

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?**

Tuusulan kunnan lausunto annetaan Tuusulan kunnanhallituksen 10.3.2025 § 86 päätöksen mukaisesti.

Markkinakartoituksen tekemiseen kannustaminen, hankintojen jakaminen osiin ja hankintalain 2 § lain tavoitteiden täsmentäminen yleisinä tavoitteina ovat sellaisia, jotka auttavat hankintayksikköämme tavoittelemaan säästöä ja kilpailua huolellisella hankintojen valmistelulla. Sidosyksikkösäätely nykyisen kaltaisena ehdotuksena sen sijaan tarkoittaa kunnalle hallinnollisen taakaan kasvamista ja arvioimme sen lisäävän kustannuksia merkittävästi.

Esityksen yleiset päämäärät, joiden tavoitteena on lisätä taloudellisuutta ja tehokkuutta julkisissa hankinnoissa sekä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin ovat Tuusulan kunnan näkökulmasta erittäin kannatettavia. Tältä osin kunta pitää kuitenkin tärkeänä sitä, että ehdotettu muutos lisää aidosti toimivia markkinoita ja kilpailua eikä vain lisää sääntelyä ja julkisen toimijan taakkaa. Mikäli alueelle saadaan riittävästi kilpailua, muutoksen etuna voivat olla alueellisen kilpailun edistäminen ja alueella toimivien PK-sektorin yritysten toimintaedellytysten parantuminen sekä näiden yritysten osallistuminen julkisten hankintojen toteuttamiseen. Haluamme

kuitenkin esittää varauman sen suhteen, että tämän saavuttamiseen liittyy nykyisen esityksen perustella merkittävää epävarmuutta.

Sidosyksikköjä koskevalla sääntelyllä, jossa esityksen mukaan asetettaisiin vähintään 10 % vähimmäisomistusta koskeva ehto, pyritään lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta hankinnoissa. Poikkeusehto tähän vaatimukseen koskisi esityksen mukaan vain sellaisia valtiomisteisiä kriittisiä toimintoja, joista on säädetty erityislaissa. Kunnan näkökulmasta on toimialakohtaisia esimerkkejä, joissa voitaisiin myös poiketa tästä laissa esitetystä vaatimuksesta.

Näitä ovat muun muassa jätehuollon järjestäminen, kirjastopalvelut sekä työterveyshuolto. Toisaalta tietyissä palveluissa, kuten esimerkiksi kunnille taloushallinnon kirjanpito- ja henkilöstöhallinnon palkanlaskentapalvelujen tarjontamarkkina on varsin keskittynyttä. Tuusulan kunta kantaa huolta siitä, syntykö muutoksille asetetun tavoitteen mukaista taloudellisuuden, tehokkuuden ja kilpailun lisäävää vaikutusta. Markkinakehitys on vastaavien palvelujen tarjonnan suhteen myös yksityisellä puolella keskittynyttä, kun suuret toimijat ostavat markkinoilta pienempiä toimijoita pois. Yleisesti arvioituna markkinoiden kehityskulku keskittymisen suuntaan ei näytä tukevan muutoksessa esitettyä tavoitetta kilpailun lisäämisestä. On hyvä tiedostaa, että ehdotetun sidosyksikkösääntelyn vaikutukset voivat kunnan kannalta olla voimakkaasti negatiivisia, jossa hankintalain muutoksen sinänsä kannatettavat tavoitteet kilpailun lisäämisestä ja taloudellisista hyödyistä muuttuvat päinvastaiseksi. Tässä suhteessa lain valmistelun riittävän kattava vaikutusarvio muutoksen seurauksista korostuu.

Mikäli aitoa kilpailua syntyy hankintalakiesityksen muutoksen myötä eli markkinoille alkaa syntymään toimijoita / innovaatioita / uusia liiketoimintalogiikoita, joilla markkinahinnat alenevat, on esityksen vähimmäisomistusosuutta koskeva tavoite kannatettava. Tältä osin Tuusulan kunta viittaa uutisointiin esim. Jyväskylässä toteutuneeseen lääkäripalvelujen kaltaiseen järjestelyyn, jossa pienemmät yritystoimijat ovat onnistuneet järjestelemään toimintaa uudella tavalla sekä saaneet kustannuksia ja siten hintaa myös alemaksi asiakkaan kannalta. Tämä kuitenkin osoittaa sitä, että markkinoilla olevat toimijat tai sinne tulevat arvioivat liiketoiminnan mahdollisuuksia sekä uusia liiketoimintalogiikoita aktiivisesti itse. Tämä liiketoimintamahdollisuuksien arviointi ja markkinoille

tulo ei Tuusulan kunnan näkemyksen mukaan liity suoraan hankintalain muutosesitykseen sidosyksiköitä koskevaan 10 %:n omistusosuusvaatimukseen.

### **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.**

Esitys kannustaa hankintayksikköämme hankintojen entistä huolellisempaan valmisteluun ja avoimeen keskusteluun markkinoilla toimivien yritysten kanssa. On todettava, että huolellinen hankintayksikkö hyödyntää jo nyt varsin kattavasti markkinavuoropuhelun mahdollisuutta. Suurta toiminnan muutosta ei tästä hankinnan valmisteluun arviointimme mukaan aiheudu. Hankinnan valmistelusta tullaan esityksen mukaan nyt kertomaan hankintapäätöksessä tai hankintakertomuksessa. Tämän arvioidaan lisäävän hankintayksikön velvoitetta markkinavuoropuhelujen käymiseen. Markkinavuoropuhelun tehokkaampi hyödyntäminen saattaisi vähentää sitä, että tarjouskilpailussa saadaan vain yksi tarjous.

