

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 on hyvä. 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.

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. Vaikka 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.

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 vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien 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 muutuskustannuksista 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.**

Hyvinkään kaupungin 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. Huomioitaisiin, että esimerkiksi Hyvinkään kaupungin hankintatoimen henkilöstömäärä on ollut koko vuoden halutulla tasolla viimeksi vuonna 2017.

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

Hyvinkään kaupunki 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. Erityistoimialojen 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. Keinotekoinen jakaminen voi kuitenkin lisätä hallinnollista taakkaa ja muutoksenhakujen määrää. Joissain tapauksissa se voi myös vähentää tarjoajien halukkuutta tarjota kaikkia osa-alueita. 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 väärinkäyttöihin 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 dokumentaatioissa, 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 erittäin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Jos hankintamenettely jouduttaisiin aina keskeyttämään, ellei tarjouksia ole useampia, sama tarjoaja todennäköisesti voittaisi uudessa kilpailutuksessa, mutta korkeammalla hinnalla. Lisäksi

hankintayksikölle uuden tarjouskilpailun järjestäminen tuo lisää työmäärää ja kustannuksia.

Erytistoimialoilla tehdään säännöllisesti hankintoja, joihin ei saada tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia tai saadaan vain yksi tarjous. On erittäin tärkeää, ettei kilpailutuksen uusimiseen aseteta velvollisuutta, vaikka saataisiin vain yksi tarjous. Jos tällainen 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 heikompia tuotteita kuin mitä todellinen tarve vaatii, mikä saattaa johtaa siihen, että hankintayksiköiden on tehtävä kompromisseja laadun suhteen ja

hyväksyttävä tuotteita, jotka eivät täysin vastaa niiden alkuperäisiä vaatimuksia ja odotuksia.

Hyvinkään kaupunki näkee hyvänä lakiesityksen tavoitteen, että hankintayksiköiden 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 omaa 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 halua edellytyksiä täyttää.

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

Hyvinkään kaupunki viittaa edellä lausuttuun. Hankintalain 65§:än esitettyä muutosta lukuun ottamatta keinot eivät ole sopivia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lisäksi Hyvinkään kaupunki 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?**

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa.

Hyvinkään kaupunki katsoo, että 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. (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Vähintäänkin tulisi arvioida esityksen vaikutuksia eri kokoihin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Hyvinkään kaupungin käsityksen mukaan vähimmäisomistusvaatimusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen tavoitteena voi olla rajoittaa sidosyksiköiden toimintaa 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.

Hyvinkään kaupungin näkökulmasta esitykseen sisältyviä tavoitteita on mahdollista saavuttaa nykylainsäädännöllä hankintayksiköiden 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.

Hyvinkään kaupunki myös toteaa, että yksittäisten kuntien ja kuntien yhteistyössä tekemän omistajaohjauksen kehittyminen jatkuvasti vahvistaa omistajien määräysvaltaa kuntien omistamissa yhteisöissä, myös sidosyksiköissä.

Hyvinkään kaupungin 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 eikä luo uusia ongelmia. Esitetty kategorinen 10 % vähimmäisomistusosuus on ongelmallinen. Esitys koskisi esimerkiksi 10 omistajan yhtiötä, jossa yksi omistaja omistaa 51 prosenttia ja muut yhdeksän pienemmät osuudet. Esitys koskisi kahdeksan omistajan yhtiötä, jossa yksi omistaja omistaa 60 prosenttia ja muut seitsemän pienempiä osuuksia. Esitys koskisi myös viiden omistajan yhtiötä, jossa isoin omistaja omistaa 63 prosenttia ja muut omistajat pienempiä osuuksia. Kaikki esitetyt esimerkkiyhtiöt

harjoittavat hyvin rajoitettua alueellista toimintaa, kaikissa toteutuu jokaisen omistajan määräysvalta ja kaikissa on 10 omistajaa tai alle.

