

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?

Hallitusohjelman tavoitteina julkisten hankintojen osalta on kilpailun lisääntyminen ja siten hankintojen houkuttelevuus ja markkinaystävällisyys. Esityksellä ei Ikaalisten kaupungin näkemyksen mukaan saavuteta tavoitetta. Julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädelty. Ehdotuksessa esitetään hankintayksiköille asetettavia uusia velvoitteita, jotka lisäävät hallinnollista taakkaa.

Syrjäseuduilla pienten kuntien kilpailuttaessa tiettyjä palveluita saattaa tarjonta olla vähäistä tai sitä ei ole lainkaan. Kunnat ovat pystyneet järjestämään palveluita järkevällä tavalla eri yhteistyömuotojen, mm. inhouse-yhtiöiden avulla. Näin ollen esitetyn uudistuksen tavoitteet saattavat toteutua päinvastoin. Vähäisestä tarjonnasta johtuen hinnat nousevat ja kilpailua ei synny.

Uudistuksella rajoitetaan kuntien itsehallintoa, jos se rajoittaa niiden mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Hallitusohjelman tavoitteena on vähentää yksityiskohtaista normiohjausta, mutta ehdotuksessa olisi kyse poikkeuksellisen pitkälle menevästä puuttumisesta kunnan oikeuteen organisoida toimintaansa. Esityksen suhdetta itsehallintoon ei ole arvioitu riittävästi. Ehdotus vaikeuttaa ja jopa vaarantaa lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Kunnilla tulee jatkossakin olla erilaisia vaihtoehtoja organisoida kuntien välistä yhteistyötä eri toimialoilla.

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?**

Hankintalain 65§:n muutokset ovat perusteltuja. Erityisesti markkinakartoituksen käytön lisääminen on perusteltua. Tällä hetkellä voi jopa jossain määrin olla epäselvää, miten markkinakartoitusta voidaan täysmittaisesti hyödyntää kilpailutuksessa. Uudistuksen myötä tulisi kuitenkin huolehtia, että velvoitteet eivät ole liian sitovia ja ne ovat tilanteeseen tarkoituksenmukaista eivätkä lisää hallinnollista työtä.

Hankintalain 75 §:ään (hankintasopimuksen jakaminen osiin EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa) esitetty muutos on keinotekoinen. Tarkoituksenmukainen kilpailutuskoko vaihtelee hankinnan mukaan ja kunnat jo nyt jakavat hankinnat osiin silloin, kun se on tarkoituksenmukaista ja sillä voidaan edistää kustannustehokkuutta sekä pienten yritysten mukaan pääsyä. Hankintayksiköillä tulee säilyttää harkintavalta myös 75 §:n mukaisissa tilanteissa.

Hankintalain 124 §:ään esitetty (hankintakertomukseen annettavat tiedot) muutos lisäisi hallinnollisia kustannuksia sekä myös välillistä suunnittelu- ja muuta työtä kaikissa hankintayksiköissä.

Hankintalain 125 §:ään esitetty muutos, joka velvoittaisi hankintamenettelyn keskeyttämiseen tietyissä tilanteissa, on käytännössä toimimaton. Ajatus siitä, että markkinoilla olisi aina rajoittamaton tarjonta ja lukematon määrä hyviä eri toimijoita ei valitettavasti toteudu kasvukeskuksien ulkopuolella läheskään aina. Hankinnan keskeyttäminen aina, kun tarjouksia ei ole yhtä useampaa, sama tarjoaja todennäköisesti valittaisiin uudessa kilpailussa, mutta korkeammalla hinnalla. Lisäksi hankintayksikön vahingoksi jäisivät uuden tarjouskilpailun järjestämisen kustannukset sekä siihen käytetty aika.

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

Keinot eivät ole sopivia. Ne lisäävät hankintojen työläyttä ja siten hankintatoiminnan kustannuksia. Konkreettisia hyötyjä on vaikea arvioida. Tavoite hankintojen laadun parantamisesta ja kilpailun lisäämisestä on sinänsä hyvä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Muutos tulisi kohteellaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti.

Vähintäänkin tulisi arvioida esityksen vaikutuksia eri kokoihin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Esitetty omistusosuusmuokaus ei ole tarkoituksenmukainen pääosassa sidosyksiköitä niiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Lisäksi esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja osin myös kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Aiemmin seutuyhteistyöhön on kannustettu volyymihyötyjen saavuttamiseksi, kuten osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämiseksi. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienissä kunnissa sekä toiminut kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Pienet kunnat kamppailevat jo nyt taloutensa kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat.

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

Esimerkiksi jätehuollon palvelut tulisi toteuttaa uudelleen merkittävästi pienemmällä kuntajoukolla.

Ikaalisten kaupunki on Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n osakas. Pirkanmaan Jätehuolto Oy on 17 kunnan omistama yhtiö, jonka tehtävä on tuottaa kunnille lakisääteisesti kuuluvat jätehuollon palvelutehtävät. Pirkanmaan Jätehuollon osalta muutos koskettaa kaikkia yhtiön omistajakuntia ja merkitsee toteutuessaan laajamittaista kuntavastuullisen jätehuollon uudelleenjärjestelyn tarvetta. Kategorinen 10 prosentin vähimmäisomistusosuus tarkoittaa toteutuessaan sitä, että yhtiössä voisi ehdotettujen sidosyksikköaseman täyttymisen kriteerien näkökulmasta olla korkeintaan kymmenen omistajaa. Kuntien vastuulle kuuluvassa jätehuollossa on kysymys kuntien lakisääteisestä tehtävästä – ei hallitusohjelmakirjauksen mainitsemista tukipalveluista, vaan tarkasti säännellystä kokonaisuudesta. Pirkanmaan Jätehuolto toteuttaa omistajiensa sidosyksikkönä kuntavastuullisen jätehuollon palvelutehtäviä jätelaissa säädetyksi julkisena hallintotehtävänä. Kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuus johtaa toteutuessaan tilanteeseen, jossa Ikaalisten kaupungin Pirkanmaan