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

65 § Markkinakartoitusta koskeva esitys kannustaa hankintayksikköämme huomioimaan ja hyödyntämään olemassa olevat kilpailuolosuhteet ja markkinoiden kehityksen. Tämän lisäksi se auttaa ymmärtämään markkinatilannetta paremmin. Markkinakartoitusta hyödynnetään jo nyt varsin hyvin, joten esitetyllä muutoksella arvioidaan olevan varsin vähäinen vaikutus. Esitykseen voisi tämän pykälän osalta kuitenkin selkeyden vuoksi lisätä sen, että hankintayksiköllä tulisi olla mahdollisuus kuulla hankinnan valmisteluvaiheessa alalla toimivia tahoja ja että näiden tahojen kuuleminen on lain mukaan sallittua. Kuulemismenettelyllä voidaan saada ajankohtaista tilannekuvaa markkinoista sekä saada markkinatoimijoiden näkemyksiä alan kehityksen suunnasta. Tällaisen kuulemisen perusteella pystytään huomioimaan hankintayksikön tarpeet suhteessa markkinaan ja pohtimaan minkälaisella hankintamenettelyllä tarpeisiin voidaan saada paras tulos.

75§ Hankintojen jakamisesta osiin on kannustettu jo tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön pykälän. Sen mukaan hankintayksiköiden tulee hyödyntää olemassa olevat kilpailuolosuhteet.

Nykyllä lainsäädännöllä 2 § velvoittaa hankintayksiköitä siten, että niiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa tavalla, jossa hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.

Hankintayksikkömme jakaa hankintoja osiin jo nykytilanteessakin kilpailun lisäämiseksi aina, kun se on arvioitu tarkoituksenmukaiseksi. Toimintatapoja tässä ovat muun muassa seuraavat:

hankinta jaetaan osiin, useamman toimittajan puitejärjestely tai Dynaamisen hankintajärjestelmän perustaminen Hankintayksikölle pitää näkemyksemme mukaan jäädä myös perustellusti hankintavaltaa ja

mahdollisuus jättää hankinta jakamatta osiin. Tällaisia hankintoja kunnilla tulee olemaan jatkossakin. Ei ole tarkoituksenmukaista saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi hankintoja siinä tapauksessa, ettei hankintaa ole perustellusti jaettu osiin. Hallinnollinen taakka mahdollisesti kasvaa erilaisten valitusten ja niihin laadittavien vastineiden seurauksena. Hankinnan jakamista koskevat säännökset perustuvat hankintadirektiiviin, ja jäsenvaltioille annetaan hankintavaltaa siinä, säädetäänkö hankinnan jakaminen vapaaehtoiseksi vai pakolliseksi. Jakamisen tulisi olla vapaaehtoista, jolloin hankintayksiköllä on asianmukaisesti tosiasiallista hankintavaltaa asian suhteen.

Mikäli hankintaan liittyvät vaiheet on valmisteltu huolellisesti, kuvattu ja dokumentoitu asianmukaisesti, ei osiin jakaminen tai jakamatta jättäminen perusteiden ja kuvaamisen velvoitteella ole merkittävää vaikutusta hallinnolliseen työtaakkaan.

124§ Hankinnan valmistelusta lisättävä kuvaus hankintakertomukseen auttaa hankinnan valmisteluvaiheessa suunnittelemaan esimerkiksi markkinakartoituksen, valittavan hankintamenettelyn ja käytettävät vertailuperusteet huolellisemmin. On todettava, että jo nykyisellään hankintapäätöksessä kuvataan varsin kattavasti hankintamenettelyn kulkua ja



Kts. edellinen kohta pykäläkohdittain.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Tuusulan kunta arvioi, että sidosyksikköjä koskeva vähimmäisvaatimus ei nyt esitetyssä muodossa ole kannatettava. Tältä osin Tuusulan kunta tukeutuu arvioissaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimukseen 9/2024, jossa tutkimusaineiston perusteella on kuitenkin varsin vähän sellaisia sidosyksiköitä, joissa oli yli 10 omistajaa. Toinen merkittävä havainto tutkimuksessa oli se, että omistusosuuksissa aiheutuisi muutoksia, mutta taloudellisia hyötyjä kustannusten alentumisen myötä voidaan saavuttaa tilanteessa, jossa palvelulle on olemassa tai sille syntyy kysynnän perusteella markkina, jossa on riittävästi kilpailua.

Tuusulan kunta arvioi, että esitetty rajoite ei edistä kilpailua ja markkinatoimijoiden määrällistä kasvua. Tältä osin Tuusulan kunta haluaa esittää huolensa siitä, että lainsäätäjä ei ole tehnyt esityksensä osalta vaikutusarviointia rajoitteen vaikutuksesta markkinoihin tai markkinassa tapahtuviin muutoksiin. Tätä tulisi arvioida syvemmin. Haluamme esittää varauksen sen suhteen, että sääntelymuutoksella saadaan aidosti aikaan kilpailun lisääntymistä, koska markkinat ovat varsin keskittyneet monilla toimialoilla. Esitetyllä muutoksella tulisi olla iso vaikutus markkinoiden nykyiseen kehityskulkuun. Tältä osin asiaan liittyy merkittävää epävarmuutta.

