

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?**

Isonkyrön kunta kantaa hallituksen tavoin huolta julkisiin hankintoihin kohdistuvasta rajallisesta kilpailusta ja tarjousten määrästä.

Yleisellä tasolla Isonkyrön kunta toteaa nyt käsiteltävänä olevan työryhmämietinnön valmistelussa norminpurun jääneen taka-alalle. Isonkyrön kunta on huolissaan mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien velvoitteiden lisäämästä hallinnollisesta taakasta.

Eriytinen uusi tiukentuva normi on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys. Isonkyrön kunta vastustaa omistusosuuteen liittyvää uutta edellytystä, jonka asettamisen peruste ei ole selvillä ja jonka vaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi. Isonkyrön kunta ei sinänsä vastusta sidosyksiköiden käytön tiukempaa valvontaa ja pitää hyvänä, että sidosyksiköissä järjestämisen väärinkäytöksiin on menneenä vuonna puututtu. Kuitenkin

työryhmämietinnössä nyt esitetty mekanismi on liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon.

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen on Isonkyrön kunnan näkemyksen mukaan aito puute lain valmistelussa. Kunta katsoo, että mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perustelemine edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia, tosiasioihin perustuen.

## 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.

Isonkyrön kunnalla ei ole huomautettavaa hankintamallin valintaa koskevan menettelyn kuvaamisen veloitteesta yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. (124 § 1 mom. 12- kohta)

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

Isonkyrön kunta kannattaa 65 §:n ehdotusta markkinakartoitusten ja kilpailuolosuhteiden huomioimisen korostamisesta. Hyvin suunniteltu hankinta lisää kilpailua ja varmistaa tarjousten monipuolisuuden.

Isonkyrön kunta katsoo, että 75 §:n mukainen lähtökohtainen velvoite jakaa hankinta osiin kannustaa entisestään aktiivisiin pohdintoihin kunkin hankinnan jakamisesta osiin.

Isonkyrön kunta ei kannata 125 §:n koskevaa esitystä, joka velvoittaisi keskeyttämään kilpailutuksen, jos tarjouksia tulee vain yksi. Tämä voi johtaa tarpeettomiin viivästyksiin ja lisäkustannuksiin erityisesti pienillä markkina-alueilla, joilla kilpailu on jo valmiiksi vähäistä.

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

Kokonaisuutena keinot ovat sopivia tavoitteiden saavuttamiseksi lukuun ottamatta 125 §:n mukaista esitystä, koska yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei useinkaan johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta.

## 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. Isonkyrön kunta katsoo, että esitettyä vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta ei tule toteuttaa esitetyssä muodossa.

Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä ja on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esityksen suhdetta tulisi arvioida huolellisesti suhteessa perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon.

Muutos tulisi kohtelevaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Lakiehdotuksen vaikutuksia tulee arvioida erityisesti suhteessa pienten kuntien itsehallintoon, koska pienillä kunnilla on rajalliset mahdollisuudet järjestää toimintoja itse.

Hallitusohjelmakirjauksen tavoitteet suuremmista omistusosuuksista eivät toteudu mietinnössä esitetyllä mekanismilla vaan muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella. Lisäksi hankintalain sidosyksikön omistamisen edellytyksenä oleva määräysvalta toteutuu valtaosassa nykyisistä sidosyksiköistä.

Isonkyrön kunta pitää sinällään tärkeänä, että sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan puututaan ja sidosyksikköjärjestämisen väärinkäyttöihin reagoidaan valvontakeinoin. Esitetty omistusosuusmuokkaus ei kuitenkaan 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. Esitetyn uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelystä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistusmekanismi myös vaarantaa ja osin uhkaa kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Palvelujen järjestämisestä seudullisesti yhdessä on saatu volyymihyötyjä kilpailutuksissa, laajempaa osaamista ja toimivia varahenkilöjärjestelmiä kuntien kannalta kriittisiin toimintoihin.

Esitys koski esimerkiksi 10 omistajan talous- ja henkilöstöhallinnon sekä ICT-palveluita tarjoava Suupohjan Seutupalvelukeskus Oy:tä, jossa suurinkin kuntaomistaja on alle 13 000 asukkaan kaupunki, joka omistaa yhtiöstä 51 prosenttia ja muut yhdeksän pienemmät osuudet.

