

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?

Iisalmen kaupungin hallitus on kokouksessaan 17.2. 2025 (33 §) käsitellyt esitystä ja lausuu siitä seuraavaa:

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 vp; ”hankintalaki”) muutosesitys perustuu pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjauksiin. Hallitusohjelman tavoitteina julkisten hankintojen osalta on kilpailun lisääntyminen ja siten hankintojen houkuttelevuus ja markkinaystävällisyys. Julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädelty, ja hankintoja koskevaa direktiiviä suunnitellaan avattavaksi tulevina vuosina.

Yksi syy lainsäädännön uudelleentarkasteluun on tarve yksinkertaistaa menettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Myös pääministeri Orpon hallitus on käynnistänyt normien keventämisen toimenpiteitä, jotka ovat merkityksellisiä erityisesti kuntakentälle. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että nyt käsiteltävänä olevan työryhmämietinnön valmistelussa norminpurku on jäänyt taka-alalle. Samoin hallitusohjelman tavoite säästöistä ja kilpailun lisäämisestä ei toteudu esityksen mukaisella tavalla; pikemminkin kustannukset ja hallinnollinen taakka kasvaa. Esityksessä sivuutetaan monet käytännön realiteetit, kuten pienten kuntien haasteellisen markkinatilanteen, ja saattaa siten nostaa hintoja sekä heikentää palvelujen saatavuutta.

Erityinen uusi tiukentuva normi on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys. Sinänsä Iisalmen kaupunki ei vastusta sidosyksiköiden käytön tiukempaa valvontaa ja pitää hyvänä, että sidosyksikössä järjestämisen väärinkäytöksiin on menneenä vuonna puututtu. Kuitenkin työryhmämietinnössä nyt esitetty mekanismi on liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien, seutukuntien ja käytännön tilanteiden huomioimista. Esitetty tiukennus sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen pakottaa jopa satojen toimivien sidosyksiköyhtiöiden uudelleenjärjestelyihin tai purkamiseen, mikä lisää merkittävästi kuntien ja hyvinvointialueiden työmäärää.

Keskeinen puute lainvalmistelussa on vaikutusten arviointi. Lakiesityksen vaikutukset tulee arvioida tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti, huomioiden kuntien kiristyvä taloustilanne ja toimintaympäristöjen eriytyminen. Esitetyt muutokset ovat taloudellisesti ja käytännön tasolla merkittäviä, joten niiden vaikutusten arviointi perustuen tosiasioihin on välttämätöntä. Esitettyjen suurten muutosten vaikutuksia ei ole arvioitu riittävän perusteellisesti – etenkin kustannus- ja markkinavaikutuksia sekä huoltovarmuuden turvaamista olisi tullut selvittää syvällisemmin ennen lopullista lainvalmistelua.

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.

Markkinakartoitus ja hankinnan huolellinen valmistelu ovat jo nykyisin hyviä käytäntöjä, joita monet hankintayksiköt käyttävät.

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

Hankinnan jakaminen osiin (75 §) voi olla hyödyllinen keino, mutta samalla on huomioitava, että kaikissa tilanteissa se ei ole toimiva tai kustannustehokasta. Hankintakertomuksen laajentaminen (124 §) ja veloitteet kuvata entistä tarkemmin itse valmisteluprosessia lisäävät sinänsä avoimuutta, mutta samalla hallinnollisen työn määrä voi kasvaa. Hankinnan keskeyttämispakko (125 §) on puolestaan liian jäykkä, etenkin erikoisalojen tai pienten markkinoiden hankinnoissa tarjoajia on joka tapauksessa vähän.

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

Pakottavana sääntelynä esitetyt keinot voivat kasvattaa hallinnollista taakkaa ja johtaa päällekkäiseen hallinnolliseen työhön sekä epävarmuuteen siitä, milloin pakolliset valmistelutoimet ovat olleet riittävät.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksen tiukentaminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä toteuttamiskelpoinen. Vaatimuksessa ei ole huomioitu todellista määräysvaltaa, joka ei riipu omistussuuden suuruudesta vaan yhtiöjärjestyksestä ja hallintomallista. Muutoksen tuomia vaikutuksia ei ole arvioitu erikokoiset kunnat ja palvelutarjonnaltaan erilaiset seudut huomioiden.

