

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle In house -sääntelyn hallituksen esityksestä hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi
khal 03.03.2025 § 48
334/03.00/2025

Päätös	Ehdotus hyväksyttiin.
Esittelijä	kaupunginjohtaja Parkkonen, Jari
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus päättää antaa liitteenä olevan lausunnon työ- ja elinkeinoministeriölle In house -sääntelyn hallituksen esityksestä hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi.
Toimivalta	Heinolan kaupungin hallintosääntö 5 luku 22 §
Valmistelija	kaupunginlakimies Teppo Joentausta p. 044 469 4361, etunimi.sukunimi@heinola.fi
Valmistelu	Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt useilta kunnilta lausuntoa lakimuutoksesta. Myös Heinolan kaupungille on saapunut lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 11.3.2025 Lausuntopalvelu.fi:n kautta. Lausuntopalaute on muun ohella myös tärkeä osa varsinaisen hallituksen esityksen valmisteluun kuuluvaa vaikutusarviointia. Lausuntoa pyydetään erityisesti hankintojen valmistelusta ja sidosyksiköiden käytön rajoituksesta sekä niitä koskevien muutosehdotusten vaikutuksista, jotka Heinolan kaupungin lausunnossa on huomioitu. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hankintalakia on tarkoitus uudistaa muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Tähän liittyen hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään mm. sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Lait on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2026.

Heinolan kaupungin näkemys

Esitetty sääntely olisi Euroopan tiukimpia ja vaikuttaisi erityisesti Heinolaan ja Heinolan kokoisten ja pienempien kuntien toimintaan sekä vaikeuttaisi merkittävästi yhteistyötä yli kuntarajojen. Myös

Kuntaliitto on nostanut toistuvasti esiin huolensa suunnitelluista lakimuutoksista, jotka rajoittavat kuntien mahdollisuuksia järjestää palveluja yhdessä. Hallituksen ehdotus, joka edellyttäisi kunnan vähintään 10 prosentin omistusosuutta palveluita tarjoavasta yhtiöstä ja esityksessä muilla muutoksilla, olisi kauaskantoisia vaikutuksia kuntien mahdollisuuksiin järjestää palveluita kustannustehokkaasti ja paikallisia markkinoita hyödyntäen. Muutokset vaikeuttaisivat erityisesti ja merkittävästi talous- ja henkilöstöpalveluiden, ICT-palveluiden ja jätehuollon järjestämistä sekä seutuyhteistyötä ja ne heikentäisivät monien kuntien mahdollisuuksia kehittää toimintaansa tehokkuuden ja paikallisten tarpeiden näkökulmasta. Muutosten myötä ostajakenttä ja osaaminen pirstaloituisi, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että hankinnoilta edellytetään koko ajan enemmän kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta. Muutoksella vahvistetaan myyjän asemaa markkinoilla, mikä voi johtaa kalliimpiin hankintoihin ja markkinoiden keskittymiseen.

Heinolan kaupungin näkökulmasta hankintalainsäädännön uudistuksessa tulee välttää jäykkiä ja kategorisia sääntelymalleja, jotka rajoittavat kuntien toimintavapautta ilman riittävää hyötyjen, vaikutusten ja kustannusten arviointia. Kunnat ovat perustaneet yhteisesti omistettuja yhtiöitä nimenomaan palvelutuotannon tehostamiseksi ja investointikustannusten jakamiseksi. Nämä yhtiöt tekevät laajoja kilpailutuksia markkinoilta, joihin kaikkien yritysten on mahdollista osallistua. Pienten kuntien mahdollisuudet vastaaviin hankintoihin kilpailukykyisillä hinnoilla ovat olemattomat.

Jatkossa yhä enemmän merkitystä on myös osaavan työvoiman saatavuudella. Esimerkiksi taloushallinnon osaajista on pulaa jo nyt ja pienten kuntien mahdollisuudet rekrytoida osavaa työvoimaa talouspalveluiden järjestämiseksi ovat monin paikoin heikot ja pienet resurssit ovat riskienhallinnan kannalta kestävätkin pitkällä aikavälillä. Ainoa vaihtoehto useimmille pienemmille kunnille on ostaa ko. palvelut seudulliselta yhtiöltä, jota kautta saadaan myös järjestelmät. Mahdolliset muutokset on toteutettava siten, että ne eivät aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia kuntien talouteen tai heikennä valtuuston mahdollisuutta päättää kunnan palveluista. 10 %:n osuuden määrittely ei tätä toteuta.