Esityksessä tulisi edellä esitetyistä syistä johtuen pohtia myös muita ratkaisuvaihtoehtoja julkisten hankintojen kilpailutusten lisäämiseksi kuin asettamalla 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimus. Sidosyksiköiden toimintaan voidaan sääntelyn keinoin asettaa velvoittavuutta sen suhteen, että toiminnan volyyymiin liittyen Inhouse yhtiölle asetetaan kilpailutettavan osuuden vähimmäisvaatimus tai vastaavasti poistetaan/muutetaan Inhouse yhtiön nykyisin voimassa olevan ulosmyyntiehtoa / rajoitetta (5 % / 500 000 euroa). Vähimmäisomistusta toimivampi rajoituskeino voisi myös olla osakkeenomistajien kokonaismäärän rajaaminen, mikäli muu sovellettava lainsäädäntö ei aseta tälle estettä.

## Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Laajemmin tarkasteltuna esitetystä 10 %:n vähimmäisomistuksen veloitteesta arvioidaan aiheutuvan

useita haittoja. Velvoittavana, pakon edessä ehkä jopa kiireellisenäkin tehtynä valmisteluna lain

voimaantumisen ja siirtymäaikaisten lyhyiden johdosta, saattaa aiheutua turhia tai

epätarkoituksenmukaisia yhtiöjärjestelyjä. Mikäli toimivia markkinoita ei ole, eikä sellaisia ole ehtinyt

syntyä / synnyä, tehtyjen kilpailutusten johdosta, voi seurauksena olla merkittäviä negatiivisia

taloudellisia vaikutuksia. On hyvä tunnistaa myös se tosiseikka, että samanaikaisesti toteutuva suuri

määrä kilpailutuksia eri kuntien hankintayksiköiden toimesta, saattaa johtaa todennäköisesti siihen,

että kaikki hankintayksiköt eivät saa markkinoilta tarjouksia toteuttamiinsa kilpailutuksiin. Arviomme

mukaan nykyiset markkinakehitysnäkymät ja markkinatilanne huomioon ottaen, markkinoilla ei

myöskään ole valmiutta reagoida esityksen siirtymäaikaisten puitteissa siihen kysyntään, joka kunnista

tulee. Saattaa myös käydä niin, että odotettujen taloudellisten hyötyjen realisoituminen halvempina

hintoina sijasta seurauksena on hintojen nousua, mikäli muutosesityksen synnyttämän kilpailun

lisääntymisodotuksen johdosta nykyinen markkinoiden keskittymiskehitys ei muutu.

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

Mikäli muutosesitys hyväksytään nykyisen kaltaisena, on kunnan pohdittava, varauduttava ja

ratkaistava henkilöresurssien lisääminen ottaessaan toiminnat jälleen omaksi tai varautuessaan

muutoksen myötä syntyvien kilpailutusten valmisteluun, sopimusneuvotteluihin ja muutoksiin.

Asiantuntevien osaajien joukko kentällä todennäköisesti liikkuu kilpailutilanteen mukaisesti eri

organisaatioiden välillä, ja osaajia ei riitä välttämättä kaikkiin organisaatioihin. Muutos tulee

aiheuttamaan välittömiä lyhyen aikavälin kustannuksia sidosyksikkösääntelystä aiheutuvien

hankintojen uudelleen kilpailuttamiseen liittyen. Useiden päällekkäisten kilpailutusten läpivieminen,

kilpailutettavien järjestelmien/palveluiden käyttöönotot ja palvelunhallinta vaativat kunnan

asiantuntijaresursoinnin lisäämistä. Tämä voi tarkoittaa konkreettisesti uusien tehtävien perustamista

sekä hankintatoimeen että substanssitoimintoihin.

Kustannuksia tunnistetaan aiheutuvan oman henkilöstöresurssin lisäämisestä tai vaihtoehtoisesti julkisten hankintojen kilpailuttamisosaamisen hankkimisesta markkinoilta sekä itse kilpailutusten toteutuksesta ja kilpailutuksen seurauksena syntyvien hintojen nousun johdosta.

Esityksessä vaaditaan voimassa olevien sidosyksikköhankintojen sopimusten irtisanomista päättymään 30.6.2028 loppuun mennessä, mikäli esityksen mukainen sidosyksikköä koskeva 10 %:n vähimmäisomistusosuus ei täyty. Tältä osin Tuusulan kunta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että siirtymäaika säännöksessä sopimuksista lausuttu 174 § 1 mom. "voi hyödyntää" 30.6.2027 asti, mutta 174 § 3 mom. "tulee irtisanoa päättymään" 30.6.2028 loppuun mennessä, on hieman epäselvästi ilmaistu. Kyseiset kohdat tulisi ilmaista selkeämmin ja tarkentaa. Voi olla myös niin, että tällaista lakimuutoksista johtuvia sääntelymuutoksia ei ole osattu huomioida ja ennakoida sopimusten ehtoihin vaikuttavina seikkoina. Tästä aiheutuu suuri työ, kun sopimuksia käydään läpi, irtisanoaan ja neuvotellaan jatkoaikaa sopimusten hyödyntämiselle. Muutosten tekeminen synnyttää potentiaalisesti lisä-/ylityötä normaalin operatiivisen toiminnan lisäksi. Määrää on tässä vaiheessa vaikea ennakoida.