Jos tavoitteena on puuttua väärinkäytöksiin, olisi selkeämpää vahvistaa valvontaa ja sanktioita, kuin asettaa kaikki, myös markkinatilanteessa oikein toimineet, haastavaan asemaan.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esitetty muutos tarkoittaa useiden satojen, toimivien ja pitkäaikaiseen yhteistyöhön perustuvien yhtiöiden uudelleenjärjestelyjä. Tämä aiheuttaa lisäkuluja, ruuhkauttaa markkinat sekä murentaa pienten kuntien yhteisesti omistamia ja vuosia rakennettuja yhteistyörakenteita. Etenkin pienille ja keskisuurille kunnille ja kaupungeille esitetty vaatimus on haastava, koska markkinaehtoisia palvelutarjoajia ei ole. Pienet ja keskisuuret kunnat eivät ole markkinatoimijoille houkuttelevia, koska hankintavolyymit jäisivät pieniksi. Hintojen nousu, palvelujen saatavuuden heikkeneminen ja katkokset palveluissa ovat todennäköisiä, eikä eri seutukuntien palvelujen saatavuudesta ole varmuutta. Kustannusten osalta olisi huomioitava myös mahdolliset sopimussanktiot sekä veroseuraamukset, jotka haastavat kuntien taloutta entisestään.

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

Muutoksen myötä olisi käytävä läpi kaikki kaupungin toiminnot (jätehuollosta pesulapalveluihin ja kirjastotoimeen) ja tarkasteltava palveluja tuottavien sidosyksikköjen omistus. Tämän jälkeen olisi vasta mahdollista arvioida, mitkä yhtiöt voisivat jatkaa toimintaansa, mitkä jouduttaisiin purkamaan ja missä yhtiöissä olisi mahdollista jatkaa toimintaa uudistetuilla omistajajärjestelyillä. Tämä lisää hallinnollisen työn määrää.

Yhtiöiden omistusjärjestelyt ovat haasteellisia; kuntien palvelutarpeet ovat erilaisia, jolloin ei voida olettaa, että kunta omistaisi tarvettaan suuremman osan yhtiöstä. Neuvottelut, sopimukset ja yhtiöiden purkautumisen myötä tarvittavat uudet kilpailutukset vaatisivat aikaa ja työpanosta. Erikoisalojen tai laajojen palvelukokonaisuuksien osalta on olemassa huomattava riski, ettei kyseistä erikoisosaamista ole saatavilla.

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

Muutos vaatisi omistusjärjestelyjen vuoksi merkittävää lisätystä ja siten kasvavia kustannuksia. Tähän asti hyvin toimineet ja yhteistä, pitkäjänteistä kehitystyötä tehneet sidosyksiköt jouduttaisiin purkamaan. Uudet yhtiöneuvottelut

Mahdolliset uudet kilpailutukset haastaisivat palvelujen jatkuvuuden; katkokset olisivat erittäin todennäköisiä, jolloin useat kunnan toiminnot hidastuisivat tai jopa loppuisivat väliaikaisesti.

Haasteena on paitsi tarjoajien löytyminen, myös osaavan ja ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus.

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

Mahdolliset hyödyt perustuvat lähinnä oletukseen kilpailun kasvusta, mutta tällainen kilpailun lisääntyminen ole on erittäin epävarmaa – se jää toteutumatta erityisesti harvaan asutuilla alueilla ja erikoispalvelujen osalta.