Esitys koski esimerkiksi 6 omistajan jätehuoltoalan Ab Stormossen Oy:tä, jossa 4 kuntaomistajaa jää alle 10 %:n vähimmäisomistusrajan. Yhtiö kilpailuttaa jo nyt kaikki keskeiset toimintonsa. Järjestelyn toteuttaminen nostaisi jätehuollon kustannuksia. Järjestely ei edistäisi kiertotaloutta ja lajittelutavoitteiden saavuttaminen vaikeutuisi entisestään. Jätealalle yksittäisen pienen kunnan omistama yhtiö jäisi volyymeiltaan käytännössä liian pieneksi.

Isonkyrön kunta katsoo, että 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 koski.

## Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Isonkyrön kunta kantaa huolta erityisesti jätehuollon sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen järjestämisestä. Lisäksi talous- ja henkilöstöpalveluiden markkinan toimimattomuus lähialueilla on aito ongelma kilpailuttamisen näkökulmasta sillä tarjouksia ei ole saatu edes pienen konserniyhtiön kirjanpito- ja henkilöstöpalveluiden järjestämiseksi.

Isonkyrön kunnalla on vähäiset resurssit ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen itsenäisesti esimerkiksi sekä osaajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita tuottava sidosyksikkömme on tärkeä osaamiskeskittymä. Kirjanpidon ja palkanlaskennan tiimit voivat hyödyntää koko tiimin asiantuntemusta sekä organisoida työnsä niin, että riskialttiita työyhdistelmiä ei synny. Lisäksi he voivat joustavasti sijaistaa

toisiaan äkillisissä tilanteissa, varmistaen, että palkat ja ostolaskut maksetaan ajallaan myös esimerkiksi vuosilomalla olevan sijaisen yllättävän poissaolon sattuessa. Pienessä kunnassa tällaiseen henkilöstöresurssiin tai osaamiseen ei mitenkään olisi mahdollisuutta. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut ovat Isonkyrön kunnalle taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Riski hintojen nousulle ja palvelutason

laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyyymiedut katoaisivat.

Uudistuksella tulisi olemaan merkittäviä vaikutuksia sidosyksiköiden henkilöstöön. Maaseudulla sidosyksiköt ovat houkuttelevia työnantajia asiantuntija-alalla. Kunnista on siirtynyt osaajia sidosyksiköihin, ja niissä on paljon kuntien toimintaympäristön tuntevia asiantuntijoita.

Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräysvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan. Suomen kaikissa kuntien yhteisesti omistamista 26 jätehuollon yhtiöstä 24 yhtiössä on alle 10 prosentin omistusosuuksia. Muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohtaisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU:sta. Huolta herättääkin se, miten kierrätystavoitteisiin ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästäisiin, mikäli kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan.

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

Isonkyrön kunnan kannalta ehdotettu muutos vaatisi sidosyksiköiden omistusosuuksien uudelleenjärjestelyä, koska omistusosuus jää merkittävästi alle 10 % rajan.

Järjestelyn toteuttamisen onnistuminen riippuisi suurimpien omistajien halukkuudesta myydä osakkeita. Mikäli omistusosuuksien järjestely ei onnistuisi, kunnan tulisi kilpailuttaa palvelut tai ottaa ne omaksi toiminnaksi. Kilpailutuksessa kustannukset uhkaisivat kasvaa mm. ohjelmavaihtodoksien takia. Omana palveluna tuotettuna haasteena olisi osaavan henkilöstön rekrytointi, koska esimerkiksi kuntapuolen kirjanpidon osaajia ei ole markkinoilla. Haasteena olisi

myös riskialttiit työyhdistelmät sekä sijaistaminen.

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

Organisaatiossamme ei ole tätä vielä linjattu, koska uskomme, että ehdotukseen tehdään vielä merkittäviä muutoksia.

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

Esitetyssä uudistuksessa ei olisi mitään taloudellisia hyötyjä Isonkyrön kunnan kannalta. Päinvastoin vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia negatiivisia taloudellisia vaikutuksia pienelle kunnalle.

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

Mikäli vähimmäisomistusvaatimus säädetään, Isonkyrön kunta katsoo, että muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätealan osalta vähintään viisi vuotta. Paitsi omaisuus-, myös henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalysointiin ja päätöksentekoon liittyy useita vaiheita, ja osa niistä on laissa säädettyjä. Kunnallinen päätöksenteko vaatii oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi. Useimmilla

kunnilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joista kaikista tulee tehdä omia selvityksiään ja päätöksiään. Pelkästään jo yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä lähelle esitettyä 1,5 vuotta.