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

Tuusulan kunta ei ole tehnyt asian suhteen vielä mitään päätöksiä. Varautumisen näkökulmasta kaikki lain sallimat vaihtoehdot tullaan arvioimaan ja ne ovat vaihtoehtoina mahdollisia. Kunnan on tutkittava yhtiökohtaisesti, mikä kysymyksessä esitetystä vaihtoehdoista on kunkin yhtiön kannalta tarkoituksenmukainen. Vaihtoehtojen tarkastelu edellyttää selvittelytyötä kunkin yhtiön toiminnan näkökulmasta, markkinatilanteen arvioimiseksi, mahdollisen yhtiön myynnin tai purkamisen sekä mahdollisen pilkkomisen hyötyjen arvioimiseksi. Kaikesta em. selvittelytyöstä syntyy kunnalle kustannuksia. Tuusulan kunnan toimenpiteet riippuvat siitä, millä toimialalla yhtiö toimii. Näitä



vaihtoehtoja arvioidaan kuluvan kevään aikana yhtiökohtaisesti. Tässä asiaa on arvioitu seuraavaksi niiden toimialojen / yhtiöiden kautta, joissa Tuusulan kunta on mukana.

### Jätehuolto

Tuusulan kunta arvioi, että jätehuoltoala välttämättömänä kunnallisena palveluna tulisi rajata sidosyksikköjä koskevan vähimmäisomistusosuussääntelyn ulkopuolelle. Jätehuoltoa säännellään varsin tiukasti ja kunnan on omalta osaltaan järjestettävä jätehuolto. Tämän johdosta kunta on tehnyt

toimintaansa koskevien velvoitteiden järjestämiseen liittyvää yhteistyötä muiden kuntien kanssa.

Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä. Tehtävän on täytettävä sekä jätelaissa että ympäristölainsäädännössä asetetut velvoitteet. Nämä velvoitteet on katsottu perustuslain 124 §

mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja julkiseksi hallintotehtäväksi. Jätelaissa on

katsottu, että ainoastaan kunnan omistama sidosyksikkö voi hoitaa jätehuollon operatiivisia tehtäviä kunnan itsensä sijasta. Nykyistä jätehuollon järjestelmää on rakennettu pitkän ajan kuluessa laaja alaisena yhteistyönä vastamaan alaa koskevaan kiristyvään sääntelyyn.

Tuusulan kunnan omistusosuus on Kiertokapula Oy:ssä tällä hetkellä 9,9 %. Yhtiö hoitaa kuntien jätehuoltoon liittyvät velvoitteet, joita ovat mm. jätehuollon suunnittelu ja kehitys sekä kierrätyksen järjestäminen. Hankintalain esitetty uudistus aiheuttaisi potentiaalisesti negatiivisia

kustannusvaikutuksia yhtiön hallinnoimaan infraan sekä sillä oleviin pitkäaikaisiin sopimuksiin.

Hankintalakiuudistuksen esityksen myötä syntyvästä mahdollisesta irtautumisesta / uusien yhtiöiden perustamisesta / yhtiön purkamisesta sekä toimintojen ja investointien omistusten

uudelleenjärjestelystä syntyy kustannuksia, joiden suuruutta ei ole pystytty Tuusulan kunnassa tällä aikataululla arvioimaan.

### Kirjastopalvelut

Merkittävä kunnallinen palvelu on kirjastopalvelut. Kuntalaisten sivistyksen kannalta kirjastopalvelut

ovat tärkeä kokonaisuus. Tuusulan kunnan omistusosuus Koha Suomi Oy:stä on 2,06 %. Yhtiö on

perustettu vuonna 2016. Kunnissa on nähty Koha-Suomi Oy:n tuottama palvelu kustannustehokkaaksi

ja järjestelmä toimivaksi, joten uusia kuntia on yhtiön perustamisen jälkeen tullut omistajiksi. Omistajina on nykyään reilut 100 kuntaa. Yhtiön omistusosuudet määräytyvät kunnan asukasluvun mukaan. Yhtiö tuottaa omistajakunnilleen kirjastojärjestelmäpalvelut. Kaikki omistajakunnat/kirjastot osallistuvat omalta osaltaan järjestelmän kehittämiseen. Suomalaisessa kirjastojärjestelmäkentässä syntyi 2010-luvulla monopoli ja ainoa palveluntarjoaja oli ulkomainen yhtiö. Tämän seurauksena hinnat alkoivat nousta eivätkä yleiset kirjastot pystyneet vaikuttamaan käytössä olevien järjestelmien kehitykseen. Kunnissa haluttiin hillitä kustannuksia ja saada enemmän vaikutusmahdollisuuksia kirjastojärjestelmän ominaisuuksiin ja kehitykseen. Kirjastoissa ryhdyttiin opetus- ja kulttuuriministeriön tuella selvittämään avoimen lähdekoodin järjestelmien soveltuvuutta ja käyttöönoton mahdollisuuksia.