10 % omistusosuus ei takaa omistajan määräysvaltaa, vaan määräysvalta on varmistettava yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen avulla. Myös pienempi omistusosuus voi tuoda omistajalle riittävän määräysvallan. Erityisen kyseenalaista on muutoksen toteuttaminen pääomavaltaisilla aloilla, kuten jätehuolto, missä kilpailun ei odoteta vähimmäisomistusvaatimuksen myötä lisääntyvän. Näillä aloilla muutoksella on ainoastaan kustannuksia lisäävä vaikutus, mikä vaikuttaa negatiivisesti kuntien elinvoimaan.

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.

Esitetty omistusosuusmuokkaus ei ole tarkoituksenmukainen pääosassa sidosyksiköitä niiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Hyvinkään kaupunki 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 EUdirektiiviin, monimutkaistuvat entisestään. Epäselväksi jää, lisääntyisikö kilpailu markkinoilla 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 kuntatalousnäkyvässä. 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 esitetyssä muodossa tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Jo nykyisen lainsäädännön pohjalta kehittyvä toiminta, oikeuskäytäntö ja valvontatoimet mahdollistavat tavoitteiden toteutumisen. Mikäli sidosyksiköjä 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 pykälätekstistä ja sen perusteluissa puhutaan paitsi hankintayksikön omistusosuudesta myös sidosyksikköä koskevasta vähimmäisomistusvaatimuksesta sekä sidosyksikön emo-, tytär- ja osakkuusyhtiöiden omistusosuuksien huomioimisesta. Muotoilulla lienee tarkoitus ehkäistä sidosyksiköiden omistuksen jakautumista kymmenelle yhtiölle, joita edelleen 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 esitetyllä tavalla yhdistyksiin 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. Esimerkiksi jätealan toimijoista osa on osakeyhtiöitä ja toiset kuntayhtymiä, joita 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. Lisäksi 3 momentissa on mainittu päivämäärä 30.6.2028, jonka lienee kirjoitusvirhe, sillä 1 momentissa säädetään päivämääräksi 30.6.2027.

## **Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

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

Jätehuolto on keskeisin peruspalvelu, jonka toiminnan jatkuvuutta ei voida turvata, mikäli esitys toteutuu sellaisenaan. Vähintäänkin seurauksena on merkittävä kustannusten kasvu.

Tukipalveluiden toiminnan jatkuvuus heijastuu kaikkeen kunnallisen palvelun jatkuvuuteen ja toimintavarmuuteen. Erityisesti pienillä hankintayksiköillä voi olla vaikeuksia rahoittaa palveluntuottajan vaihtaminen, sillä esimerkiksi jo yhden keskisuuren kaupungin talous- ja palkkahallinnon käyttöönottokustannukset voivat nousta useisiin satoihin tuhansiin euroihin. 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 volyymihyödyt 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. Hyvinkään kaupungilla on kokemusta siitä, että Suomen 23. suurimman kunnan ja tukipalveluissa käytettävän järjestelmän toimittajan keskinen neuvotteluasema on erittäin epäsymmetrinen.

Palveluiden kilpailuttaminen lisää kuntien hallinnollista työtä, minkä lisäksi yritysjärjestelyt vaativat lukuisia neuvotteluja ja resursseja päätösvalmisteluun. Hankintaosaamista on vahvistettava, mikä nostaa kuntien ja palveluita tarjoavien yritysten henkilöstökuluja. Hankintaosaajien niukkuus heikentää kuntien tilannetta. Lainsäädännön muutoksista johtuvista omistusjärjestelyistä on odotettavissa erimielisyyksiä, jotka heikentävät kuntien alueellista yhteistyötä.

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

Hyvinkään kaupunki käyttää sidosyksiköitä vain tilanteissa, joissa se on katsottu kaupungin omistajapolitiikan, alueellisen elinvoiman, toiminnan jatkuvuuden varmistamisen ja julkisten varojen tehokkaan käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi. Sidosyksiköiltä ostetaan jätehuollon palveluita sekä tukipalveluita lähinnä taloushallinnon, perintäpalveluiden, ICT- ja tietohallinnon sekä ruokahuollon alalta. Lisäksi kaupunki ostaa elinkeinotoimintaan liittyviä palveluita 100 % omistamaltaan sidosyksiköltä.