Pelkästään siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoksesta muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli muutoksen halutaan saavuttavan sille asetetut odotukset, tulee uudistuksen toteuttamiselle varata riittävä aika.

Joka tapauksessa esityksessä tulisi ottaa huomioon muissakin suurissa uudistuksissa sovellettu määräaikainen vapautus varainsiirtoverosta, kun hankintayksiköt joutuvat tekemään omaisuudensiirtoja ostaessaan ja myydessään osakkeita. Osakekaupat tulevat johtumaan pakottavasta lainsäädännöstä, joka itsessään sisältää merkittäviä kustannuksia, joten hankintayksiköt tulisi vapauttaa varainsiirtoveron maksuvelvollisuudesta uudistuksen siirtymäaikana.

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

Palvelutuotantomallien arviointi, resurssien hankkiminen, kilpailuttaminen tai rekrytointi, vanhan toimintamallin hallittu alasajo, mahdollisesti uusien sidosyksiköiden perustaminen ja niiden kilpailuttaminen, vanhojen ja uusien ohjelmistojen tietojen siirrot uuteen ohjelmistoon, arkistointi, henkilöstön kouluttaminen jne. Kaikkia vaadittavia toimenpiteitä on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida.

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

Hallitusohjelman yksiselitteinen kirjaus omistusvaatimuksesta on käytännössä estänyt toimivien vaihtoehtojen tutkimisen valmistelun ja työryhmätyön aikana. Tavoitteen sijaan hallitusohjelmaan on kirjattu keinot eli vaadittava omistusosuus. Mikäli halutaan etsiä toimivia ratkaisuja ongelmallisina pidettäviin yksittäisiin sidosyksiköiden käyttöön, on yleisenä lainvalmistelutapana suositeltavaa esittää tätä koskeva tavoite ja jättää keinojen etsiminen

valmisteluvaiheeseen.

Eräillä toimialoilla, kuten jätehuolto, omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen. Pidämme kuitenkin ongelmallisena sitä lähestymistapaa, että jo valmisteluvaiheessa epätarkoituksenmukaiseksi tunnistettu omistusvaatimus jäisi lainsäädäntöön ja siihen tehtäisiin vain yksittäisiä

yhtiö- tai toimialakohtaisia poikkeuksia. Mikäli päädyttäisiin siihen, että sääntelyä kuitenkin viedään eteenpäin, olisi vähintäänkin perusteltava, miksi hallitusohjelmassa ja esityksessä on päädytty omistusvaatimuksessa lukuun 10 eikä muita vaihtoehtoja edes selvitetä.

Käytännössä kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) valvontarooli ja markkinaoikeus ovat osoittaneet toimivuutensa. Nyt saatujen ratkaisujen vaikutus tulee olemaan tuntuva ja ratkaisee ongelmallisimpina pidettävät tapaukset. KKV:n valvontarooli on perusteltu ja sen toimintaa tulee tukea. Direktiiveihin, laajaan oikeuskäytäntöön ja olemassa olevaan lakiin perustuvan määräysvallan vaatimuksen toteutus ja valvonta sekä omistajien että KKV:n toimesta on paras

tapa varmistaa sidosyksiköiden käytön asianmukaisuus.

Mikäli 10 %:n omistusosuudesta vastoin lausuntoamme säädetään, Isonkyrön kunta esittää, että pienille kunnille (esim. alle 10 000 asukasta) mahdollistetaan sidosyksikköhankinnat alle 10 %:n omistusosuudella.

### **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?**

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja lopulta kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Myös koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkinahäiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori.

### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Isonkyrön kunta kannattaa rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevaa muutosesitystä.

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

Muutosesityksellä on Isonkyrön kunnan kannalta vähäinen vaikutus, mutta tarjoajien kannalta helpottaa tarjouksien laatimista koskevaa työtä.

### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Isonkyrön kunta pitää tervetulleena pykälään ehdotettua selkeytystä hankintailmoitusten kielen osalta. Sen sijaan Isonkyrön kunta on huolissaan uuden jälki-ilmoitusvelvoitteen säätämisestä sen tuoman hallinnollisen taakan vuoksi. Kyse ei ole mietinnössä esitetystä pykälän täsmentämisestä, vaan työmäärällisesti erittäin merkittävästä muutoksesta.

### **Muut huomiot**

-

Viljanmaa Hanna  
Isonkyrön kunta