

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?

Janakkalan kunnalla on esimerkkejä onnistuneista kilpailutuksista, jolloin vuoropuhelu markkinoilla toimivien yritysten kanssa on toteutunut onnistuneesti.

Kustannussäästöjä on syntynyt esimerkiksi ateria- ja siivouspalveluiden kilpailutuksen ja ulkoistuksen kautta. Huolellinen valmistelu on edellyttänyt

ulkopuolisen asiantuntija-avun hyödyntämistä, koska Janakkalan kunnalla ei löydy omasta organisaatiosta riittävää hankintalain osaamista isojen kilpailutusten valmisteluun. EU- ja kansallisten kynnysarvojen alittuessa Janakkalassa noudatetaan kunnan omia hankintaohjeita, joiden tarkoituksena on edistää avoimuutta ja hyvän hallinnon mukaisia kilpailutuksia.

Janakkalan kunta haluaa nostaa esille lainsäädäntöuudistuksessa jätehuollon, joka on kuntien lakisääteinen tehtävä. Kuntien on täytettävä jätelaissa sekä

ympäristönsuojelulainsäädännössä niille asetetut velvoitteet. Nämä jätehuollon velvoitteet ovat katsottu perustuslain 124 § mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja julkiseksi hallintotehtäväksi. Voidaanko julkista valtaa siirtää kilpailullisille markkinoille?

Janakkalan kunta korostaa, että hankintalain uudistuksessa tulisi arvioida markkinoiden toimivuutta toimialoittain. Esimerkiksi jätehuollossa markkinoilta

ei löydy riittävästi tarjontaa, jolloin palvelun tuottaminen inhouse -yhtiöiden toimesta on perusteltua. Niillä toimialoilla, joissa ei ole toimivia markkinoita, tulisi jättää hankintalain uudistuksen ulkopuolelle

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?**

§ 65: pykälän muotoilu tulee jättää lakiesityksen mukaiseksi. Markkinakartoitukseen ei tule velvoittaa muissa kuin yli 10 miljoonan euron hankinnoissa.

§ 75: pykälä tulisi jättää alkuperäiseen muotoon, eli hankinnan voi jakaa osiin mutta siihen ei tule velvoittaa. Esimerkiksi työterveyshuollon palveluja hankkiessa kokonaisuus kärsii, mikäli hankinta täytyy pilkkoa. Lakiesityksen mukaan hankinta voitaisiin jättää jakamatta osiin vain tietyissä tapauksissa ja tämä aiheuttaisi erilaisia käytänteitä, kun lakia sovelletaan ja tulkitaan eri tavalla. Lakiesitys toisi todennäköisesti myös valituksia markkinaoikeuteen, kun harkintaa jätetään hankintayksikölle siitä, tuleeko hankinta pilkkoa vai ei.

§ 125 muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailutus. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran. Janakkalan kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen, jonka mukaan esitetty muutos sisältää riskin hallinnollisen taakan lisääntymisestä. Käytännössä yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei useinkaan johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta.

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

Pykälän 65 osalta kyllä, pykälän 75 osalta ei (ks edellinen.)

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Janakkalan kunta on mukana pienillä omistusosuuksilla mukana Tiera Oy:ssa, Numera palvelut Oy:ssa, Kiertokapula Oy:ssa. Omistajaohjauksen ja määräysvallan näkökulmasta on haasteita niiden yhtiöiden osalta, joissa omistusosuus on hyvin pieni. Käytännössä pienellä omistusosuudella on vaikea vaikuttaa yhtiön toimintaa niiltä osin kuin se omistajalle kuuluu. Janakkalan kunnan näkemyksen mukaan vähemmistö/pienosakkaiden huomioiminen on mahdollista korjata yhtiökohtaisesti esimerkiksi yhtiöjärjestyksestä ja toimintatapoja muuttamalla ilman 10 % vähimmäisomistuksen vaatimusta.

Janakkalan kunnan jätehuolto toteutetaan 13 kunnan inhouse-yhtiön toimesta (Kiertokapula Oy), jossa neljän kunnan omistus täyttää hankintalain

uudistusesityksen mukaisen vähimmäisvaatimuksen. Mikäli lainsäädännössä edellytetään omistajilta vähintään 10 % omistusosuutta, tulisi yhtiö purkaa ja sen

omistusosuudet, omaisuus ja taserakenne järjestellä uudestaan. Lisäksi yhtiöllä on pitkiä sopimuksia ja yhtiön jätteenkäsittely infrastruktuurin omistus ja toiminta pitää järjestellä uudestaan. Näihin tarvittaisiin riittävästi aikaa ja uudet järjestelyt olisivat niin yhtiölle kuin omistajille taloudellisesti raskaita.

