta keinot eivät ole sopivia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lisäksi Kirkkonummen kunta toteaa, että kaikki sellaiset lainsäädännön muutokset, joilla lisätään hankintayksikön harkintavaltaa ja vähennetään hallinnollisia velvoitteita parantavat hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Esitetyt muutokset päinvastoin vähentävät hankintayksikön harkintavaltaa ja lisää hallinnollisia velvoitteita. Näin ollen keinot eivät ole sopivia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kirkkonummen kunta katsoo, että sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Esityksen mukaiset hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Esitetty vähimmäisomistusosuus on ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, ja käsityksemme mukaan rajoitus edellyttäisi tuekseen painavia perusteita. Esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

Muutos tulee kohtelemaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kaikkien kuntien itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia ei voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, kunkin kunnan tasolla erikseen. Vähintäänkin tulisi arvioida esityksen vaikutuksia eri kokosiin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Kirkkonummen kunnan käsityksen mukaan vähimmäisomistusvaatimusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen tavoitteena voi olla rajoittaa sidosyksiköiden toiminnan jakaminen pienempiin yksiköihin ja rajattuun toimintaan. Tavoitteena lienee ollut myös hankintalain mukaisen määräysvallan takaaminen edellyttämällä omistajilta nykyisiä isompia omistusosuuksia.

Nämä tavoitteet eivät toteudu mietinnössä esitetyllä mekanismilla, vaan muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella tai rajatun toiminnan puitteissa. Lisäksi hankintalain sidosyksikön omistamisen edellytyksenä oleva määräysvalta toteutuu valtaosassa nykyisistä sidosyksiköistä.

Kirkkonummen kunnan näkökulmasta esitykseen sisältyviä tavoitteita on mahdollista saavuttaa nykylainsäädännöllä sidosyksiköiden toimintaa kehittämällä ja valvontaa tehostamalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan lisäämisellä voidaan turvata tavoitteiden toteutumista. Vuonna 2024

markkinaoikeudessa ratkaistut sidosyksikkötapaukset osoittavat, että KKV:n on valvontakeinoin mahdollista puuttua väärinkäytöstilanteisiin.

Kirkkonummen kunta myös toteaa, että yksittäisten kuntien ja kuntien yhteistyössä tekemän omistajaohjauksen kehittyminen vahvistaa omistajien määräysvaltaa kuntien omistamissa yhteisöissä, myös sidosyksiköissä.

Kirkkonummen kunnan osalta esitetyt muutokset johtaisivat uudelleenjärjestelyihin myös sellaisissa sidosyksiköissä, joita ei ole tähän asti pidetty ongelmallisena. Julkisten varojen käytön näkökulmasta olisi suurempi tarve lainsäädännölle, joka ratkaisee ongelmia ja vähentää kustannuksia eikä luo uusia ongelmia ja lisää kustannuksia. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Käytännössä sidosyksiköiden toimintaedellytykset lakkaisivat lähes kokonaan.

Esitetty 10 % omistusosuus ei takaa omistajan määräysvaltaa, vaan määräysvalta on varmistettava yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen avulla. Myös pienempi omistusosuus voi tuoda omistajalle riittävän määräysvallan.

Esitetty mekanismi koskisi samalla tavalla kuntia ja hyvinvointialueita ja olisi tavoitteisiin nähden epäsymmetrinen suurten ja pienten toimijoiden perustamien sidosyksiköiden osalta. Esimerkiksi kymmenen hyvinvointialueen yhteinen sidosyksikkö käsittäisi noin puoli Suomea. Vastaavasti

tasaosuuksilla kymmenen keskikokoistakaan kuntaa ei muodosta lähellekään vastaavaa alueellista tai taloudellista kokonaisuutta. Epäselväksi jää, lisääntyisikö kilpailu markkinoilla lainkaan vaan lisääntyisikö julkisen sektorin henkilöstömäärä palveluiden tuottamisessa. Varmaa on, että mittakaavaetu kilpailutuksissa vähenee pienten, hajautettujen hankintayksiköiden osalta.

