

KH 17.02.2025 § 19
42/03.00/2025

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta. Lausuntopyynnössä pyydetään erityisesti ottamaan kantaa esitykseen sidosyksiköiden käytön rajoittamisesta (10 % vähimmäisomistus). Lausuntopyynnössä pyydetään myös kuvaamaan esityksen vaikutuksia omalle organisaatiolle.

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Esityksen mukaan hankintalain tarkoittamien sidosyksiköille säädetään 10 % vähimmäisomistus. Esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä tehostaa kilpailua ja ehkäistä väärinkäytöksiä. Kyseessä on hallitusohjelmaan kirjatusta tavoitteesta, joka ei perustu oikeuskäytäntöön eikä tutkittuun tietoon. Sekä kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) että useat ministeriöt ovat jättäneet asiasta työryhmävaiheessa eriävän mielipiteen. Toteutuessaan säädös ei edistä kilpailua tai tehokkuutta, vaan lisää kuntien kustannuksia merkittävästä. Uudistus on erityisen vahingollinen pienille kunnille, joiden monet välttämättömät toiminnot nojaavat sidosyksikköhankintoihin. Sidosyksikköjen avulla ei ole tarkoitus kiertää hankintalakia, vaan järjestää hankinnat mahdollisimman tehokkaasti ja toimintavarmasti. Useimmat sidosyksiköt ovat myös yhteishankintayksiköitä, jotka kilpailuttavat tuotteita ja palveluita omistajiensa käyttöön. Sidosyksiköillä on usein myös pieniä kuntia paremmat resurssit hankintojen tehokkaaseen toteuttamiseen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Esityksen keskeinen taustaoletus on että 10 % vähimmäisomistus tuo automaattisesti määräysvallan yhtiöön. Omistusosuutta suurempi merkitys on kuitenkin sillä, miten sidosyksikkö järjestää hallintonsa ja päätöksentekoprosessinsa siten, että se huomioi tasapuolisesti kaikkien omistajiensa toiveet ja tarpeet. Euroopan unionin oikeuskäytännössä jopa 0,25 prosentin omistusosuus on muodostanut määräysvallan, mikäli pieni omistaja on kyennyt vaikuttamaan yhtiön strategiaan ratkaisuihin ja tärkeisiin päätöksiin.

On totta, että nykyisen lain soveltamisessa on ilmennyt tapauksia, joissa hankintayksikkö on toteuttanut hankinnan sidosyksikköhankintana ilman, että sillä olisi yhtiöön määräysvaltaa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kuitenkin jo olemassa valvonta- ja ohjauskeinoja tällaisten tapausten ehkäisemiseksi. Sidosyksikköhankintojen lainmukaisuuden valvontaan onkin syytä kiinnittää enemmän huomiota. Tämä on kuitenkin mahdollista jo nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Mikäli vaatimus 10 % vähimmäisomistuksesta toteutuu, johtaa se merkittäviin omistusjärjestelyihin noin 200 yhtiössä eri puolilla Suomea. Tällöin omistajuus helposti keskittyy suuriin kaupunkeihin, jättäen pienimmät kunnat tyhjän päälle. Samalla menetetään monia hyviä käytäntöjä ja yhteistyömalleja, joita on saatettu työstää vuosikymmeniä.

Esityksen toinen keskeinen taustaoletus on, että lain voimaantulon myötä suurempi osa kunnista siirtyisi ostamaan tuotteita ja palveluita suoraan markkinoilta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan tämä ei ole automaatio, vaan toimintaa siirtyisi myös uusiin sidosyksiköihin sekä omaksi toiminnaksi. Hankintayksiköiden pienentyminen johtaisi kuitenkin tällöin todennäköisesti julkisen sektorin kustannusten kasvuun. Lisäksi pienemmät yksiköt ovat alttiimpia toimintaympäristön muutoksille. Niihin liittyy myös osaamiseen ja toiminnan jatkuvuuteen liittyviä riskejä.