Jätehuollon omistajakuntana tulisi 2,5 vuoden siirtymäajan puitteissa toteuttaa muun muassa seuraavat toimenpiteet:

- Järjestellä uudelleen yhtiön omistussuhteet kuntavastuullisen jätehuollon toteuttamiseksi investoitu jätehuollon infrastruktuuri ja yhtiön olemassa olevat sopimukset huomioiden perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta kestäväällä tavalla.
- Toteuttaa omistajakunnille palautuvien lakisääteisten jätehuoltopalveluiden toteuttamiseksi tarpeelliset kuntakohtaiset henkilöstö- ja viranomaisjärjestelyt niihin liittyvine päätöksineen, määräyksineen ja taksoineen.
- Kilpailuttaa samanaikaisesti lukuisten muiden samassa tilanteessa olevien kuntien kanssa mm. jätteenkäsittelyyn, kuljetuksiin, jäteasemapalveluihin, konetöihin, jäteneuvontaan ja tietojärjestelmiin kohdistuvat, omistajakunnille palautuvien jätehuoltopalveluiden toteuttamiseksi tarvittavat, hankinnat hankintojen ajallisen keskittymisen hintoja nostavat ja palvelujen saatavuutta heikentävät vaikutukset taklaten.
- Varmistaa, että kuntalaisten jätehuoltopalvelut toteutuvat jätelain edellyttämässä laajuudessa kaikkine erilliskeräysvelvoitteineen sekä tuottajayhteistyöhön kohdistuvine vaatimuksineen.
- Varmistaa, että kansallisesti yhdyskuntajätteen kierrätykselle asetetut tavoitteet saavutetaan.

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

Ikaalisten kaupunki toivoo, ettei uudistusta nykyisellään toteuteta etenkin vähimmäisomistussuhteen osalta.

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

Nähtävissä ei ole taloudellisia tai muita hyötyjä.

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

Lakiesitys pakottaisi purkamaan noin 200 toimivaa, lainmukaista yhtiötä ympäri Suomen, vaikka mitään syytä purkamiselle ei ole. 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.

Pienessä kunnassa on mahdotonta reagoida esitetystä ajassa muutokseen. Lähtökohtaisesti kunta tarvitsee huomattavaa lisäresurssia hankintaosaamiseen ja niiden toteuttamiseen. Aikaa tarvitaan vähintään viidestä kymmeneen vuoteen.

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

Erittäin monia ja vaativia. Hyvin ja tehokkaasti toimivia yhtiöitä ja sopimuksia jouduttaisiin purkamaan, valmistelemaan kilpailutuksia ja suunnittelemaan tai ottamaan uusia toimintoja käyttöön.

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

Poikkeuksia mietittäessä pitäisi huomioida pienet- ja keski suuriset kunnat ja in house -yhtiöiden niille tuottamat palvelut. Poikkeuksena pienille ja keski suurille kunnille (asukasluku alle 25 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköiltään myös alle 10 %:n omistuksella. Lisäksi pitäisi tunnistaa alat, joita markkinat eivät hoida tehokkaasti, kuten maantieteelliset alueet, joilla ei ole riittäviä markkinoita jonkin asian hoitamiseen, sekä erityisosaamista vaativat toiminnot, joille markkinat eivät vielä tarjoa riittäviä ratkaisuja.

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?

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.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Muutos on merkityksetön.

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

Muutos on merkityksetön.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Kaikki sellaiset lainsäädännön muutokset, joilla vähennetään hankintayksikön harkintavaltaa ja lisätään hallinnollisia velvoitteita heikentävät hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Esitetty muutos ei näin ollen ole kannatettava.

Muut huomiot

Lakiesityksessä ei ole otettu riittävällä tavalla kantaa yhteishankintoihin ja laajoihin puitesopimuksiin. Yhteishankintojen nykyisiin hyviin käytäntöihin ei tule tehdä tarkoituksella tai epähuomiossa rajoituksia.

Yhteishankinnoista on säädettävä siten, että yhteishankinnan voi toteuttaa mikä tahansa yhteisö hankintayksikön puolesta. Esim. Hanselin, Tieran ja vastaavien yhteishankintoja toteuttavien yritysten toimintamalli on turvattava. Yhteishankinnan toteuttaminen hankintayksikön puolesta ei saa olla sidosyksikköasemaa vaativaa tai hankintayksiköiden keskinäiseen yhteistyöhön rajoittuvaa. Nykyisen yhteishankintajärjestelmän romuttaminen nostaisi monien bulkkituotteiden (esim. it-laitteet, puhelinliittymät) hintoja merkittävästi.

Uudistuksen suurimpia menettäjiä olisivat pienet ja keskisuuret kunnat (ml. seutukaupungit), koska ne joutuisivat merkittävästi muuttamaan tuki- ym. palvelujensa tuotantomallia, kun taas suuret kaupungit ja hyvinvointialueet voisivat jatkaa nykyisillä toimintamalleillaan ja hankkimalla palveluja in house -yhtiöiltään.

Myös muita vaihtoehtoisia ratkaisumalleja tulisi punnita. Nyt tällaista selvitystä muista vaihtoehtoista ei ole tehty, mikä ei ole tarkoituksenmukaista ja hyvää lainvalmistelua.

Alppi Jenni

Ikaalisten kaupunki - Ikaalisten kaupunki - kaupunginhallitus