

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?**

Hankintalakia ja erityisalojen hankintalakia koskevien muutosten tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman julkisiin hankintoihin liittyviä tavoitteita. Esityksen tavoitteena on lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamista. Esityksen tavoitteet ovat sinällään perusteltuja ja kannatettavia. Hallituksen esityksessä esiintuodut sidosyksiköiden omistuksen rajaamista koskevat muutokset ovat mitoitukseltaan ja kohdentamisen osalta kuitenkin sellaisia, että ne eivät edistä esitettyjen tavoitteiden toteutumista ja ovat omiaan heikentämään kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamista sekä nostavat julkisen sektorin kustannuksia. Esitys sisältää myös tietynlaisen ongelman kuntien itsehallinnon kannalta, koska esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Esityksen suhdetta itsehallintoon ei olekaan arvioitu riittävästi.

Kunnat ovat pystyneet järjestämään taloudellisesti sidosyksiköiden kautta palveluitaan muiden kuntien kanssa yhteistyönä, lakimuutoksen toteutuessa tämä aiheuttaa vaikeuksia keskisuurille ja pienille kunnille. 10 prosentin omistusosuusvaade on aivan liian suuri tätä yhteistyötä silmällä pitäen. Lisäksi esitys aiheuttaa varsin lyhyen siirtymäajan puitteissa runsaasti ylimääräistä työtä ja muutuskustannuksia, näiden kompensoimista esityksissä ei ole mitenkään huomioitu. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Uudistuksen kertaluonteiset kustannukset yhtiöiden ja palveluiden purkamisesta ja uudelleen organisoitumisesta ovat suuret. Kertaluonteisia kustannuksia tulee toiminnan uudelleenjärjestelystä kun kunnat joutuvat siirtymäajan puitteissa tekemään osakekauppoja, irtisanomaan ja solmimaan sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen välttämättömät tukipalvelunsa.

E erityisen haitallinen esitetty uudistus on huoltovarmuuden kannalta kuntien keskeisille infrayhtiöille. Vähimmäisomistusprosentista säättämällä rikotaan toimivat palveluiden yhdessä järjestämisen rakenteet. Tällaisia ovat esimerkiksi jäteveden puhdistukseen ja jätehuoltoon liittyvät yhtiöt. Kuntien varautumisen kannalta sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat nykyisellä mallilla olleet tärkeitä myös siitä näkökulmasta, että kyseiset palvelut on tuotettava myös silloin kun se ei ole yksityisen sektorin kannalta kannattavaa. Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaakin ja osin myös kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Aiemmin seutuyhteistyöhön on kannustettu volyymihyötyjen saavuttamiseksi, kuten osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämiseksi.

Mielestämme esitetty 10 prosentin omistusoikeusvaade ei toteuta esityksen tavoitteita vaan tavoitteet olisi saavutettavissa huomattavasti rajallisemmilla toimenpiteillä, tällöin myös mahdolliset uudistuksen negatiiviset vaikutukset pystyttäisiin paremmin ennakoimaan. Eritoten kuntien erilainen koko tulisi huomioida esityksessä, nythän sitä ei ole huomioitu mitenkään.

Markkinoilta ostamisen sijaan kunnissa todennäköisesti järjestetään palveluita myös jatkossa sidosyksikkömuodossa, jonka lisäksi osa palveluiden järjestämisestä tullaan palauttamaan omaksi toiminnaksi. Pienemmät sidosyksiköt tai täysin omana toimintana järjestäminen voi kuitenkin nostaa julkisen sektorin kustannuksia, ja nykyiseen nähden ostamisen määrä- ja skaalaedut menetettäisiin.

#### **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.**

Tavoite sinällään on relevantti ja aiheellinen. Kunnissa kuitenkin pyritään jo tällä hetkellä mahdollisimman taloudellisesti ja toiminnallisesti kestäviin ratkaisuihin ja ainakin jossain mittakaavassa jo toteutetaan markkinakartoituksia. Ruskon kunnassa markkinavuoropuhelua toteutetaan systemaattisesti isommissa investointihankkeissa.

Kilpailutuksen uusimista yhden tarjouksen tilanteissa ei ainakaan kaikissa oloissa voi pitää perusteltuna toimintamallina,. Tilanne saattaa toisinaan olla sellainen, että markkinoilla ei ole tarjoamiseen kykeneviä toimijoita juuri yhtä enempää, tällöin kilpailutuksen uusimisella hankkeen toteutuminen viivästyisi. Tilanne voi olla myös sellainen, että uusimisenkaan myötä ei saada kuin se sama yksi tarjous tai huonoimmassa tilanteessa ei sitäkään jos kyseisen tarjoajan työtilanne on siinä välissä muuttunut niin, ettei sekään enää kykene tämän vuoksi jättämään tarjousta. Lisäksi tulee huomioida se, että mikäli hankinta kuitenkin yhden tarjouksen tilanteissa on huolellisesti valmisteltu, tulee hankinta kuitenkin kestäväällä tavalla toteutetuksi.