Heinolan kaupungin näkemyksen mukaan sidosyksikkösääntelyn muutoksella ei edistetä hallitusohjelmassa tavoiteltuja merkittäviä keskipitkän aikavälin kustannussäästöjä julkisten hankintojen tehostamisella. Esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen kunnille aiheutuvien vaikutusten osalta niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Voimassaoleva hankintalaki säätelee sidosyksikköhankintojen toteuttamista riittävällä tavalla.

Mitään perustetta ei ole olettaa eikä sitä ole arvioitu, että pidemmälläkään aikavälillä sidosyksikköhankintojen rajoittamisesta olisi saatavissa säästöjä tai merkittävää toiminnan siirtymistä markkinoille. Nykyisin palveluja/tuotteita sidosyksiköille myyvien palveluntarjoajien osalta on odotettavissa vahingonkorvauskanteita, mikäli voimassaolevia sopimussuhteita päätetään ennenaikaisesti. Näiden kustannuksia on mahdotonta arvioida.

Esitetty 10 %:n vähimmäisomistuksen velvoitteesta aiheutuu pakon edessä tehtävien epätarkoituksenmukaisten yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia erittäin merkittäviä taloudellisia tappioita. Kun suuri määrä kilpailutuksia tehdään samanaikaisesti, on myös todennäköistä, ettei tarjouksia saada kilpailutuksiin tai Heinolan kaupungin pienempien volyymien vuoksi hinnat nousevat. Kuntien tulee hankkia merkittäviä lisähenkilöresursseja ottaessaan toiminnan jälleen omaksi toiminnakseen tai kilpailutusten valmisteluun, kun sidosyksiköt ovat tähän asti hoitaneet ao. palvelutuotantoon liittyvät hankinnat. Asiantuntevia osajia ei todennäköisesti riitä jokaiseen organisaatioon. Muutos olisi tältä osin kestämaton ja vaikeuttaisi kuntien toimintaa merkittävästi.

Esitetty sääntely pakottaisi Heinolan kaupungin lukuisiin erilaisiin yhtiöjärjestelyihin tytär- ja osakkuusyhtiöissään. Lisäksi olemassa olevia seudullisia sopimuksia joudutaan päättämään mahdollisesti sopimusehtojen vastaisesti. Osakassopimuksiin tai palvelusopimuksiin voi liittyä vahingonkorvausvelvoitteita tai riidanratkaisumenettelyjä. Kaikissa tilanteissa ei ole löydettävissä sellaisia ratkaisuja, joiden hyväksyminen olisi kaikkien osakkaiden edun mukaista. Tämä tarkoittaa sitä, että voi syntyä merkittäviä riitoja niin sidosyksikköjen omistajina olevien kuntien ja muiden julkisyhteisöjen välillä ja lain kohteena olevien sidosyksiköiden ja niiden omistajien välillä. Lakiesityksestä suoraan johtuvista yhtiöjärjestelyistä ja kilpailutuksista aiheutuvien kustannusten lisäksi näistä riitaisuuksista ja niiden ratkaisemisesta tulee aiheutumaan kunnille merkittäviä kustannuksia. Riitaisuudet voivat myös hankaloittaa kuntien ja muiden julkisyhteisöjen välistä yhteistyötä pitkän aikaa lain voimaantulon jälkeen.

Heinolan kaupungin näkemyksen mukaan jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen mahdollisiin sidosyksikkösääntelyn soveltamisen väärinkäytöksiin. Työryhmän valmistelutyössä ei ole otettu huomioon voimassa olevan sidosyksikkösääntelyn toimivaa määräysvallan käsitettä.