Kirkkonummen kunta katsoo, että esitetty mekanismi on epätarkoituksenmukainen. Lisäksi esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvalttaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista. 10 % vähimmäisomistusvaatimuksen astuessa voimaan sellaiset sidosyksikön käytön edellytykset, jotka ovat syntyneet EU-oikeuskäytännössä ja perustuvat EU-direktiiviin, monimutkaistuvat entisestään. Epäselväksi jää, lisääntyisikö kilpailumarkkinoilla ollenkaan.

Ehdotuksen toteuttamiskelpoisuutta heikentää julkisyhteisöiltä vaadittavat omistusjärjestelyt, jotka toteutuvat vain, jos osakkailla on halua ja kykyä osakekauppoihin. Osakkeiden käyvän arvon arvioiminen tilanteessa, jossa osakemarkkina syntyy lainsäädännön tuomasta velvoitteesta, tulee

olemaan vaikeaa ja johtaa väistämättä vääristymiin. Koska uudistus heikentää erityisesti pienten kuntien asemaa, muutoksesta on odotettavissa erimielisyyksiä, jotka estävät omistusjärjestelyjen toteuttamisen. Tämä johtaa sidosyksiköiden tarpeettomiin purkamisiin ja yritysjärjestelyihin, mistä aiheutuvat kustannukset siirtyvät yhtiöiden omistajien ja kuntalaisten maksettaviksi.

Lain muuttuminen mietinnön mukaisesti merkitsisi sitä, että odotettavissa on monen yhtiön ajautuminen talousvaikeuksiin. Todennäköistä on, että sidosyksiköt eivät pysty vähentämään henkilöstöään ja irtautumaan omista sitoumuksistaan asiakasvolyyymien laskiessa nopeasti.

Uusiasiakashankinta ei ole sidosyksiköille mahdollista, joten riittävä tulovirta on varmistettava hintoja nostamalla. Sidosyksiköiden poistuvien asiakaskuntien alueille tekemät investoinnit muuttuvat arvottomiksi, ellei niitä saada myydyiksi eteenpäin. Koska sidosyksiköiden tarkoitus ei ole tehdä voittoa, yhtiöiden taloudelliset puskurit ovat pääsääntöisesti vähäiset. Uudistus romuttaa kuntien omistamien yhtiöiden arvon ja toimintakyvyn, mikä ei ole kuntaomistajien, eikä sidosyksikkönä toimivien yhtiöiden alihankkijoiden tai velkojien kannalta hyväksyttävää. On mahdollista, että sidosyksiköiden liiketoiminnan pohjan rapautuessa ja/tai omistusjärjestelyihin liittyvien kirjanpidollisten kirjausten myötä kunnille aiheutuu tappioita, jotka pahimmillaan saattavat lisätä alijäämän kattamisvelvollisuuden piiriin kuuluvien kuntien määrää muutenkin haasteellisessa kuntatalousnäkymässä. Koska muutoksella saavutettavia konkreettisia rahallisia tai toiminnallisia hyötyjä ei pystytä osoittamaan, sen toteuttaminen vaikuttaa julkisten resurssien käytön näkökulmasta järjettömältä.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistusmekanismi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. On myös syytä muistaa, että palveluiden järjestämiseen yhdessä on aiemmin jopa kannustettu volyyymihyötyjen, osaamisen, neuvotteluvoiman ja investointien keskittämisen hyötyjen saamiseksi. Toisaalta seudullinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä pienempien kuntien toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

Ehdotus ei ole esitettyssä muodossa tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Jo nykyisen lainsäädännön pohjalta kehittyvä toiminta, oikeuskäytäntö ja valvontatoimet mahdollistavat tavoitteiden toteutumisen. Mikäli sidosyksikköjä koskevaa lainsäädäntöä on joiltain osin tarve kehittää, se tulee tehdä laadukkaassa lainsäädäntöprosessissa, joka sisältää vaikutusarvioinnin ja erityisesti keskisuurten ja pienten kuntien osallistamisen.

Mietinnön esitys on mekanismiltaan epäselvä:

Työryhmämietinnössä esitetyn mekanismin soveltaminen käytännössä on epäselvää. Mietinnössä ei ole otettu kantaa moniin käytännön tilanteisiin, joita uusi edellytys edellyttäisi. Ensinnäkin 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus on mietinnössä sidottu vain omistamiseen, eikä esimerkiksi

hankinnan tekemiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaikkien sidosyksikköä omistavien osakkaiden omistusosuus on muokattava vähintään 10 prosentin suuruiseksi, jotta

sidosyksikkö olisi minkään omistajan sidosyksikkö. Mietinnössä esitetty mekanismi ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten yhtiöstä voitaisiin sulkea ulos omistajia, jos omistajat eivät pääse esimerkiksi osakkeiden hinnasta tai muista käytännön järjestelyistä yksimielisyyteen.