Jätehuollon osalta esityksessä esitetyt muutokset olisivat merkittävät. Hyvinkään kaupunki yhtyy kaikilta osin ympäristöministeriön eriävään mielipiteeseen, jonka ympäristöministeriö on kirjannut osaksi hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintöä. Jätehuollon osalta kaupungin tavoite on sidosyksikkömuotoisen toiminnan jatkaminen. Palveluiden kilpailuttaminen on epätarkoituksenmukaista olemassa olevan infran ja yhtiöön sitoutuneen pääoman vuoksi. Jätehuoltoyhtiön hankintalain mukaisesti kilpailuttamien hankintojen ja pakollisten kustannusten määrä kattaa jo nyt noin 80–90 % yhtiön liikevaihdosta, joten muutoksella ei olisi merkittävää vaikutusta kilpailun lisääntymiseen. Toiminnan jatkaminen sidosyksikkömuodossa edellyttäisi

todennäköisesti 13 omistajakunnan omistaman yhtiön pilkkomista, mikä heikentäisi toiminnan kustannustehokkuutta ja johtaisi nouseviin jätemaksuihin. Kun jätehuollon sidosyksikkö on ottanut alueen kunnassa vastuun jätehuollosta, kustannukset ovat alentuneet merkittävästi. Toimintaan kohdistuvat muutokset edellyttäisivät myös jätehuoltoviranomaisen toiminnan uudistamista, mikä kasvattaisi kuntien hallinnollista taakkaa. Jätehuoltoviranomaisen hyväksymän palvelutason mukaisesti yhtiön palveluverkosto on muodostettu yhtiön koko toiminta-alueen asukastiheyden mukaan. Toiminta-alueen muutos vaikuttaisi negatiivisesti yhtiön tekemiin investointeihin ja niiden kannattavuuteen, minkä kustannukset jäisivät jätehuoltopalveluita käyttävien yritysten ja yksityisten henkilöiden katettavaksi.

Hyvinkään kaupunki ostaa tällä hetkellä kirjanpidon, maksuliikenteen ja perinnän palvelut sidosyksiköltä. Palveluun sisältyvät palveluissa käytettävät tietojärjestelmät. Mikäli mietinnössä esitetyt muutokset toteutuvat, kaupunki joutuu järjestämään palvelut toisin. Tämä merkitsee ensi vaiheessa merkittäviä muutuskustannuksia, riippumatta siitä, millä muulla mallilla kaupunki palvelut järjestää. Kaupungissa on parhaillaan käynnissä taloushallinnon järjestelmien uusinta ja muutosten myötä tämä työ jouduttaisiin aloittamaan alusta ja kaupunki joutuisi alaskirjaamaan projektiin liittyvät satojen tuhansien investointimenot. Mikäli kaupunki päättäisi itse kilpailuttaa palvelut ja järjestelmän, muutuskustannukset kilpailutuksineen ja käyttöönottokustannuksineen merkitsisivät useiden satojen tuhansien eurojen kustannusta. Lisäksi kaupunki joutuisi vahvistamaan jatkuvaa vuosittaista asiantuntijaresurssiaan arviolta 300 000 euron edestä. Lisäksi kaupungin resurssija jouduttaisiin kohdentamaan entistä enemmän tukipalveluiden tuotannon johtamiseen, joka on pois

kaupungin ydinpalveluiden ja niiden johtamisen tukemisesta. Kaupungin talouspalveluiden tietojen mukaan tällä hetkellä ei ole sellaisia markkinatoimijoita, joilla olisi kyky tuottaa toimintavarmoja

palveluita kaupungin volyymit ja tarpeet huomioiden. Perintäpalveluiden osalta kaupunki on ollut aiemmin sopimussuhteessa kahden eri markkinatoimijan kanssa, mutta näitä seurannut sidosyksikkötoimija on ollut sekä laadultaan paras, sitouttanut kaikkein vähiten kaupungin henkilökunnan työpanosta sekä jatkuvassa palvelutuotannossa että hankinnallisesti ja tuonut siten asiakasnäkökulmasta jatkuvuutta. Taloushallinnon palveluiden kokonaisuuden näkökulmasta kaupunki kaupunki todennäköisesti järjestäisi jatkossakin palvelut yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, mutta tällöin uusi tuottaja joutuisi hinnoittelemaan palveluihinsa muutostaloudet ja palveluiden hinnat kasvaisivat myös volyymietujen pienetessä. Toinen vaihtoehto olisi tuottaa palvelut omana työnä. Perinnän palvelut kaupunki todennäköisesti hankkisi markkinoilta.

