

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia

Asiantuntijalausunto

Asia: HE 2/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantaja

Pietarsaaren kaupunki
vt. Kaupunginjohtaja Milla Kallioinen
PL 41
68601 Pietarsaari
milla.kallioinen@pietarsaari.fi

Lausunto:

Pietarsaaren kaupunki haluaa tuoda erityisesti esille seuraavat seikat, mitä hankintalain voimaantulo nykyisessä muodossa tarkoittaisi konkreettisesti arjessa Pietarsaaren kaupungille ja muille pienemmille kaupungeille ja kunnille.

Sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskeva esitys annetussa muodossaan sekoittaisi toimivat markkinat ja aikaansaisi suurta epävarmuutta sekä hankintayksiköissä että palveluntuottajissa, erityisesti PK-sektorin yrityksissä.

Olemme erittäin tyytyväisiä siihen, että kuntia on kuunneltu kunnallisten jäteyhtiöiden osalta lakivalmistelussa. Kunnallisessa jätehuollossa sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus olisi aiheuttanut kuntakentälle kohtuuttoman haasteen. Kunnallisista jätealan yhtiöistä 24/26 ei täyttänyt muutosehdotuksen sidosyksikkökriteerejä. Nyt kuitenkin hallituksen esityksen muotoilu jättää vielä epävarmuutta tähänkin asiaan. Kuntien jätehuolto on suljettava yksiselitteisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä edellyttää, että jätehuoltoa koskeva rajuus kirjataan selkeästi lakiin ja käsitellään saman aikaisesti hankintalain kanssa. Eduskunnalla on kokonaisvaikutusten arvioimiseksi oltava selkeä kokonaiskuva sääntelystä.

Jätehuoltotehtävien ohella merkittävä määrä kuntien muista kriittisistä palveluhankinnoista hankitaan sidosyksiköiltä, jotka räätälöivät, kokoavat ja rakentavat tarvittavan palvelukokonaisuuden ja vastaavasti hankkivat siihen tarvitsemansa tuotteet ja palvelut kilpailuttamalla ne markkinoilta.

Purkamalla tämä järjestelmä nyt esitetyn vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen kautta, romutettaisiin samalla vallitseva peruspalveluiden järjestämistapa monessa pienessä ja keski-suudessa kunnassa sekä aikaansaataisiin paitsi häiriö toimiville markkinoille niin myös transaktio- ja hallintokustannuksien nousua hankintayksiköissä. Esityksen valmisteluun liittyy myös perustuslaillisia kysymyksiä. Oikeuskansleri edellytti tammikuussa, että hallituksen tulee perustella tarkemmin esityksen vaikutukset kuntien perustuslailla turvattuun itsehallintoon sekä arvioida vaikutuksia erikokoisiin kuntiin.

Pietarsaaren kaupunki korostaa, että se ei hyväksy eikä kannata ylihintaisia taikka tervettä kilpailua muuten vääristäviä sidosyksikköjärjestelyjä. Hankintayksikköjen sidosyksikkönsä käyttämän määräysvallan tulee olla todellista, mutta se voidaan saavuttaa monella muullakin tavalla kuin vähimmäisomistusosuutta säätämällä.

Pietarsaaren kaupunki joutuisi päättämään uudesta järjestämis-/hankintatavasta koskien ICT-palveluita, talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmäpalveluita ja työterveyshuollon palveluita, jotka tällä hetkellä hankintaan pitkillä tai toistaiseksi voimassa olevilta sopimuksilla sidosyksiköiltä. Pelkästään ao. palveluita koskevien kilpailutuksien järjestämisestä ja uusien järjestelmien käyttöönotosta aiheutuu isot välittömät kustannukset, jotka osin toistuisivat aina kilpailutettujen sopimuskausien kulloinkin päättyessä. Mahdollista pakkotilanteessa tehdystä järjestämis-/hankintatavan muutoksesta seuraavaa palveluhintojen nousua sekä palveluiden laadun ja toimivuuden muutosten aiheuttamia välillisiä kustannuksia on mahdotonta tarkkaan arvioida.