Koska on mahdollista, että sidosyksiköihin jäisi tai voisi olla tarpeen jäädä omistajia, jotka omistavat alle 10 prosenttia osakkeista, vähimmäisomistusosuuden tulisi koskea sidosyksiköltä hankkimista. Mikäli epätoivottu ja perusteeton 10 % vähimmäisomistusosuus tulee osaksi lainsäädäntöä, olisi käytännön omistusjärjestelyjen aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi järkevää mahdollistaa se, että yhtiöihin jäisi myös pienosakkaita, jotka eivät koskaan käyttäisi sidosyksikön palveluita. Nykyinen muotoilu ei kuitenkaan tätä mahdollistaisi.

Toiseksi pykäläesityksessä ja mietinnön perusteluissa kuvattu säännön ulottaminen tytär- ja osakkuusyhtiöihin jää epäselväksi. Esitetystä pykälätekstissä ja sen perusteluissa puhutaan paitsi hankintayksikön omistusosuudesta myös sidosyksikköä koskevat vähimmäisomistusvaatimuksesta sekä sidosyksikön emo-, tytär- ja osakkuusyhtiöiden omistusosuuksien huomioimisesta. Muotoilulla lienee tarkoitus ehkäistä sidosyksiköiden omistuksen jakautumista kymmenelle yhtiölle, joita omistaisi kymmenen omistajaa. Muotoilu on kuitenkin ainakin pykälätasolla niin epäselvä, että vaarana on muotoilun soveltuminen jatkossa tilanteisiin, joihin sitä ei ole tarkoitettu. Epäselvää on esimerkiksi, onko muutoksen tarkoitus vaikuttaa siihen, voiko esimerkiksi kunnan yli 10 prosentilla omistaman sidosyksikön omistamaa tytäryhtiötä mahdollista käyttää sidosyksikkönä jatkossa, kuten tähän saakka.

Kolmanneksi on epäselvää, miten esitettyä 10 prosentin sääntöä sovellettaisiin mietinnössä esitettyllä tavalla yhdistykseen ja säätiöihin tai osuuskuntiin. Esitys on omistusvaatimuksen vuoksi erityisen ongelmallinen muiden järjestäytymismuotojen kuin osakeyhtiöiden osalta, sillä missään muussa toiminnan mallissa omistus ei korreloi päätös- tai vaikutusmahdollisuuksien kanssa. Yhdistysten, säätiöiden sekä osuuskuntien päätöksenteossa omistusosuus ei ole merkityksellinen.

Esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismi on käytännössä toimimaton. Lisäksi se kohtelee samalla alalla ja samoja velvoitteita toteuttavia toimijoita eriarvoisesti niiden organisointitavan mukaan, kuten osakeyhtiöitä ja kuntayhtymiä, joista viimeainittua esitetty muutos ei koskisi.

Lisäksi lain 174 §:ään esitetty siirtymäsäännös on epäselvä siltä osin, missä määrin voimassa olevia sopimuksia on mahdollista käyttää ja milloin niitä on irtisanottava. Pykäläehdotusta lukiessa on vaikea ymmärtää käytännön ero 1 ja 3 momenteissa mainittujen sopimuksen hyödyntämisen ja irtisanomisen välillä. Ilman tarkempaa tietoa ja perustelua näiden kahden momentin eroista ne vaikuttaisivat tarkoittavan samaa asiaa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kirkkonummen kunta toteaa, että sidosyksiköiden omistusosuuden 10 % vähimmäisvaatimus ja erityisesti nyt ehdotettu lyhyt siirtymäaika vaarantavat kuntien perus- ja tukipalveluiden jatkuvuuden niillä toimialoilla ja maantieteellisillä alueilla, joilla toimivaa markkinaa ei ole. Katkokset peruspalveluissa ovat yhteiskunnan toimivuuden näkökulmasta haitallisia ja myös katkokset tukipalveluissa voivat estää kuntien peruspalveluiden tuottamisen.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut ovat keskeiset peruspalvelut, joiden toiminnan jatkuvuutta ei voida turvata, mikäli esitys toteutuu sellaisenaan. Vähintäänkin seurauksena on merkittävä kustannusten kasvu. Itsehallinnon kannalta kuntien tulisi itse päättää onko sidosyksikön palvelut hinta-laatusuhteeltaan ja menettelytavoiltaan hyviä ja tehdä sen perusteella omat valintansa.