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

Ehdotetut muutokset ovat pääpiirteiltään hyvän suuntaisia. Merkittävimmässä hankkeissa Ruskon kunnassa markkinakartoitusta toteutetaan jo tällä hetkelläkin. Hyvää esityksessä on ainakin se, että siinä ei liian tarkkaan säännellä markkinakartoituksen muotoa. Kunta pitää perusteltuna sitä 75 §:ssä todettua, että "hankintayksikkö voi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos hankinnan tai hankintamenettelyn luonteen, laajuuden, toteuttamistavan, kokonaisvastuun tai hankinnan jakamiseen liittyvien riskien vuoksi jakaminen ei ole perustellusta syystä mahdollista tai hankintaa on edeltänyt 65 §:n mukainen markkinakartoitus. Hankinta voidaan jättää jakamatta osiin myös, jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun." Sinällään hankinnan jakamista osiin kunta pitää kuitenkin perusteltuna silloin kun se tosiasiallisesti on mahdollista jakaa osahankintoihin.

125 §:n mukaista hankintamenettelyn keskeyttämistä yhden tarjouksen tilanteissa kunta ei kuitenkaan puolla, koska syyt vain yhden tarjouksen saamiseen voivat olla kovinkin moninaiset. Menettelyn keskeyttäminen onkin esitetty liian lakonisesti, jolloin vain tarjousten määrä on ratkaisevana. Tässäkin asiassa kuntakoolla on olennainen merkitys tarjousten saamiseen. Isoilla kunnilla on selkeästi isommat ostovolyymit ja tällöin ei keskisuurten ja pienempien kuntien ostovolyymit houkuttele välttämättä riittävän monipuolisia tarjoajia.

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

Esityksen sisältämät muutokset ovat perusteltuja ja edesauttavat tavoitteiden saavuttamista. Kuten edellä on todettu 125 §:n vaatimus uudelleen kilpailuttamisesta on Ruskon kunnan mielestä liian yksioikoisesti todettu. Uudelleen kilpailuttaminen voi venyttää hankkeen toteutumista ja valmistumista sekä aiheuttaa hankintayksikölle lisää hallinnollista työtä ja kustannuksia eikä sillä siltikään saavuteta merkittäviä taloudellisia hyötyjä. Joissain tilanteissa se saattaa päinvastoin merkitä jopa kustannusten nousua. Myöskään yrityksille ei siitä merkittäviä hyötyjä koidu, ehkäpä ne ovat jo kertaalleen ratkaisseet, että eivät osallistu tällä kertaa tarjouskilpailuun.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Sidosyksikköhankintojen osalta Ruskon kunta ei näe perusteltuna 10 prosentin vähimmäisomistusosuuden vaadetta. Sidosyksiköiden kautta hankitut palvelut ovat kunnille taloudellinen tapa järjestää palvelut yhdessä muiden kuntien kanssa. Erityisesti keskisuuret ja pienet kunnat ovat vaikeuksissa, mikäli lakimuutos toteutuu. Myös suurille kaupungeille aiheutuu uudistuksesta merkittäviä lisäkustannuksia ja työtä. Erityisen hankala lakimuutos toteutusessaan on huoltovarmuuden kannalta kuntien keskeisille infrayhtiöille. Lakiuudistuksessa ei myöskään ole erityisemmin tuotu esiin, että mitä julkisten hankintojen tehostamista ja kustannussäästöjä esitetty vähemmistöomistusosuus mukanaan toisi. Näin ollen esitettyä sidosyksiköiden käytön rajoittamista Ruskon kunta ei koe tarkoituksenmukaiseksi ja toteuttamiskelpoiseksi vaan hallituksen esityksessä mainitut tavoitteet on mahdollista saavuttaa astetta maltillisimmilla toimenpiteillä.

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

Kunnat elävät tällä hetkellä koosta riippumatta taloudellisten haasteiden ympäröimänä eikä nyt esitetty uudistus ainakaan niitä vähentäisi. Toimintojen uudelleen organisoiminen merkitsisi toteuttamismuodosta riippumatta kunnille lisäkustannuksia, tapahtuisi se sitten pienemmän yhteistyökokonaisuuden kautta tai omana työnä. Isoa osaa nykyisten sidosyksikköjen hoitamista tehtävistä ei voi edes kuvitella etenkin keskisuurten ja pienten kuntien itse hoitamaksi. Nykyistä pienempien sidosyksikköjen toiminta ei myös todennäköisesti olisi yhtä laadukasta ja tehokasta kuin nykyinen toiminta. Uudistuksen jälkeisissä muodostetuissa yksiköissä omistusprosentti olisi edelleenkin vaarana jäädä alle 10 jos yhteisössä olisi muutamakin suurempi kaupunki.