ICT-palveluiden osalta Hyvinkään kaupunki hankkii tällä hetkellä tietotekniikan peruspalvelut kilpailuilta markkinoilta. Palvelutuotannossa käytettävät ohjelmistot on kaupunki on hankkinut palveluna osana sidosyksiköltä hankittua palvelua, operoi ikivanhoilla kilpailuttamattomilla sopimuksilla tai hankkii ne sidosyksikön tai Hanselin kilpailuttamien yhteishankintojen kautta. ICTperuspalveluiden kilpailutus kesti määrittelyineen lähes kaksi vuotta kuten myös

käyttöönottoprojekti ja kustannuksia lisäsi ICT- ja hankintakonsultoinnin käyttö. Palvelutuotannon ohjelmistojen osalta kaupungilla on kokemusta siitä, että kaupungin neuvotteluvoima on usean ohjelmistotoimittajan suhteen olematon, johtuen osittain puutteellisesta kilpailullisesti markkinasta, korkeista alalietulon esteistä ja korkeista vaihtokustannuksista. Lisäksi kaupungilta puuttuu

merkittävässä määrin henkilö- ja osaamisresurssia järjestelmäsopimusten kilpailuttamiseen ja sopimuksen aikaiseen sopimusjohtamiseen liittyen. Riittävän osaamisen rekrytoiminen Hyvinkään kaupungin kokoiseen organisaatioon ei ole kestävä ratkaisu ja suurempina ammattioirganisaatioina sidosyksiköillä on kaupunkia 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.

Ruokahuollon osalta kaupungin enemmistöomistamassa yhtiössä tulisi tehdä omistusjärjestelyjä. Yhtiö on huoltovarmuuden ja toiminnan jatkuvuuden kannalta kaupungille tärkeä ja siksi kaupunki haluaa säilyttää yhtiössä enemmistöosuuden. Se, miten kaksi vähemmistöomistajaa, hyvinvointiamme ja HUS-yhtymä hyväksyvät omistusjärjestelyn, jossa hyvinvointialueen omistus nousee vähintään 10 %:iin, ei ole selvää. Järjestely kuitenkin todennäköisesti onnistuu.

- **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 selvitystarpeen vuoksi. Kustannukset karkaavat käsistä kaikkien toteuttaessa muutoksia samanaikaisesti.

Pääomavaltaisissa yhtiöissä (esim. jätehuolto), joissa on pieniä osakaskuntia, joiden ei uskota saavan palveluja kilpailuilta 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. Muutos tulisi kalliiksi, sillä esimerkiksi Hyvinkään kaupungin jätehuolto on jo vuosikymmenien vanhan toimivan ja lain edellyttämän järjestelyn myötä nyt järjestetty siten, että muutoksen myötä jätehuolto-yhtiö pitäisi pilkkoa osiin. Tämä johtaisi todennäköisesti osittain uuden jätteenkäsittelyinfrastruktuurin rakentamiseen ja osittain vanhan infrastruktuurin alasajoon. Muutoksen hinta voi nousta kokonaisuutena kymmeneen miljooniin euroihin.

Nykyisten tukipalvelua tuottavien tai tukipalveluiden yhteishankintoja toteuttavien sidosyksikköyhtiöiden osalta Hyvinkään kaupungin ensisijainen ratkaisu on toteuttaa kuntayhteistyötä lain sallimassa enimmäislaajuudessa. Sidosyksikön koko pienenesi ja mittakaavaedut heikkenisivät, mutta palvelun järjestämismalli säilyisi todennäköisesti entisellään. Siinä tapauksessa, että tämä ei onnistuisi, kaupunki 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 pilkkottujen yhtiöiden toimintakyky on epävarmaa. Yritys- ja omaisuusjärjestelyissä on huomioitava varainsiirtovero vaikutukset, 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 kaupunki on valmis luopumaan ja millä ehdoin. Lähtökohtaisesti kaupunki ei voi tehdä kunnan edun vastaisia päätöksiä. Riskinä on, että yhteistä näkemystä yhtiöiden omistajien kesken ei löydy, jolloin voidaan joutua turvautumaan pidempiin hallinnollisiin menettelyihin.