Tukipalveluiden toiminnan jatkuvuus heijastuu kaikkeen kunnallisen palvelun jatkuvuuteen ja toimintavarmuuteen. Erityisesti pienillä hankintayksiköillä voi olla vaikeuksia rahoittaa palveluntuottajan vaihtaminen tai siirtäminen osin omaksi toiminnaksi, sillä esimerkiksi jo yhden keskisuuren kunnan talous- ja palkkahallinnon ohjelmistojen käyttöönottokustannukset voivat nousta useisiin satoihin tuhansiin euroihin ja osaavan henkilöstön saatavuus tuottamaan sidosyksikön aiemmin tuottamia palveluita voi muodostua ongelmaksi. Toimintavarmuuden turvaaminen varahenkilöstön avulla nostaa myös kustannuksia. Koko Suomen tasolla muutoksesta aiheutuva työmäärä on valtava ja pois kuntalaisille paremmin lisäarvoa tuottavasta toiminnasta sekä elinvoimaa ja kasvua tuottavasta toiminnasta.

Muutos tulee lisäämään kuntien kokonaiskustannuksia. Tukipalveluiden kustannukset nousevat, kun volyyymihyödyt menetetään ja rakennemuutoksista aiheutuneet kustannukset tulevat kuntien katettaviksi. Kilpailullisista markkinoista ei odoteta tilanteeseen helpotusta, sillä on erittäin todennäköistä, että kuntien tarvitsemat suuren volyymin erityispalvelut keskittyvät muutamalle isolle markkinatoimijalle, joiden hinnoittelulta tulee jatkossa olemaan suuri.

Palveluiden kilpailuttaminen lisää kuntien hallinnollista työtä, minkä lisäksi yritysjärjestelyt vaativat lukuisia neuvotteluja ja resursseja päätösvalmisteluun. Alueellinen yhteistyö voi omistusosuuksia koskevissa riitatapauksissa heikentyä. Hankintaosaamista ja osaajien määrää on lisättävä ja/tai ostettava konsulttiapua erityisesti tietojärjestelmähankeissa, mikä nostaa kuntien ja palveluita tarjoavien yritysten kustannuksia. Hankintaosaajien ja konsulttiavun saaminen on todellinen haaste hyväksyessä lyhyet siirtymäajat lain voimaansaattamiselle.

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

Kirkkonummen kunta käyttää sidosyksiköitä vain tilanteissa, joissa se on katsottu kunnan omistajapolitiikan, alueellisen elinvoiman, toiminnan jatkuvuuden varmistamisen ja julkisten varojen tehokkaan käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi. Sidosyksiköiltä ostetaan tukipalveluita lähinnä taloushallinnon, perintäpalveluiden sekä ICT- ja tietohallinnon alalta.

Kirkkonummen kunta ostaa tällä hetkellä kirjanpidon, maksuliikenteen ja perinnän palvelut sidosyksiköltä. Palveluun sisältyvät palveluissa käytettävät tietojärjestelmät. Mikäli mietinnössä esitetyt muutokset toteutuvat, kunta joutuu järjestämään palvelut toisin. Tämä merkitsee ensi vaiheessa merkittäviä muutuskustannuksia, riippumatta siitä, millä muulla mallilla kunta palvelut järjestää. Mikäli kunta päättäisi itse kilpailuttaa palvelut ja järjestelmän, muutuskustannukset kilpailutuksineen ja käyttöönottokustannuksineen merkitsisivät useiden satojen tuhansien eurojen kustannusta. Lisäksi kunta joutuisi hankkimaan asiantuntijapalveluita asiantuntijaresurssinsa tueksi. Lisäksi kunnan resursseja jouduttaisiin kohdentamaan entistä enemmän tukipalveluiden tuotannon hallinnointiin, joka on pois kunnan ydinpalveluiden toteuttamisesta.