Vaikutukset Pälkäneen kunnalle

Pälkäneen kunnan osalta lakimuutos vaikuttaisi erityisesti talous- ja palkkahallinnon ja jätehuollon järjestämiseen. Pälkäneen kunnan talous- ja palkkapalvelut tuottaa Sarastia Oy, joka on kuntien ja hyvinvointialueiden yhdessä omistama sidosyksikkö. Jätehuollon palvelut puolestaan tuottaa Pirkanmaan jätehuolto Oy. Molemmat ovat esimerkkejä toimialoista, jotka ovat tarkasti säädeltyjä, vaativat runsaasti erityisosaamista ja mittavia resursseja. Molemmat ovat myös kunnan perustehtävien kannalta kriittisiä. Niiden tuottaminen kokonaan omana toimintana ei ole kustannukset ja huoltovarmuus huomioiden realistista. Markkinaehtoisen toimijan löytäminen on puolestaan vähintään haasteellista, sillä molemmilla toimialoilla osaamis- ja resurssivaatimukset ovat erittäin mittavat. Kilpailuttaminen omana työnä vaatisi lisäpanostuksia valmistelun resurssointiin sekä todennäköisesti osaamisen hankkimista ulkopuolelta.

Siirtymäaika

Esityksessä ehdotettu siirtymäaika on äärimmäisen tiukka. Jo pelkästään olemassa olevien yhtiöiden omistussuhteiden uudelleenjärjestely vie runsaasti aikaa. Myös uusien toimintamallien suunnittelu ja valmistelu voi viedä vuosia. Liian lyhyt siirtymäaika johtaa helposti paineistettuun ja hätäiseen valmisteluun, mikä entisestään lisää kustannuksia ja voi johtaa kuntalaisten kannalta heikkoon lopputulokseen.

Muut huomiot

Esityksessä on sidosyksikköaseman rajaamisen lisäksi esitetty muutoksia hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iin, joiden tarkoitus on edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankintojen huolellista valmistelua. Pälkäneen kunta pitää kannatettavana, että markkinavuoropuhelun merkitystä hankintaprosessissa selkeytetään ja korostetaan. Lisäksi on hyvä, että markkinakartoituksen toteutustapa jää edelleen hankintayksikön harkittavaksi. Myös hankintojen jakamista osiin selkeytetään, mikä on hyvä asia. Sen sijaan vaatimus hankintamenettelyä koskevan kertomuksen laatimisesta lisää hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa.

Osana hankintalain uudistusta on myös esitetty rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopumista. Käsityksemme mukaan tämä ei merkittävästi vähennä hankintojen valmistelun työmäärää.

Yhteenveto

Pälkäneen kunta esittää, että sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta luovutaan. Esitys ei mielestämme edistä lakiesityksen yleisiä tavoitteita hankintojen tehostamisesta, kilpailun lisäämisestä ja kustannustehokkuudesta. Sen sijaan se todennäköisesti lisää julkisen sektorin kustannuksia merkittävästi. Pälkäneen kunnan osalta merkittävimmät vaikutukset kohdistuisivat

kunnan talous- ja palkkahallinnon järjestämiseen sekä jätehuollon järjestämiseen alueella. Näiden palveluiden ja toimintojen järjestäminen sidosyksikkömuutoksen myötä sekä hankaloituisi että kallistuisi merkittävästi. Etenkin jätehuollon järjestämisen osalta tilanne olisi hyvin kriittinen toimialan vaativan sääntelyn ja erityisen luonteen vuoksi.

Pälkäneen kunta katsoo kuitenkin, että sidosyksikköaseman väärinkäyttöä tulee valvoa ja ehkäistä nykyistä tehokkaammin. Tämä on kuitenkin mahdollista toteuttaa ilman sidosyksiköiden omistuspuhjan muutosta.

Toimivallan peruste	Hallintosääntö 19 § 16.
Valmistelija	Mikko Salmela, hallintojohtaja p. 050 523 1233, mikko.salmela@palkane.fi Pauliina Pikka, kunnanjohtaja p. 040 573 6390, pauliina.pikka@palkane.fi
Esitys	Kunnanjohtaja Pauliina Pikka Pälkäneen kunnanhallitus antaa työ- ja elinkeinoministeriölle yllä olevan Pälkäneen kunnan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi.
Päätös	Hyväksyttiin esityksen mukaisesti.