Muutosesitys on haastava myös kunnan itsehallinnon näkökulmasta. Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain mukaisen oikeuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan erittäin painavista syistä. Esitetylle rajaukselle ei ole esitetty perusteita. Kunnan tulisi voida valita tarkoituksenmukaisin toimintatapa palveluiden tuottamiseen omana tuotantona, sidosyksikköhankintana tai kilpailutettavana hankintana.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Jätehuollon osalta, mietinnössä ei ole arvioitu hallitusohjelmassa mainittua yleistä etua. Jätetoimialan rajaaminen 10 %:n vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle olisi yleisen edun kannalta välttämätöntä. Riskinä on, että kunnat eivät pysty täyttämään jätehuollon järjestämisen tehtäviä, kuten jätelaissa edellytetään. Todennäköistä on, että yhdyskuntajätteen kierrätystaso laskisi nykyisestä.

Jätetoimialaa koskeva vaikutusten arviointi on huomattavan puutteellinen. Jätehuollon osalta tarkastelu tulisi siirtää kokonaisuudessaan jätelaki II-hankkeeseen kilpailuneutraliteetin edistämiseksi. Ilman vaikutusten arviointia ehdotetut muutokset jätehuollon sääntelyssä voivat johtaa mietinnön tavoitteiden kannalta nykyistä huonompaan lopputulokseen. Hankintalakimietintö ei huomioi jäteyhtiöiden omistusrakennetta. Kunnallinen jäteyhtiö ei ole perinteinen sidosyksikkö. Omistajuus perustuu yleensä kunnan asukaslukuun ja siten sen tarvitsemien palveluiden määrään (suoritteisiin), mikä on loogista infravaltaisilla aloilla. Jätehuolto-yhtiöt hoitavat kunnalle säädettyä lakisääteistä jätehuollon palvelutehtävää, eikä niitä ole perustettu nimenomaan erillisiä sidosyksikköhankintoja varten.

Kokonaisuudessaan lakimuutos aiheuttaisi välittömiä vaikutuksia Heinolan kaupungille ja yksistään sidosyksikköaseman menettäminen aiheuttaisi häiriötä Heinolan kaupungin palveluissa ja osaltaan vaarantaisi lakisääteisten palvelujen tuottamisen. Sidosyksikköyhtiöissä on tehty maakunnallista ja alueellista yhteistyötä. Esityksen vähimmäisosuusvaatimus edellyttää osakkaiden välisiä neuvotteluja siitä, millä ehdoin omistussosuudet järjestellään uudelleen. Järjestelyistä aiheutuisi ongelmia ja kustannuksia Heinolan kaupungille, jo yksistään mahdollisen omistussosuuksien nostaminen vähintään 10 %:in olisi Heinolan kaupungille merkittävä investointi. Investoinnin suuruutta kuvaa se, että esimerkiksi seudullisen talous- ja henkilöstöpalveluyhtiön Provincia Oy:n edellinen yhtiön osakekanta koskeva noin 10 % osakehankinta oli arvoltaan noin 300 000 euroa.

Tietohallinnon osalta hankintalain uudistuksen vaikutukset ovat myös merkittävät ja kestävämmät, lisäävät riskejä sekä kustannuksia. Heinolan kaupunki hankkii mm. Tiera Oy:lta tietoteknisten palveluiden lisäksi myös tietoturvaan liittyviä kriittisiä palveluita, joiden uudelleen kilpailuttaminen sekä uudelleenjärjestäminen vaatisi merkittäviä taloudellisia panostuksia. On myös huomioitava, että taloudellisten menetysten lisäksi jo tehty työ jouduttaisiin tekemään uudestaan ja tietoturvan taso laskisi merkittävästi ainakin väliaikaisesti. Nykyisessä kyberturvallisuuden tilanteessa tämä toisi myös erittäin merkittävän riskin tietoturvan tasoon. On huomattava, että myös Tiera Oy hankkii nykyisinkin laajasti kilpailuttamalla palveluita avoimilta markkinoilta ja turvaa

näin monen pienemmän kunnan tietoturva-asiat
kustannustehokkaasti.

Esityslistan liitteenä Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö,
Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen
hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi sekä
Heinolan kaupungin lausunto.

Tiedoksianto

virallinen ote

lausuntopalvelu.fi