Kunnan talouspalveluiden tietojen mukaan tällä hetkellä ei ole sellaisia markkinatoimijoita, joilla olisi kyky tuottaa toimintavarmoja palveluita kunnan volyymit ja tarpeet huomioiden. Perintäpalveluiden osalta kunta on ollut aiemmin sopimussuhteessa kahden eri markkinatoimijan kanssa, mutta näitä seurannut sidosyksikkötoimija on ollut sekä laadultaan paras, sitouttanut kaikkein vähiten kunnan henkilökunnan työpanosta sekä jatkuvassa palvelutuotannossa että hankinnallisesti ja tuonut siten asiakasnäkökulmasta jatkuvuutta. Taloushallinnon palveluiden kokonaisuuden näkökulmasta kunta todennäköisesti järjestäisi jatkossakin palvelut yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, mutta tällöin uusi tuottaja joutuisi hinnoittelemaan palveluidensa sisään muutuskustannukset, ja palveluiden hinnat kasvaisivat myös volyymietujen pienetessä. Toinen vaihtoehto olisi tuottaa palvelut omana työnä.

Perintätoimintaa on markkinoilla, jonka osalta sidosyksikkö tai kunta voi tehdä omat ratkaisunsa.

ICT-palveluiden osalta Kirkkonummen kunta hankkii tällä hetkellä tietotekniikan peruspalvelut kilpailuilta markkinoilta. Palvelutuotannossa käytettävät ohjelmistot on kunta hankkinut palveluna osana sidosyksiköltä hankittua palvelua tai hankkii ne sidosyksikön tai Hanselin kilpailuttamien yhteishankintojen kautta. Palvelutuotannon ohjelmistojen osalta kunnalla on kokemusta siitä, että kunnan neuvotteluvoima on usean ohjelmistotoimittajan suhteen olematon, johtuen osittain puutteellisesta kilpailullisesti markkinasta, korkeista alalle tulon ja korkeista vaihtokustannuksista. Lisäksi kunnalta puuttuu merkittävässä määrin osaamisresurssia järjestelmäsopimusten kilpailuttamiseen ja sopimuksen aikaiseen sopimusjohtamiseen liittyen. Riittävän osaamisen rekrytoiminen Kirkkonummen kunnan kokoiseen organisaatioon ei ole kestävä ratkaisu ja suurempina ammattiorganisaatioina sidosyksiköillä on kuntaa parempi kyky hankkia pysyvää osaamista niin järjestelmien ja palveluiden kilpailuttamiseen kuin sopimuksen aikaiseen toimintaan. Kuntien ICT-palveluiden laadukkaan hankinnan, mittakaavaetujen hyödyntämisen ja paremman neuvotteluvoiman vuoksi sidosyksiköt ovat tärkeä kuntayhteistyön muoto, jolla turvataan toiminnan jatkuvuus veronmaksajalle kohtuullisin kustannuksin.

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

Omistusjärjestelyistä sidosyksiköissä on sovittava yhdessä muiden osakkaiden kanssa, mikä vaatii neuvotteluja ja apua riippumattomilta asiantuntijoilta. Lyhyen siirtymäajan vuoksi selvitystyö on aloitettava pian, mikä vaatii sidosyksiköiltä ja niiden omistajilta rahaa ja resursseja. Resurssien

löytäminen tulee olemaan vaikeaa suuren yhtäaikaisen selvitystarpeen vuoksi. Kustannukset karkaavat käsistä kaikkien toteuttaessa muutoksia samanaikaisesti.

Yhtiöissä, joissa on paljon osakaskuntia, ja joille ei todennäköisesti ole saatavissa palveluja kilpailluilta markkinoilta, tullaan todennäköisesti harkitsemaan yhtiön pilkkomista. Omistusosuuksia on järjesteltävä vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi. Lisäksi on toteutettava valtava määrä yhtiöiden omaisuuden ja vastuiden uudelleenjärjestelyjä. Kaikissa näissä järjestelyissä kuntien kustannukset nousevat.

