

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 kantavana teemana on ollut norminpurku. Nyt tehtävällä uudistuksella norminpurku on jäänyt taka-alalle. Ruoveden kunta on huolissaan mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien velvoitteiden lisäämästä hallinnollisesta taakasta. Sinänsä Ruoveden kunta kantaa hallituksen tavoin huolta julkisiin hankintoihin kohdistuvasta rajallisesta kilpailusta ja tarjousten määrästä.

Erityinen uusi tiukentuva normi on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys. Ruoveden kunta vastustaa omistussuuteen liittyvää uutta edellytystä, jonka asettamisen peruste ei ole selvillä ja jonka vaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi. Ruoveden kunta ei sinänsä vastusta sidosyksiköiden käytön tiukempaa valvontaa ja pitää hyvänä, että sidosyksiköissä järjestämisen väärinkäytöksiin on puututtu. Kuitenkin työryhmämietinnössä nyt esitetty mekanismi on liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon.

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen on 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 perusteleminen 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.

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

Hankintojen huolellinen valmistelu on aina hankintayksikön etu. Pidämme oikeansuuntaisena markkinavuoropuhelun merkityksen korostamista osana hankintojen valmistelua sekä tavoitteita jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi. Nämä keinot voivat lisätä tarjousten määrää ja näin edistää syntyvää kilpailua.

Mikäli hankintalain 125 § pykälää muutetaan velvoittavaksi uuden tarjouskilpailun osalta, kun tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous, lisää se hallinnollista taakkaa huomattavasti niissä hankinnoissa, joihin on yleisesti vaikea saada tarjouksia.

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. Ruoveden 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. Monesti esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen järjestämisessä on palvelut haettu sieltä, mistä niitä on ollut saatavilla. Toimivia markkinoita ei ole ollut kuntapuolelle, jossa kunnallinen kirjanpito ja/tai kuntien työehtosopimukset olisi hallussa. Myöskään osaavia tekijöitä ei vapailla markkinoilla ole ollut saatavilla, jotta toiminnat olisi voitu pitää omana toimintana.

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.

Ruoveden kunta pitää sinällään tärkeänä, että sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan puututaan ja sidosyksikköjärjestämisen väärinkäyttöihin reagoidaan valvontakeinoin. Esitetty omistusosuusmuokaus 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.

Ruoveden 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 koskisi.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Ruoveden kunta kantaa huolta erityisesti jätehuollon sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen järjestämisestä. Lisäksi talous- ja henkilöstöpalveluiden markkinan toimimattomuus lähialueilla on aito ongelma kilpailuttamisen näkökulmasta.

Ruoveden kunnalla on vähäiset resurssit ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen itsenäisesti esimerkiksi sekä osaajapulana 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 Ruoveden 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 volyymiedut katoaisivat.

Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräsvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan.

Pirkanmaan Jätehuolto Oy

Pirkanmaan Jätehuolto Oy on 17 kunnan omistama yhtiö, jonka tehtävä on tuottaa kunnille lakisääteisesti kuuluvat jätehuollon palvelutehtävät. Pirkanmaan Jätehuollon osalta muutos koskettaa kaikkia yhtiön omistajakuntia ja merkitsee toteutuessaan laajamittaista kuntavastuullisen jätehuollon uudelleenjärjestelyn tarvetta. Kategorinen 10 prosentin vähimmäisomistusosuus tarkoittaa toteutuessaan sitä, että yhtiössä voisi ehdotettujen sidosyksikköaseman täyttymisen kriteerien näkökulmasta olla korkeintaan kymmenen omistajaa.

Kuntien vastuulle kuuluvassa jätehuollossa on kysymys kuntien lakisääteisestä tehtävästä – ei hallitusohjelmakirjauksen mainitsemista tukipalveluista, vaan tarkasti säännellystä kokonaisuudesta. Pirkanmaan Jätehuolto toteuttaa omistajiensa sidosyksikkönä kuntavastuullisen jätehuollon palvelutehtäviä jätelaissa säädetysti julkisena hallintotehtävänä. Kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuus johtaa toteutuessaan tilanteeseen, jossa Pirkanmaan Jätehuollon

omistajakuntien tulisi 2,5 vuoden siirtymäajan puitteissa toteuttaa muun muassa seuraavat toimenpiteet:

- Järjestellä uudelleen yhtiön omistussuhteet kuntavastuullisen jätehuollon toteuttamiseksi investoitu jätehuollon infrastruktuuri ja yhtiön olemassa olevat sopimukset huomioiden perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta kestäväällä tavalla.
- Toteuttaa omistajakunnille palautuvien lakisääteisten jätehuoltopalveluiden toteuttamiseksi tarpeelliset kuntakohtaiset henkilöstö- ja viranomaisjärjestelyt niihin liittyvine päätöksineen, määräyksineen ja taksoineen.
- Kilpailuttaa samanaikaisesti lukuisten muiden samassa tilanteessa olevien kuntien kanssa mm. jätteenkäsittelyyn, kuljetuksiin, jäteasemapalveluihin, konetöihin, jäteneuvontaan ja tietojärjestelmiin kohdistuvat, omistajakunnille palautuvien jätehuoltopalveluiden toteuttamiseksi tarvittavat, hankinnat hankintojen ajallisen keskittymisen hintoja nostavat ja palvelujen saatavuutta heikentävät vaikutukset taklaten.
- Varmistaa, että kuntalaisten jätehuoltopalvelut toteutuvat jätelain edellyttämässä laajuudessa kaikkine erilliskeräysvelvoitteineen sekä tuottajayhteistyöhön kohdistuvine vaatimuksineen.
- Varmistaa, että kansallisesti yhdyskuntajätteen kierrätykselle asetetut tavoitteet saavutetaan.

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

Ruoveden kunnan kannalta ehdotettu muutos vaatisi sidosyksiköiden omistusosuuksien uudelleenjärjestelyä, koska omistusosuus jää merkittävästi alle 10 % rajan. Käytännössä muutos tarkoittaisi sitä, että Ruoveden kunta joutuisi irtautumaan kahdesta merkittävimmästä in-house yhtiöstä eli Monetrasta (talous- ja henkilöstöhallinto) ja Pirkanmaan Jätehuolto ja miettimään toimintojen uudelleen järjestämistä. Laki käytännössä suosii vain isoja toimijoita, joilla lopulta olisi muutoinkin mahdollisuus ja resursseja järjestää palveluja.

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. ohjelmavaihtokien 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?)**

Ruoveden kunta pienenä In-house yhtiön omistajana joutuu irtautumaan in-house yhtiöstä ja miettimään muita vaihtoehtoja.

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

Esitetyssä uudistuksessa ei olisi mitään taloudellisia hyötyjä Ruoveden 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, Ruoveden 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 omistususuusvaatimukseen. 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 omistususuus. 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, Ruoveden kunta esittää, että pienille kunnille (esim. alle 10 000 asukasta) mahdollistetaan sidosyksikköhankinnat alle 10 %:n omistusosuudella tai vaihtoehtoisesti hankintalain 15 § 1 momentin ulosmyyntiraja nostetaan 20 % ilman eurorajaa. Tämä mahdollistaisi nykyisille in-house yhtiöille sen, että ne voisivat palvella myös pieniä kuntia tarvittaessa.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? 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.

Ruoveden 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 Ruoveden 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?

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

Muut huomiot

-