Tuusulan kunta kuuluu seudulliseen neljän kunnan Kirkes-kirjastokokonaisuuteen, joka on hankkinut Koha-järjestelmän tuen ja ylläpidon yhtiöltä vuodesta 2016 lähtien. Palvelulle ei ole tällä hetkellä saatavilla korvaajaa markkinoilta. Hankintalain muutosesitys saattaisi estää toimivan ja kustannustehokkaan ratkaisun käytön jatkossa. Tuusulan kunta on profiloitunut sivistyksen kärkikuntana ja kunta pitää tärkeänä kuntalaisten yhdenvertaisten, syrjimättömien, varallisuudesta riippumattomien kirjastopalvelujen tarjoamista.

## Työterveyshuolto

Tuusulan kunta omistaa Keski-Uudenmaan työterveys Oy:stä 18,0 %. Työnantajan velvollisuus on järjestää ja toteuttaa työterveyshuolto siinä laajuudessa kuin työpaikan olosuhteet ja Työterveyslaki edellyttävät. Työnantajan järjestämä työterveyshuolto on siten osa työnantajan henkilöstöstrategiaa,

se ei ole ulkopuolisena palveluna hankittavaa perusterveydenhuoltoa tai luontaisetua.

Työterveyshuollon toiminta ja sen tarkoituksenmukainen toteuttaminen tulee olla työnantajan päätettävissä, joka mahdollistaa vahvan ohjauksen. Työterveyshuolto on terveydenhuollon erikoisala,

jonka tuottaminen vaatii riittävää työterveyshuollon ammatti- ja asiantuntijahenkilöstön määrää. Tätä

henkilöstöä ei välttämättä ole markkinaehtoisesti tarjolla kaikkialla Uudellamaalla. Tällöin hinta ja

laatu eivät välttämättä kohtaa eikä kilpailutuksella saavuteta toivottua kustannustehokkuutta. Riskinä työterveyshuollon osalta pidetään sitä, että markkinat keskittyvät muutamalle valtakunnalliselle terveydenhuollon ketjulle. Riskinä työnantajan näkökulmasta on myös työnantajalle jäävän työterveyshuollon kustannusten osuuden nousu, johon vaikuttavat muun muassa yksityisten palveluntarjoajien hinnoitteluperusteet. Mikäli muutoksella pystytään saamaan aikaan todellinen hintakilpailu, jossa asiakas hyötyy hintojen alenemisena sekä palvelun laatu pysyy vähintään ennallaan tai paranee, on esitys kannatettava. Kehityskulku yksityisen terveydenhuollon markkinassa synnyttää kuitenkin vähintäänkin epäilevän arvion tosiasiallisesta kilpailua lisäävästä muutoksesta hankintalakiesityksen tavoitteen mukaisena.

Työterveyshuoltoyhtiötä koskeva siirtymäaika 1,5 vuotta on liian lyhyt.

Esitetty vähimmäisomistusosuuden (10 %) ei arvioida parantavan toiminnan tehokkuutta.

Työterveyden toimintasuunnitelma, työterveysyhteistyö ja hallituspaikka Inhouse-yhtiössä antavat vahvan aseman toteuttaa omistajaohjausta. Vähimmäisomistusvaatimus todennäköisesti aiheuttaa enemmän kustannuksia ja toiminallisia haittoja kuin hyötyä tai tehokkuutta. Omistusten uudelleen järjestelyt saattavat aiheuttaa kustannuksia ja epätarkoituksenmukaisia pieniä yksiköitä. Vaatimus vaikeuttaisi alueellista yhteistyötä, resurssien tehokasta käyttöä sekä mittakaavaetujen saavuttamista. On myös mahdollista, että pienemmillä paikkakunnilla ei enää olisi riittävää tarjontaa eikä siellä olisi taloudellisia mahdollisuuksia tuottaa palveluita yksin omana toimintana.

#### Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut

Tuusulan kunta on juuri vaihtanut toimittajaa talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa. Tuusulan kunnan omistusosuus on palveluja tuottavassa Monetra Oy:ssä alle lakimuutoksessa esitetyn 10 % vähimmäisomistusvaatimuksen. Käytännössä esitys nykyisessä muodossaan tarkoittaisi sitä, että Tuusulan kunnassa vuonna 2024 tehdyn talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen osalta tehdyn ison muutoksen toteutuksen uponneita kustannuksia. Kertakustannukset asettuivat noin 0,6 miljoonan euron tasolle (talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen palvelutoimittajan valmistelutyö, operatiivinen toteutus sekä järjestelmien vaihdot). Käytännössä tämä vaihdos nollautuisi noin kahden vuoden

kuluttua 1,5 vuoden siirtymäajasta johtuen. Muutos aiheuttaisi konkreettisesti tilanteen, jossa palveluja

ei voisi enää ko. toimittajalta hankkia. Edessä olisi vähintään uudet yhtä suuret välittömät kustannukset välillisistä puhumattakaan. Tällaiset operaatiot ovat isoja ja vakiintuneeseen laadukkaaseen toimintaan päästään yleensä vasta toisena vuonna muutoksen jälkeen. Muutoksesta aiheutuu myös organisaation henkilöstön työpanoksen käyttämistä muutoksen läpivientiin. Muutuskustannukset, kilpailuttamisen kustannukset, käyttöönotot, koulutukset, valmisteluun ja toteutukseen käytetty työaika sekä resurssien ja eurojen investointi ovat tästä näkökulmasta tarkasteltuna uponneita kustannuksia.