Joka tapauksessa kaupunki 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, kaupunki ottaisi nämä huomioon talousarvioprosessissaan. Kesäkuun alussa aloittava valtuusto ja muut toimielimet ryhtyisivät arvioimaan, säästääkö kaupunki muista toiminnoistaan vai siirtyvätkö kohonneet kustannukset kuntalaisten ja yritysten kuntaverorasituksen kasvuun.

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

Hyvinkään kaupungille muutoksesta syntyisi merkittävässä määrin lisää työtä ja sekä kertaluonteisia muutoskustannuksia että vuosittain jatkuvien kustannusten kasvua. Uudistus on luonteeltaan verorasitusta rakastavan uudistus. Kaupunki ei tunnista sellaisia hyötyjä, joita ei voitaisi saavuttaa jo nykyisen lainsäädännön pohjalta kehittämällä omistajuutta, sopimushallintaa, hankintatointia sekä hankintojen valvontaa. Hyvinkään kaupunki ei näe esitettyjen muutosten parantavan alueen elinvoimaa suhteessa nykyisen lainsäädännön antamiin mahdollisuuksiin.

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

Hyvinkään kaupungin näkemyksen mukaan ehdotettu 1,5 vuoden siirtymäaika (jätehuollossa 2,5 vuotta) ei riitä. Kansallisen valmistelun ja asiantuntijapalveluiden suuren kysynnän vuoksi nykyiset resurssit eivät riitä muutosten toteuttamiseen. Myös markkinoilla toimivien yritysten kyky osallistua 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 olisi 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?**

Hyvinkään kaupunki 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 Hyvinkään kaupunki 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, päätöksentekoon, oikaisuvaatimukseen ja oikeuskäsittelyihin, sekä palveluiden käyttöönottoon. Jätehuollon osalta on varattava aikaa lisäksi jätehuoltoviranomaisen tehtävän ja jätehuoltomääräysten sekä jätetaksan päivittämiseen vastaamaan muuttunutta tilannetta. 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?**

Hyvinkään kaupungin kanta on, että jätehuolto tulee ehdottomasti rajata säätelyn ulkopuolelle.

Omistusvaatimuksesta ei ole sen kohdalla osoitettavissa hyötyjä, vaan ainoastaan merkittäviä kustannuksia. Sama koskee kaikkia muita pääomavaltaisia kuntatoiminnan aloja. Siirtymäajalle tulisi säätää kunnille ja kuntayhtiöille helpotus varainsiirtoveroihin.

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.

Hyvinkään kaupunki 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) sidosyksikköjä koskevan selvityksen johtopäätelmien kanssa, sekä työryhmän mietinnössä esitettyjen eriävien mielipiteiden kanssa. Alla 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 2 §, 71 §, ja 81 § ovat ehdottoman tarpeellisia ja välttämättömiä lisäyksiä hankintalakiin. Lakiluonnos ja perustelut on laadittu tältä osin hyvin. 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.

Oleellinen kysymys on mikä kansallinen tai paikallinen viranomainen seuraa ja vastaa siitä viranomaisen ohjeesta tai tulkinnasta, jolla korkean riskin toimittaja tai tuote voidaan sulkea pois tarjouskilpailusta. Seuranta- ja vastuuviranomainen pitäisi määritellä myös niissä yrityskaupoissa, jotka muodostavat korkean riskin strategisten huoltovarmuuspalvelujen tuotannossa ICT:ssä, ruokahuollossa sekä strategisten kiinteistöjen kunnossapitoon liittyvissä tehtävissä.