Janakkalan kunta toteaa, että 10 % omistusosuus inhouse -yhtiössä voi olla käytännössä vaikea toteuttaa ja vaatimus on taloudellisesti raskas. Lisäksi vaarana

on, että omistajuus yhtiöissä jää isoille kaupungeille ja kunnille. Tällöin pienien kuntien asema hankintojen toteuttajina vaikeutuu.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Janakkalan kunnan näkemyksen mukaan lakiesitys pakottaisi purkamaan noin 200 toimivaa, lainmukaista yhtiötä ympäri Suomen. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava. Jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin

näkökulmasta kannattavaa. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää

palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Mikäli lainsäädännöllä ei aseteta esteitä, inhouse-yhtiöt voivat muuttaa yhtiörakenteen konsernipohjaiseksi. Tällöin jokaisessa erillisessä yhtiössä

osakkailla on vähimmäisomistusosuus. Tämä vaikuttaa keinotekoiselta eikä se palvele yhtiön eikä omistajien etua. Janakkalan kunta esittää harkittavaksi, että 10 % vähimmäisomistusosuutta tarkistetaan esitettyä prosenttiosuutta pienemmäksi.

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

Mikäli hankintalakin muutetaan esitetyllä tavalla, Janakkalan kunta joutuisi todennäköisesti käyttämään aiempaa enemmän ulkopuolisia siiantuntijapalveluita,

jolloin myös kustannukset nousisivat. Tämä ei puolestaan helpota kuntatalouden näkymää, joka tulee olemaan lähivuosina aiempia vuosia tiukempi. Hankintalain muutos tarkoittaisi käytännössä sitä, että Janakkalan kunnassa ICT, talous-, henkilöstö-, ja jätehuollon palvelut tulisi kilpailuttaa. Organisaatiosta ei löydy riittävää osaamista näin mittavien hankintojen kilpailutuksiin, joten tämä toisi lisäkustannuksia mm. asiantuntijapalveluiden käytöstä. Myös talous – ja henkilöstöpalvelujen uudet järjestelmät ja integraatiot lisäisivät kustannuksia. Lisäksi kilpailutusten ja hankintalain

edellyttämien muutosten vuoksi Janakkalan kunta joutuisi palkkaamaan määräaikaista projektityöntekijöitä.

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

Linjauksia ei ole vielä tehty. Näihin tullaan palamaan siinä vaiheessa, kun lain sisältö on vahvistunut.

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

Janakkalan kunnan näkökulmasta muutoksen taloudellisia hyötyjä on vaikea arvioida. Käytettävissä olevan tiedon mukaan hankintalain muutokset toisivat ainakin alkuvaiheessa lisäkustannuksia. Merkittävänä haasteena ovat ne toimialat, joilla ei löydy toimivia markkinoita.

Janakkalan kunta yhtyy kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemykseen, että kustannustehokkuus, kilpailullisuuden ja suunnitelmallisuuden lisääminen julkisissa

hankinnoissa tulee olla tavoitteina. Virasto on todennut eriävässä mielipiteessään, että hankintalain uudistamisen yksittäisillä esityksen toimilla voi olla tavoiteltavien kustannussäästöjen näkökulmasta kielteisiä vaikutuksia. Erityisesti liian lyhyt siirtymäaika aiheuttaisi kustannuksia julkiselle sektorille. Janakkalan kunta toivoo, että lainvalmistelussa huomioitaisiin ja minimoitaisiin nämä riskit.

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

Siirtymäaika ei ole riittävä. Hankintalain muutokset edellyttävät kunnan toiminnan kannalta kriittisten palveluiden uudelleenjärjestämistä. Toimintamallien

uudistaminen, irtaantuminen inhouse-yhtiöistä ja kilpailutuksien valmistelu edellyttävät riittäväsi aikaa. Tästä syystä siirtymäaika tulee olla riittävä ja useamman

vuoden mittainen.

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

Toimenpiteitä: nykyisten toimijoiden kanssa tehtävät järjestelyt, kilpailutusosaamisen ja projektihenkilöstön hankinta, suunnitelmien tekeminen

kaikkien palvelujen osalta, järjestelmien integraatiot ja varautuminen

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

Paras vaihtoehto on, että lainsäädännöstä tulee sellainen, ettei poikkeuksia tarvita.

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?

Yhteiskunnan elintärkeät palvelut toimivat kaikissa tilanteissa tuottajasta riippumatta. Palveluiden kilpailutuksissa ja ulkoistamisissa tulee huomioida toiminnan jatkuvuudenhallinta, huoltovarmuus, varautumissuunnitelmien yhteensovittaminen järjestäjän ja tuottajan välillä sekä mahdollinen yhteinen etukäteisvalmistelu häiriötilanteen varalle. Lakiluonnoksen turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevat pykälät ovat tarpeellisia lisäyksiä hankintalakiin.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

-

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

Janakkalan kunnan näkökulmasta esityksestä on vaikea löytää kohtia, jotka merkittävästi vähentävät hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää hankintayksiköiden hallinnollista työtä.

Muut huomiot

-

Alijärvi Pirjo
Janakkalan kunta