Nykyisten tukipalvelua tuottavien tai tukipalveluiden yhteishankintoja toteuttavien sidosyksikköyhtiöiden osalta Kirkkonummen kunnan ensisijainen ratkaisu on toteuttaa kuntayhteistyötä lain sallimassa enimmäislaajuudessa. Sidosyksikön koko pieneysi ja mittakaavaedut heikkenisivät, mutta palvelun järjestämismalli säilyisi todennäköisesti entisellään.

Siinä tapauksessa, että tämä ei onnistuisi, kunta tutkisi edellytykset järjestää tukipalvelu omana tuotantona. Kaikissa tapauksissa kustannukset nousisivat.

Suurempien tukipalveluyhtiöiden järjestelyjen osalta pienosakkaiden kyky ostaa osakkeita voi muodostua ongelmaksi, sillä kunnat eivät voi luopua omaisuudestaan alihintaan. Myös pilkottujen yhtiöiden toimintakyky on epävarmaa. Yritys- ja omaisuusjärjestelyissä on huomioitava

varainsiirtoverovaikutukset, jotka lisäävät järjestelyistä aiheutuvia kustannuksia, ellei uudistuksen yhteydessä säädetä järjestelyihin liittyen varainsiirtoveron vapautusta.

Mikäli vähimmäisomistusrajaa koskeva sääntely astuu voimaan, konsernijohto valmistelee valtuuston päätettäväksi muutokset omistajapolitiikkaan ja valtuuston tulee ottaa kantaa mistä osakkeista kunta on valmis luopumaan ja millä ehdoin. Lähtökohtaisesti kunta ei voi tehdä kunnan edun vastaisia päätöksiä. Riskinä on, että yhteistä näkemystä yhtiöiden omistajien kesken ei löydy, jolloin voidaan joutua turvautumaan pidempisiin hallinnollisiin menettelyihin.

Joka tapauksessa kunta joutuisi välittömästi hankkimaan järjestelyjä varten erilaista henkilö- ja osaamisresurssia ja hidastamaan omia kasvu- ja kehittämishankkeita muutosten aikana. Koska pysyvät kustannukset nousisivat ja muutostyöt aiheuttaisivat merkittäviä lisäkustannuksia, kunta joutuisi ottamaan nämä huomioon talousarvioprosessissaan eli säästämään muista toiminnoistaan vai kattamaan kohonneet kustannukset lisäämällä kuntalaisten ja yritysten kuntaverorasitusta.

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

Kunta ei tunnista sellaisia hyötyjä, joita ei voitaisi saavuttaa jo nykyisen lainsäädännön pohjalta kehittämällä omistajuutta, sopimushallintaa, hankintatointa sekä hankintojen valvontaa. Kirkkonummen kunta ei näe esitettyjen muutosten parantavan alueen elinvoimaa suhteessa nykyisen lainsäädännön antamiin mahdollisuuksiin.

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

Kirkkonummen kunnan näkemyksen mukaan ehdotettu 1,5 vuoden siirtymäaika (jätehuollossa 2,5 vuotta) ei riitä. Kuntien oman työpanoksen ja asiantuntijapalveluiden suuren kysynnän vuoksi nykyiset resurssit eivät riitä ajallisesti muutosten toteuttamiseen. Myös markkinoilla toimivien yritysten kyky osallistua kaikkiin yhtäaikaisiin tarjouskilpailuihin, sekä laajentaa liiketoimintaansa, on rajallinen. Nykytilannetta heikentävän muutoksen toteuttaminen siten, että kuntien palvelut eivät vaarannu, vaatii vähintään 5 vuoden siirtymäajan. Siirtymäaikojen suhteen on erityisesti huomioitava vaikutukset nykyisin voimassa oleviin kuntien tai sidosyksiköiden sopimuksiin ja niiden purkamisten vaikutuksiin kunnille tai sidosyksiköille – siis viime kädessä sidosyksiköiden omistajille.

Sopimuksia on perusteltua voida jatkaa siirtymäajan loppuun asti tilanteessa, jossa sidosyksikkö tai sidosyksikköliiketoiminnan osa siihen liittyvine sopimuksineen siirtyy markkinaehtoiseen toimintaan ennen siirtymäajan päättymistä.