### ICT-palvelut

Tuusulan kunta omistaa Tiera Oy:stä osuuden, joka on alle lakimuutoksessa esitetyn 10 % omistusosuuden minimivaatimuksen. Tuusulan kunta hankkii useita ICT-palveluita Tiera Oy:ltä sidosyksikköhankintana, muun muassa konesalin kapasiteettipalveluita, tietoturvapalveluita ja järjestelmäpalveluita. Kukin näistä hankinnoista on aikanaan arvioitu kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi hankkia sidosyksikköhankintana, voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi on hyvä huomioida, että kapasiteettipalveluita lukuun ottamatta Tuusulan Tieralta sidosyksikköhankintana hankkimat palvelut toimittaa nykytilanteessa jokin markkinoilla oleva toimija, jonka Tiera sidosyksikkönä on kilpailuttanut. Lakimuutoksen seurauksena kunnan tulisi kilpailuttaa nykyiset sidosyksikköhankinnat markkinoilta itse, mistä aiheutuisi myös merkittäviä kustannuksia, vaikka varsinainen palvelutoimittaja ei kilpailutuksen seurauksena edes vaihtuisi. Kunnan omat nykyresurssit eivät riitä kilpailutusten läpivientiin, joten asiantuntijapalveluita jouduttaisiin ostamaan merkittävästi ulkoa tai lisäämään omaa henkilöstöä. Mahdollisten palvelu- ja järjestelmävaihdosten aiheuttamat muutuskustannukset voisivat olla huomattavia, joten investointien takaisinmaksuaika olisi erittäin pitkä ja pahimmassa tapauksessa kustannussäästöjä ei syntyisi edes pitkällä aikavälillä. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että hankintalain kynnysarvon ylittävien IT-palveluiden huolellinen kilpailuttaminen esiselvityksineen, vaatimusmäärittelyineen ja markkinakartoituksineen vie

tyypillisesti vähintään vuoden. Mikäli kilpailutus johtaa palvelun vaihtumiseen, vie käyttöönottoprojekti

datamigraatioineen tyypillisesti vähintään 6 kk, mutta laajemmissa hankinnoissa jopa yli vuoden.

Käytännössä koko prosessiin kilpailutuksen ja käyttöönottoon menisi käytännössä 1,5-2 vuotta. Yksittäisen IT-palvelun kilpailutuksen ja käyttöönoton kokonaiskustannukset (suorat ja välilliset) ovat

usein suuruusluokaltaan jopa 100 000-150 000 euroa.

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

Lakiluonnoksessa oletetaan muutoksesta syntyvän taloudellisia ja muita hyötyjä. Käytännössä hyötyjen odotetaan ilmeisesti kasvavan kilpailun johdosta toteutuvan pitkällä aikavälillä edullisempina yksikköhintoina sekä hankittavien palveluiden parantuvana laatuna. Tämä saattaa kuitenkin edellyttää etupainotteisesti kunnan oman asiantuntija- ja henkilöresursoinnin lisäämistä. Lyhyellä aikavälillä muutoksesta aiheutuu todennäköisesti välittömiä kertaluonteisia kustannuksia, jotka syntyvät vakiintuneen toimintamallin, järjestämis- ja hankintatapojen purkautumisesta sekä sopimusten päättymisen aiheuttamasta kilpailuttamisveloitteen edellyttämien hankintojen ajallisesta kasautumisesta siirtymäaikojen lyhydestä johtuen.

Pitkän aikavälin näkökulmasta saattaa olla vaikea tunnistaa ja arvioida sitä, aiheutuvatko muutoksesta oletetut taloudelliset tai muut hyödyt nimenomaan esitetyistä sääntelymuutoksista vai yleisemmin esimerkiksi toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista, kuten teknologioiden kehityksestä ja automaation lisääntymisestä myös hankintatoimessa.

Muutokseen liittyvästä valmistelusta aiheutuu kustannuksia olemassa olevien yhtiöiden selvityksistä, uudelleenjärjestelyistä, mahdollisista purkamisista tai muista toimenpiteistä. Kilpailun lisäämistavoitteen näkökulmasta hintojen pitäisi markkinoilla merkittävästi laskea pitkällä aikavälillä

ja hintojen laskun tulisi olla useita vuosia samansuuntainen, jotta aiheutuneet muutuskustannukset saadaan kuoletettua hintojen alenemisen kautta.

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

Muutos aiheuttaa siirtymäaika huomioiden erilaisia toimenpiteitä sidosyksikköjen tulevan markkina-aseman arviointiin, selvityksiin ja tarvittaviin hallinnollisiin toimiin. Tämän lisäksi siirtymäajalla tulisi sopimuksia uudelleen neuvoteltavaksi. Sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi merkittävästi toimenpiteitä erityisesti nykyisten sidosyksikköhankintojen kilpailuttamiseen liittyen.

Esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden palvelukokonaisuuden kilpailuttaminen (johon sisältyy myös useita eri järjestelmiä) vaativat pitkällisen määrittelytyön, markkinakartoituksen ja perusteellisen hankinnan toteuttamisen ennen laajamittaista käyttöönottoa. Talouspalvelujen tuotantoon liittyy myös kunnan taloustietojen toimittamista velvoittavaa lainsäädäntöä. Monet kuntien

Inhouse toimittajat ovat olleet mukana, kun tätä muutosta on tehty kuntien raportointivelvoitteiden näkökulmasta järjestelmiin. Aura käsikirja ohjaa taloustietojen viranomaisraportoinnin kokonaisuutta.