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

Esitetty siirtymäaika on aivan liian lyhyt, sillä yhtiöiden purkaminen, omistusosuuksien uudelleenjärjestely ja palvelurakenteen uudet kilpailutukset vaativat useiden vuosien sopeutumisajan. Mikäli tällaista muutosta lähdetään tekemään, siirtymäajan tulisi olla 3-5 vuotta, jotta palvelut voitaisiin saada jatkumaan katkeamatta ja hintojen nousu voitaisiin hallita. Monien ICT- ja jätehuollon palvelujen järjestelyt ovat monimutkaisia ja laajoja, joten muutosten hallittu toteutus edellyttäisi useamman vuoden siirtymäaikaa

• Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

lisälmen kaupungille merkittävän raskaita toimenpiteitä aiheuttaisivat yhtiöiden uudelleenorganisointi, osakekaupat, sopimusten irtisanomiset ja siirtymävaiheen investoinnit, nykyisin hyvin toimivien kokonaisuuksien uudelleen kilpailutukset, ja mahdolliset lisäinvestoinnit, jotta nykyinen palvelutaso säilyisi.

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

Jos tiukasta omistusrajasta ei luovuta, tulisi säätää laajat poikkeusmahdollisuudet, joissa eri alojen, alueiden ja kuntakokojen erityispiirteet huomioidaan. Pienille ja syrjäisille kunnille tai erityistoimialoilla tiukka vähimmäisraja tuottaa kohtuuttomia seurauksia. Esimerkiksi jätehuollon ja tiettyjen kriittisten palveluiden in house -yhtiöihin voisi säätää erillisen poikkeuksen 10 % -rajasta. Poikkeukset ja niiden rajanvedot ovat kuitenkin aina haastavia, joten selkeämpää ja tasapuolisempaa olisi luopua omistusrajauksista.

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?

Esitys ei ole riittävä keino turvata huoltovarmuutta; pikemminkin se voi nakertaa jo olemassa olevia malleja, jotka takaavat varautumisen ja jatkuvuuden tiiviissä yhteistyössä julkisten sidosyksiköiden kanssa. Sidosyksiköiden käyttö on usein kriittinen tapa turvata palvelut, kun yksityisiltä markkinoilta ei löydy toimijaa tai tarjonta on haavoittuvaa esim. syrjäisillä seuduilla. Huoltovarmuus kytkeytyy siihen, että kunnan tai hyvinvointialueen on pystyttävä järjestämään lakisääteiset palvelut myös markkinahäiriöiden aikana – sidosyksiköillä on yleensä pitkäjänteinen velvoite palvella omistajaansa. Hallitusohjelmassa mainittu turvallisuuden ja varautumisen merkitys on vaikea varmistaa, jos sidosyksiköiden toimintaedellytykset kapenevat liikaa. Erityisesti ICT- ja jätehuoltopalvelujen kohdalla katkokset tai osaamisvajaukset voisivat heikentää yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Nykyinen käytäntö on toiminut kohtuullisen hyvin, ja se on ollut toimiva keino puuttua väärinkäytöksiin. Vaikka menettelystä luovuttaisiin, tarvitaan edelleen toimiva, tehokas ja selkeä keino puuttua ja estää mahdollisesti kasvavaa riskiä väärinkäytöksistä.

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

Muutoksella ei ole merkittävää vaikutusta hallinnolliseen taakkaan, koska hankintayksikkö voi edelleen vaati rikosrekisteriotteen tarvittaessa. Kysymys on vain siitä, onko se pakko tehdä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintojen avoimuuden lisääminen on itsessään hyvä tavoite, mutta lisäämällä hallinnollista työtä siitä saatava hyöty on kyseenalainen. Suurissa EU-hankinnoissa jälki-ilmoittaminen on perusteltua, mutta muissa, pienemmissä kansallisissa hankinnoissa se lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Muut huomiot

Kaikkiaan valmistelutyössä tulisi painottaa enemmän vaihtoehtojen kartoittamista ja vaikutusten arviointia. Hankintojen moninaisuus ja hankintayksiköiden sijoittuminen maantieteellisesti hyvin erilaisille tarjonta-alueille tulee huomioida vaihtoehtoissa vahvemmin. Vaikutusten arviointia on tehtävä laajasti ja monipuolisesti, jotta uudistettavalla lailla pystyttäisiin aidosti vastaamaan hallitusohjelman tavoitteisiin. Tässä esityksessä on otettu käyttöön vain hallinnollisesti raskaampia ja kustannuksiltaan korkeampia vaihtoehtoja, jotka ovat lainsäätäjälle helppoja toteuttaa.

Puumalainen Niina
Iisalmen kaupunki