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

Kirkkonummen kunta toteaa, että muutos tulee aiheuttamaan valtavasti lisätyötä. Työmäärä riippuu toteutettavista järjestelyistä. Siirtymäaikaa on varattava kuntien ja sidosyksiköiden vaihtoehtojen huolelliseen tarkasteluun. Omistusjärjestelyjä varten on laadittava omistajista riippumattomat arvonmääritykset, käytävä kauppaneuvottelut, valmisteltava päätöksenteko ja huolehdittava tarvittavista lunastusmenettelyistä ja päätösten toimeenpanosta.

Yritysten rakenteita koskevat järjestelyt vaativat perinteisten neuvottelujen ja päätösvalmistelujen lisäksi muuta asiantuntija-apua, sekä osakassopimusten, yhtiöjärjestysten ja liiketoimintasuunnitelmien päivitystä, PRH:n käsittelyjä ja velkojien kuulutuksia. Toisin kuin työryhmän mietinnössä esitetään, kaikissa osakassopimuksissa, joissa Kirkkonummen kunta on mukana, ei ole huomioitu omistajissa tapahtuvia muutoksia tavalla, joka vähentäisi hallinnollista työtä. Yritykset tarvitsevat aikaa irtisanomisiin ja rekrytointeihin sekä omaisuuden, voimassa olevien sopimusten, vastuiden uudelleen järjestämiseen ja erilaisiin ICT-järjestelmämuutoksiin.

Lisäksi tulee varata aikaa kuntien ja yritysten hankinta- ja kilpailutusosaamisen vahvistamiseen, hankintatarpeiden määrittelyyn, markkinavuoropuheluihin, kilpailuttamiseen, rekrytointeihin mikäli palvelutoiminta otetaan omaksi, päätöksentekoon, oikaisuvaatimuksiin ja oikeuskäsittelyihin, sekä palveluiden käyttöönottoon. Koska toimenpiteet koskevat suurta määrää palveluita ja yrityksiä, ei niiden toteuttaminen samanaikaisesti nykyisillä resursseilla onnistu.

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

Omistusvaatimuksesta ei ole sen kohdalla osoitettavissa hyötyjä, vaan ainoastaan merkittäviä kustannuksia. Erityisesti tämä koskee työvoiman käyttöön perustuvia kunnan lakisääteisiä palveluita. Siirtymäajalle tulisi säätää kunnille ja kuntayhtiöille vapautus varainsiirtoveroista.

10 %:n vähimmäisomistusvaatimus on keinotekoinen ja tulisi poistaa. Tällä hetkellä muodostuu nykylainsäädännön pohjalta oikeuskäytäntöä siitä, miten omistajan riittävä määräysvalta sidosyksikössä määräytyy. On tarkoituksenmukaista arvioida myöhemmin, ovatko määräysvallan kriteerit tarkoituksenmukaiset. Samaan aikaan on tärkeää arvioida sitä, missä määrin milläkin toimialalla ja alueella on mahdollisuus toimiville markkinoille.

Kirkkonummen kunta pitää tärkeänä, 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) sidosyksiköjä koskevan selvityksen johtopäätelmien kanssa, sekä työryhmän mietinnössä esitettyjen eriävien mielipiteiden kanssa. Lisäksi poikkeuksena tulisi mainita sidosyksiköiltä hankitut työvoimavaltaiset palvelut kuten talous- ja palkkahallinto, jotka kunnat joutuisivat ottamaan omaksi toiminnakseen puuttuvan markkinan puuttuessa. 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.

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?

Lakiluonnoksen 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”. Laki mahdollistaisi sen, että kansallisen viranomaisen antama ohje tai tulkinta korkean riskin toimittajasta, tuotteesta tai palvelusta riittää sulkemaan tällaisen tarjoajan pois tarjouskilpailusta. Ohjeet ja tulkinta riskitarjoajista tai tuotteista ja kuka tulkintoja virallisesti antaa, tulee olla hankintayksikön saatavilla.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Kirkkonummen kunta toteaa, että rikosrekisteriotteiden tarkastamisveloitteesta luopuminen on ainoa norminpurkuesitys ja se vähentää hallinnollista taakkaa. Toisaalta hankintayksikön vastuulle jää tarkistaa, pitääkö annettu vakuutus paikkaansa.