Vastaavat kunnille Tahe-palveluita tuottavat vaihtoehdot ovat alan keskittymisen johdosta vähissä. Suurimmat näistä ovat Monetra Oy, Sarastia Oy ja Provincia Oy. Samankaltainen keskittymiskehitys on käynnissä yksityisen sektorin tilitoimistomarkkinassa, jossa isot yhtiöt ostavat pieniä yhtiöitä markkinoilta pois. Tosiasiallisia kunta-alan palvelujen laatu ja jatkuvuus turvaavia vaihtoehtoja ei yksityisiltä markkinoilta välttämättä löydy. Tuusulan kunnan vaihtoehtona nykyisen In House-yhtiön (Monetra Oy) käytölle olisi palveluiden palauttaminen omaksi tuotannoksi tai seudullisen yhteistoiminnan käynnistäminen, mikä olisi erittäin työläs, kallis ja kustannuksia todennäköisesti, jopa merkittävästi nostava operaatio. Muutos esitetyssä aikataulussa aiheuttaisi merkittäviä riskejä myös lakisääteisten tehtävien jatkuvuudelle. Riittävä siirtymäaika kuvattujen palvelujen osalta olisi 5 vuotta. Riittävän pitkällä siirtymäajalla Tuusulan kunnan nykyisten tahe-palveluiden käyttöä voitaisiin jatkaa vuoden 2030 loppuun ja korvaavat ratkaisut olisi mahdollista järjestää hallitusti.

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

Yleisesti lausuttuna siirtymäaikojen tulisi olla riittävän pitkiä edellytettyjen muutosten läpiviemiseksi

nyt esitettyjen 1,5 ja 2,5 vuoden sijaan. Esityksen toimialakohtaiset vaikutukset saattavat erota toisistaan. Esitetty siirtymäaika sekä muita yhtiöitä että jätehuolto-yhtiötä koskien on todettava liian lyhyeksi tarvittavien osakekauppojen, yhtiöjärjestelyiden tai uusien toimiala-/palvelukohtaisten järjestelmien hankinnan ja perustamisen osalta. Vaatimus omistusosuuksien muutoksesta edellyttäisi myös yhtiöiden / toimijoiden välisiä vapaaehtoisia sopimuksia. Osakeyhtiölaki ei anna tukea esityksen edellyttämiin omistusjärjestelyihin. Myös ICT-palveluiden osalta siirtymäajan tulisi olla vähintään 5 vuotta, jotta aiemmin tehdyt investoinnit ehditään kuolettaa ja kilpailutukset ehditään suorittaa huolellisesti. Riittävän pitkä siirtymäaika pienentää myös riskiä markkinoiden ylikuumentumiselle.

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

Yleisesti arvioituna siirtymäajan tulisi olla vähintään 3 vuotta isoissa palvelukokonaisuuksissa jopa 5 vuotta. Nämäkin siirtymäajat ovat hoidettavaan kokonaisuuteen liittyen lyhyitä kaikkien järjestelyjen tekemiseen. Olemme aikaisemmissa vastauksissamme tuoneet esille kilpailutusprosessin ja käyttöönoton vaatimaa aikaa. Käytännössä siirtymäajat tarkoittaisivat kilpailutusten valmistelun aloittamista jo nyt, koska siirtymäaikojen takarajat ovat hieman yli kahden ja kolmen vuoden päässä.

**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 vastaa turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin useilla tavoilla. Esitys on EU-hankintadirektiivien mukainen ja ottaa huomioon myös muun turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevan sääntelyn, sekä kansalliset lait ja asetukset. Esityksen käytännön toteutus on realistinen ja toteuttamiskelpoinen, ja siinä esitetään konkreettisia toimenpiteitä, joilla turvallisuus ja huoltovarmuus voidaan varmistaa hankinnan elinkaaren aikana, erityisesti tieto- ja viestintäteknisissä sekä kriittisten toimintojen jatkuvuuteen vaikuttavissa hankinnoissa. (71§:n uusi 4 momentti).

Turvallisuus ja huoltovarmuus näkökulma on jatkossa pystyttävä huomioimaan julkisen toiminnan kilpailutetuissa kohteissa / palveluissa. Erilaisissa yhteiskuntaa kohtaavissa kriisitilanteissa, kuten muun muassa koronapandemia on ollut, on kiinnitettävä huomiota siihen, että julkinen sektori turvaa

yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittiset palvelutoiminnot.

### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Hankintayksikön taakka säilyy, koska todistus tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus tulee tarkistaa joka tapauksessa. Tällä hetkellä rikosrekisteriotteiden tarkistaminen on rutiinia sekä hankintayksikölle että tarjoajalle. esti.

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

Taakkaa vähentäisi erityisesti se, jos rikosrekisteriotteen

tarkistaminen olisi automatisoitu ja todistus/ilmoitus hyväksytetty automaattisesti sähköis

### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

101 § Jälki-ilmoituksen tekemisen velvoite kansallisissa hankinnoissa lisää hankintayksiön hallinnollista

taakkaa merkittävästi. Kunnan hankinnoista valtaosa on kansallisia urakoita, tavaroiden ja palvelujen hankintaa. Mitä tavoitetta jälki-ilmoitus kansallisissa hankinnoissa edistää?