Tältä osin yhdyimme täysin KKV:n näkemykseen (Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, ”Tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan”), jonka mukaan:

”Omistusosuuden rajoittaminen vaikuttaisi erityisesti pieniin ja keskiuuriin kuntiin sekä hyvinvointialueisiin, joilla on paljon alle 10 prosentin omistuksia sidosyksiköissä. Nämä kunnat ja hyvinvointialueet ovat selvityksen mukaan heikossa asemassa, jos ne joutuvat hankkimaan aiemmin sidosyksiköiltä ostamansa palvelut nopealla aikataululla markkinoilta, sillä niiltä puuttuu resursseja ja kilpailutusosaamista.”

Lainsäätäjän näkökulmasta oleellista olisi ymmärtää, että kaikki sellaiset lakimuutokset, joilla suoraan tai välillisesti kavennetaan hankintayksikköjen hankintavaltaa tai lisätään hankintayksiköille uusia hallinnollisia velvoitteita tai suoria rajoitteita (niin kuin 10 % vähimmäisomistusvaatimus) heikentävät hankintayksikön asemaa kaupankäynnin osapuolena.

Pienille ja keskisuurille kunnille muutoksella ei ole mitään hyötyjä. Pienille hankintayksiköille hankinnan suhteelliset transaktiokustannukset ovat jo nyt suuria hankintayksiköitä suuremmat. Niille rakenteelliset muutokset todennäköisesti näyttäytyisivätkin joustavuuden ja vaihtoehtojen vähentymisenä ja siitä seuraavana hintakilpailun vähentymisenä eli kaikenlaisena hallinnon ja kustannusten kasvuna. Näin ollen muutoksesta seuraavalla kehityksellä tulee olemaan myös laajempaa yhteiskunnallista ja alueiden välistä epätasa-arvoa kasvattavaa vaikutusta.

Pietarsaaren kaupunki joutuisi rekrytoimaan hankinta-asiantuntijoita, koska näin laajaa osaamista ja resursseja ei tällä hetkellä ole. Vaihtoehtoisesti kalliiden laki- ja konsulttipalveluiden käyttö lisääntyisi. Tämä kaikki johtaa siihen, että Pietarsaaren kaupungin todennäköisimpänä ratkaisuna on kilpailuttaa vain se mitä se ei pysty hoitamaan itse eli työterveyshuollon. Muut palveluhankinnat todennäköisimmin hoidettaisiin jatkossa omana toimintana. Tämä ei ole markkinoille hyvä ratkaisu ollenkaan, sillä in-house yhtiöt ostavat valtaosan tarvitsemistaan palveluistaan yksityisiltä markkinoilta.

Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on osaltaan yhteydessä myös varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee suuresti alueittain ja kaikilla kunnilla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa yksin markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Myös koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkinahäiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori. Sidosyksikköinä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä myös kuntien varautumisen näkökulmasta, koska tiettyjä kunnan toiminnan kannalta keskeisiä palveluita tulee voida tuottaa myös niissä tilanteissa, joissa se ei olisi pelkästään yksityisen sektorin lähtökohdista katsottuna enää kannattavaa.

Esityksen nopea voimaantulo yhdistettynä lyhyeen siirtymäaikaan luo kunnille merkittävän toteutusriskin. Samanaikaisesti EU:ssa valmistellaan hankintasääntelyn uudistusta, mikä lisää epävarmuutta markkinoilla. Siirtymäaikoja tulee pidentää nykyisestä esityksestä vähintään siten, että nykyisiä sopimuksia in-house yhtiöiden kanssa on mahdollista pidentää ilman ilmoitusvelvollisuutta 30.6.2030 saakka.

Esityksen valmisteluun liittyy myös perustuslaillisia kysymyksiä. Oikeuskansleri edellytti tammikuussa, että hallituksen tulee perustella tarkemmin esityksen vaikutukset kuntien perustuslailla turvattuun itsehallintoon sekä arvioida vaikutuksia erikokoisiin kuntiin.

Pietarsaassa 9.3.2026