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

Aidosti hallinnollista taakkaa vähentävä muutos olisi se, että rikosrekisteriotteiden tarkastukset olisi mahdollista saada tehtyä sähköisesti viranomaistiedoista.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusveloitteen selventäminen on kannatettava uudistus tilastoinnin ja hankintojen kokonaiskuvan saamiseksi. Uudistus myös selkeyttää ilmoittamisvelvollisuutta yhdenmukaisemmiksi. Jälki-ilmoitusveloitteen laajentaminen lisää kuitenkin edelleen hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Jälki-ilmoitusten automatisointiin olisi syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Muut huomiot

Kirkkonummen kunta toivoo tarkennusta mietinnön luvussa 7.1. todettuun kohtaan, jonka mukaisesti hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja, jonka mukaan sidosyksikön ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Toivomme arviointia, onko tarkoituksenmukaista rajata mietinnössä esitetty tulkinta niin, ettei kunnan täysin omistama tytäryhtiö ei voisi hyödyntää kunnan osittain omistaman ja muiden omistajien kanssa yhteisessä määräysvallassa olevan sidosyksikön tuottamia palveluita.

On tärkeää ottaa huomioon esitykseen sisältyvän hallinnollisen työn ja kustannusten kasvun tilanteessa, jossa julkinen talous on muutenkin alijäämäinen ja kuntatalouden tila heikkenevä. Kokonaisuutena lakiehdotus lisää merkittävästi hankintayksiköiden hallinnollista työtä, jota on nykyinsäädännön perusteella jo paljon. Lakiesityksen tavoitteiden läpivienti on pois merkityksellisemmiltä valmistelun osilta pois, kuten markkinakartoitukselta, hankinnan

kohteen määrittelyltä ja sopimusehtojen määrittelyltä. Hankintayksiköillä ei tule olemaan varaa eikä tarjontaa lisätä resursseja hankintojen valmisteluun.

Lisäksi Kirkkonummen kunta haluaa tuoda esiin, että hallituksen esitys sisältää virheellisiä oletuksia sidosyksiköistä, kuten sidosyksiköiden avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköjä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti. Esityksessä väitetään myös, että sidosyksikköhankintojen korvaaminen kilpailutuksilla tuottaisi aina positiivisia vaikutuksia. Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat, että vaikutukset vaihtelevat merkittävästi toimialan, hankittavan palvelun, markkinatilanteen ja sidosyksikön mukaan. Yksioikoisten väitteiden esittäminen ilman perusteellisia selvityksiä ja vaikutustenarviointeja voi johtaa harhaanjohtavaan ja julkista mielipidettä vääristävään kuvaan.

Erytisen tärkeänä Kirkkonummen kunta pitää sitä, että jatkovalmistelu tulee tehdä perusteellisessa lainvalmisteluprosessissa, jossa huomioidaan erityisesti perustuslain kirjaus kunnallisesta itsehallinnosta. Perustuslain 121 §:ssä suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (HE 1/1998 vp). Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Tämä sääntelyvaraus ei estä kunnan oman hallintosäännön käyttämistä hallinnon järjestämiseen; ”yleiset” perusteet päinvastoin viittaavat siihen, että kunnalle on laissa jätettävä riittävä liikkumavara oman hallintonsa järjestämiseen. Sääntelyvaraukseen sisältyy myös perustuslaillisen toimeksiannon piirteitä: lainsäätäjän edellytetään säätävän yleisistä perusteista.

Ehdotetulla sidosyksikkösääntelyn muutoksella ei säädetä kunnan hallinnon ja talouden järjestämisen yleisistä perusteista, vaan sillä puututaan suoraan kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kunnalliseen itsehallintoon kuuluu toimintojensa priorisointi ja resurssien käytöstä päättäminen. Ehdotetussa sidosyksikkösääntelyssä ei oteta lainkaan huomioon rahoitusperiaatetta. Kuntien itsehallinnon varmistamiseksi Suomessa noudatetaan ns. rahoitusperiaatetta, eli valtio takaa kunnille riittävät voimavarat antaessaan kunnille tehtäviä. Sidosyksikkösääntelyä muuttamalla valtio on siirtämässä kunnille huomattavia hallinnollisia tehtäviä, minkä takia hankintojen järjestämiseen liittyvä resurssitarve kasvaa merkittävästi. Kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä tulee tarkastella rahoitusperiaatteen toteutumista.

Lindell Esa
Kirkkonummen kunta