Jälki-ilmoituksia tehdään tällä hetkellä EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista,

suorahankinnoista ja DPS sisäisistä hankinnoista. Näiden ilmoitusten tekeminen vie resursseja varsinkin, kun uusi eForms on käyttöön otettu.

### **Muut huomiot**

Tuusulan kunta painottaa lausunnossaan perustuslain 121§:n mukaista kunnallista itsehallintoa, johon

kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisen tavoista kuuluu. Tämän oikeuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan painavista syistä. Kunta haluaa osaltaan nostaa esiin lausunnossaan seikan, jonka mukaan omistususuutta koskevan rajan asettamisella säädettäisiin hankintadirektiiviä huomattavasti tiukemmin. Näkemyksemme mukaan olisi toimia yhteiseurooppalaisen käytännön mukaisesti, eikä tiukentaa kansallista sääntelyä. Esitetylle muutokselle on vaikea nähdä painavaa perustetta, koska asiasta on todettu jo nykyistä voimassa olevaa lainsäädäntöä koskevassa



valmistelussa (TaVM 31/2016 s.4 ja PeVL 49/2016 vp.).

Emme Tuusulan kunnassa tunnista perustuslain edellyttämiä painavia perusteita nyt lausuttavana olevassa muutosesityksessä. Taloudellisuuden, tehokkuuden ja kilpailun edistämiseen tulisi pyrkiä muilla sääntelykeinoilla, kuin asettamalla 10 %:n omistusosuusvaatimus. Sidosyksikköjen rooli erilaisten yhteishankintojen toteuttajana on tällä hetkellä hyvin tärkeä. Tuusulan kunta näkee mahdollisena, että osa nykyisistä sidosyksikköjen tekemistä hankinnoista voitaisiin jatkossakin toteuttaa yhteishankintana nykyisten sidosyksikköjen toimesta. Tämä täyttäisi lakimuutokselle asetetun tavoitteen kilpailun lisäämisestä.

Tuusulan kunnan kanta on, että vähimmäisomistusosuusvaatimusta ei tulisi soveltaa sellaisiin InHouse-yhtiöihin, joiden käyttö on kuntalaisten yhdenvertaisen palvelun tai työnantajan kannalta taloudellisesti perusteltua ja joiden palveluille ei ole saatavissa korvaavaa palvelua markkinoilta.

Mikäli näin on jo lähtökohtaisesti, syntyy turhaa hallinnollista taakkaa.

Tuusulan kunta esittää huomionaan myös sen, että muutoksen vaikutus ulottuu todennäköisesti myös

sopimuksiin, joita sidosyksiköillä on muiden toimijoiden ja yritysten kanssa. Mietinnössä ei ole tuotu tätä tosiseikkaa esille, eikä siitä ole esitetty arviota, kuinka todennäköistä on, että sidosyksikkö pystyy

esitetyn siirtymäajan puitteissa toteuttamaan sopimusten muutokset / irtisanomiset ja mitä taloudellisia vaikutuksia tällä on sidosyksikköjen kautta viimekädessä sidosyksikön omistajille.

Merkittäviä haasteita aiheutuu siitä, jos sopimuksissa ei ole kyetty ennakoimaan sopimusehtojen näkökulmasta sitä, että mikäli lainsäädäntö muuttuu, voidaan sopimusta muuttaa

sääntelymuutoksesta johtuen sen edellyttämällä tavalla. Esityksessä sopimusten hyödyntäminen/irtisanominen (174§ 1 ja 3 mom.) on esitetty vain hankintayksikköä ja sidosyksikköä koskevana asiana.

Tuusulan kunta huomauttaa, että kuntien näkökulmasta viime vuosien aikana 2022-2024 on tehty ja valmisteltu isoja muutoksia, kuten SOTE-PELA- ja TE-palvelut. Molemmilla muutoksilla on ollut merkittävä vaikutus kuntien talouteen, joista ei vielä kaikilta osin lopullisia vaikutuksia tiedetä. Nyt esitetty hankintalain muutos ei ehkä suuruusluokaltaan ole saman mittakaavan hallinnon reformi ja rakennemuutos, mutta negatiiviset talousvaikutukset sidosyksikköä koskevan esityksen myötä voivat olla kuntatalouden kannalta merkittäviä ja vaikutukseltaan negatiivisia.

Tuusulan kunta kannattaa lähtökohtaisesti toimivia markkinoita ja vapaan kilpailun edistämistä. Kunta suhtautuu torjuvasti kilpailua vääristäviin järjestelyihin markkinoilla, ovat ne sitten markkinatoimijoiden muodostamia kartelleja (hinta- ja tarjouskartellit) tai muuten kilpailua vääristäviä sidosyksikköjärjestelyjä. Hankintalain säännösten uudistusesitykset tulisi kirjata niin selkeiksi, että tulkinnanvaraa ei jää. Vaatimusten tulee olla yksiselitteisiä ja muodostaa ymmärrettävä kokonaisuus, jotta hankintayksikkö voi toimia niiden mukaisesti. Tämän lisäksi esitetään, että lainsäädännön muutoksen vaikutusten arviointiin asetetaan seurantaryhmä, joka arvio millaisia taloudellisia ja muita positiivisia hyötyjä sekä kilpailun lisääntymistä sääntelymuutoksilla saavutettiin kuntien näkökulmasta.

Ora Kari

Tuusulan kunta - Tuusulan kunnan lausunto, kunnanhallituksen päätös  
10.3.2025 § 86