Edelleen olisi tarpeen määritellä olisiko harkinnanvaraisesta poissulkupäätöksestä valitusoikeutta ja jos olisi, niin mihin valitusinstanssiin.

Toivomme, että laki antaisi mahdollisuuden tukeutua poissulkemisessa myös toisen EU-maan kansallisen viranomaisen tulkintaan korkean riskin toimittajasta.

### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Hyvinkään kaupunki toteaa, että rikosrekisteriotteiden tarkastamisveloitteetta ei ole syytä poistaa. Rikosrekisteriotteiden tarkistaminen on nykyisin hyvin tavanomainen prosessi sekä yrityksille että hankintayksiköille. Yrityksillä on otteet aina valmiina, ja niiden tarkistaminen on helppoa ja suhteellisen nopeaa. Eesityksen mukaan hankintayksiköillä olisi joka tapauksessa velvollisuus tarkistaa vakuutukset, joten hallinnollinen taakka ei tämän perusteella vähene.

- **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 tehdä sähköisesti. Automatisointiin olisi syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Tarjoajien osalta hallinnollinen taakka voi olla huomattava, koska rikosrekistereitä selvitetään hankintakohtaisesti ja selvitysvelvollisuus koskee myös ulkomaisia luonnollisia henkilöitä, jotka toimivat muun muassa tarjoajien hallituksissa.

### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

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

### **Muut huomiot**

Huomio ja lisäarviointipyyntö koskien mietinnön lukua 7.1., kohta 15 §.:



Hyvinkään kaupunki 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. Mietinnön mukaan siten sidosyksikön ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Kunnilla on usein 100 prosenttisesti omistettuja tytäryhtiöitä, jotka hoitavat kunnassa esimerkiksi vedenjakelua, kehitystyötä tai kunnan kiinteistöjen hoitoa. Kyseisillä tytäryhtiöillä on vain yksi omistaja ja kuuluvat ns. kuntakonserniin. Rajaako mietinnössä esitetty tulkinta pois mahdollisuuden, että kyseinen kunnan täysin omistama tytäryhtiö ei voisi hyödyntää kunnan osittain omistaman ja muiden omistajien kanssa yhteisessä määräysvallassa olevan sidosyksikön tuottamia palveluita, kuten ICT-infrastruktuuri ja perustietotekniikan palveluita. Kaupunki toivoo asiassa huolellista hankintadirektiivin arviointia ja tarkennusta nimenomaisissa tilanteissa.

Kaupunki pyytää huomioimaan esitykseen sisältyvän hallinnollisen työn ja kustannusten kasvun tilanteessa, jossa julkinen talous on muutenkin alijäämäinen ja kuntatalouden tila heikkenevä. Hankintayksiköille kohdistuu tälläkin hetkellä merkittävä määrä hallinnollista työtä. Kokonaisuutena lakiehdotus lisää merkittävästi hankintayksiköille asetettavaa työtä. On syytä huomata, että hallinnollisen työn lisääminen on aina lakiesityksessäkin esitettyjen pääasiallisten tavoitteiden kannalta merkityksellisemmiltä valmistelun osilta pois, kuten markkinakartoitukselta, hankinnan kohteen määrittelyltä ja sopimusehtojen määrittelyltä. Hankintayksiköillä ei tule olemaan kasvavia resursseja hankintojen valmisteluun.

Lisäksi Hyvinkään kaupunki haluaa tuoda esiin, että hallituksen esitys sisältää virheellisiä oletuksia sidosyksiköistä. Hallituksen esityksessä esitetään virheellinen oletus, että sidosyksiköiden avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksikköjä, 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 kuvaan, mikä saattaa ohjata julkista mielipidettä virheellisesti.

E erityisen tärkeänä Hyvinkään kaupunki pitää sitä, että jatkovalmistelu tulee tehdä laadukkaassa

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, mistä johtuen hankintojen järjestämiseen liittyvä resurssitarve kasvaa merkittävästi. Kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä tulee tarkastella rahoitusperiaatteen toteutumista.

Kaunio Minna  
Hyvinkään kaupunki, kaupunginkanslia - Hyvinkään kaupunki,  
kaupunginhallitus