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

Nykyiset volyymiedut jäisivät saavuttamatta pienemmän yksikkökoon johdosta. Yksikköjen purkaminen ja uusien yksikköjen muodostaminen ja siihen liittyvä valmistelu aiheuttaisivat lisäkustannuksia. Henkilöresurssit ovat näihin varsin rajalliset ja etenkin uusien henkilöiden palkkaaminen tätä varten aiheuttaisi mittavia lisäkustannuksia. Keskisuurissa ja pienissä kunnissa ei yleensä ole erillistä hankintayksikköä hankintojen suorittamisen olleessa lähinnä esimiesten työnä.

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

Ruskon kunta tuottaa suuren määrän palveluja itse. Näitä ovat esimerkiksi taloushallinnon palvelut, it-palvelut, kiinteistöhuollon palvelut sekä ateria- ja siivouspalvelut. Nämä tuotettaisiin jatkossakin itse. Palkkahallinnon palvelut ja seudullisten yhtiöiden tuottamat palvelut olisivat sellaisia, joiden pilkkominen tulisi harkittavaksi ja etsiä jokin muu mahdollinen toteutusmuoto, vaikka se varsin haastavaa olisikin. Palkkahallinnon palvelujen siirtämistä takaisin kunnan toteutettaviin emme pidä toteuttamiskelpoisena. Mitenkään toteuttamiskelpoiseksi kunta ei myöskään koe sitä, että yhtiöiden nykyään tuottamia palveluja kunta yksinään lähtisi kilpailuttamaan.

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

Näköpiirissä ei ol sellaisia asioita, joita sidosyksiköiden omistusoosuuden vähimmäisvaatimus toisi taloudellisessa mielessä mukanaan Ruskon kunnalle tai yrityksille.

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

Esityksen mukaan lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026 ja sidosyksikkömuutoksen 1,5 vuoden ja jätealalla 2,5 vuoden siirtymäajalla. Ehdotettu siirtymäaika on kohtuuttoman lyhyt. Palveluiden uudelleenjärjestäminen koskee samanaikaisesti sekä taloudellisesti että sisällöllisesti merkittävää osaa kuntien tarjoamista palveluista.

Nykyisten sidosyksikköjen esitetty purkaminen ja omistusten mahdollinen uudelleen jakaminen esitettyssä aikataulussa on erittäin haasteellista huomioiden henkilöstön rajallisuus ja kuntien taloudellinen tilanne.

Siirtymäajan lyhyydellä on myös se vaikutus, että on vaarassa aiheutua hankintasuma, jolloin hankintalain uudistuksen velvoittamana kaikki kunnat ja hyvinvointialueet alkavat samanaikaisesti kilpailuttamaan uudelleen sidosyksiköiden niille tuottamia tukipalveluita aiheuttaen vakavan markkina- ja hintahäiriön. Tällöin kaikille palvelujen tarvisijoille ei välttämättä löydy toimittajaa. Vaikutus saattaa kohdistua eritoten keskisuuriin ja pieniin kuntiin kun toimittajat pyrkivät löytämään itselleen suurimmat ja kannattavimmat asiakkaat.

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

1. nykyisten yhtiöiden purkaminen ja siihen liittyvä valmistelu
2. selvitykset ja neuvottelut mahdollisesta uudesta yhteistyömuodosta
3. uuden yhtiön perustaminen siihen liittyvine laskelmineen
4. uusien kilpailutusten toteuttaminen
5. toimenpiteet hallitun alasajon turvaamiseksi ja tiedon siirtämiseksi uudelle toimijalle

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

Poikkeuksena voisi olla keskikokoiset ja pienet kunnat, joita 10 prosentin omistusoikeusvaatimus ei koskisi. Lisäksi huoltovarmuuteen, kriisinkestävyyteen ja turvallisuuteen liittyvät näkökohdat olisivat sellaisia, jotka aiheuttaisivat poikkeuksen omistusosuusvaatimukseen, koska tämän luonteisilla aloilla on helposti vain vähäistä kilpailua.

#### **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?**

Huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien kirjaaminen lain pykäliin 2, 71 ja 81 on perusteltu.

#### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Kunnat varmistanevat joka tapauksessa, ettei pakollinen poissulkemisperuste ole olemassa, joten kirjauksen olemassaolon vaikutus on melko rajallinen.

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

Ei suurta merkitystä tässä mielessä.

### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Perusteltua avoimuuden lisääntymisen kannalta. Kuntien hallinnollista työtä sekin kuitenkin lisää.

### **Muut huomiot**

Ei kommentoitavaa.

Lehtinen Kari  
Ruskon kunta