

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?

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät heijastelevat hallitusohjelman linjauksia kustannussäästöistä ja kilpailun lisäämisestä, mikä on kannatettavaa. Myös kaupunki pyrkii edistämään tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Samalla on tärkeää huolehtia alueellisen yrittäjyyden tukemisesta, sillä yritysten hyvät toimintaedellytykset ovat keskeisiä alueen elinvoimaisuuden kannalta.

Esityksen konkreettiset keinot eivät välttämättä takaa näiden tavoitteiden täyttymistä täysimääräisesti.

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.

Huolellisen markkinakartoituksen vaatimus on tarkoituksenmukainen. Se ei juurikaan vaikuta nykyiseen toimintatapaan, sillä hankintoja valmistellaan jo nyt huolellisesti.

Porin kaupungin strategiassa linjataan markkinavuoropuhelujen käymistä. Kyseessä on jo nyt käytössä oleva yleinen tapa markkinoiden kuulemiseksi ja ymmärtämiseksi. Lisäksi kaupunki julkaisee nettisivuillaan reaaliaikaista kilpailutuskalenteria, jonka avulla halutaan antaa yrityksille ennakkotietoa Porin kaupungin kilpailutukseen tulevista hankinnoista. Ennakkotiedon myötä

potentiaalisten tarjoajien on entistä helpompaa varautua tuleviin tarjouskilpailuihin ja halutessaan tulla kuulluksi ennen kilpailutusta.

Jos yleisenä ongelmana on se, että pk-yritykset eivät ehdi tarjoamaan (tieto hankinnasta ei ole saavuttanut ennen tarjouspyynnön julkaisua), parempi keino olisi esimerkiksi määrätä ennakoilmoitus velvoittavaksi tai tarjousaikoihin minimivaatimus (kansalliset) ja pidennys (EU-hankinnat).

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

Tämä varmasti edistää markkinakartoituksen käyttöä ja huolellista valmistelua entisestään. Uudelleen kilpailuttamisen veloitteella voi olla negatiivisia vaikutuksia, etenkin hankintayksiköille, hallinnollisen taakan kasvun seurauksena. Toisaalta, jos hankintayksikkö voi välttää tämän velvollisuuden tekemällä huolellisen markkinakartoituksen, työn määrä ei merkittävästi lisääny.

Hankinnan jakamatta jättämisestä ei tulisi missään nimessä pystyä valittamaan hankintapäätöksen jälkeen, valitusmahdollisuus ylipäättään tuo turhaa epätietoisuutta hankinnan toteuttamiseen. Tämä antaisi yhden ”turhan” syyn valittaa, vaikka hankinnan huolellinen valmistelu olisi hankintapäätöksessä / -kertomuksessa perusteltu. Eikö uudelleen kilpailutuksen välttämiseksi riitä hankintapäätöksessä olevat perustelut ja kuvaukset asian huolellisesta valmistelusta?

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

Esimerkit ja kannustaminen markkinakartoitukseen ovat perusteltuja, kunhan harkintavalta toteutustavasta jätettäisiin kuitenkin hankintayksiköille. Hämmäntävää on ehdotus, ettei uutta hankintamenettelyä tarvitse toteuttaa, jos hankintamenettelyssä on saatu tarjouksia useammalta tarjoajalta, mutta tarjouksia arvioitaessa jäljelle jää vain yksi tarjouskilpailun ehtojen mukainen tarjous. Riittäisivätkö tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset perusteluksi, ettei kilpailutusta tarvitse uusia?

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esitetty vaatimus sidosyksiköiden vähimmäisomistuksesta on ns. mustavalkoinen. Se ei huomioi yhtiöiden toimialaa tai toiminnan luonnetta. Sidosyksiköt ovat kunnille tapa järjestää toimintaa kustannustehokkaasti niissä tapauksissa, jolloin ei ole kannattavaa tehdä asioita itse. Sidosyksiköt ovat yhtiöitä, joita kunnat ovat yhdessä perustaneet palvelutuotannon tehostamiseksi ja investointikustannusten jakamiseksi.

Sidosyksiköitä käyttämällä tavoitteena ei ole kiertää lainsäädäntöä, vaan pyrkiä hyödyntämään laajempaa volyymia, osaamista ja prosessisäästöjä. Sidosyksiköiden kautta on mahdollista saada kaiken kokoisille kunnille mittakaavaetuja. Suuromistajat hyötyvät myös pienten omistajien tuomasta volyymista. Jos pienet omistajat jäävät yhtiöistä pois, myös suurten omistajien kustannukset nousevat.

Nykytilanteessa kunta on voinut itse päättää, mihin yhtiöihin se lähtee mukaan omistajana. Jos lainsäädännön muuttuessa tulee tilanne, että yhtiöiden omistusta joudutaan uudelleen järjestelemään, nousee esiin kysymyksiä siitä, mikä kunta joutuu luopumaan omistuksestaan ja / tai voidaanko kunta velvoittaa ostamaan lisäomistuksia. Miten määritellään sidosyksikköyhtiön osakkeelle hinta tilanteessa, jossa luopuminen on pakollista? Pitkään toimineisiin yhtiöihin on voinut kertyä varoja, joiden kerryttämiseen ovat osallistuneet kaikki omistajat. Yhtiön omistuksen uudelleenjärjestelyssä sidosyksikköyhtiö voi joutua maksamaan ulos toiminnan kehittämiseen tarkoitettuja varoja, mikä heikentää yhtiön taloudellista tilannetta sekä toiminta- ja kehittämiskykyä.

Esimerkiksi voidaan ottaa Porin kaupungin tytäryhtiö Keräämö Oy, joka on alueellinen jätehuolto-yhtiö. Omistusosuudet yhtiössä on jaettu kuntien asukaslukujen suhteessa. Porilla keskuskuntana on suurin omistusosuus. Pori toimii myös jätehuoltoviranomaisena muiden alueen kuntien puolesta. Nykyiset omistusosuudet kuvaavat sekä kuntien panostusta että jätteiden määriä. Nyt esitetyn muutoksen myötä yhtiön omistusosuuksia tulisi muuttaa, jolloin pienet kunnat joutuisivat panostamaan kokoaan suuremman osuuden yhtiöön. Porille ei myöskään ole tarkoituksenmukaista luopua enemmistöomistuksesta pienten kuntien hyväksi, koska Porin vastuulla olevien viranomaistehtävien lisäksi sen alueella on Keräämö Oy:n alueen merkittävin jätekeskus sekä vanhat kaatopaikat.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Laajojen, pitkäjänteisten ja järjestelmäpainotteisten palvelujen kilpailuttaminen suhteellisen lyhyin määräajoin saattaa johtaa siihen, että sopimuskumppanin vaihtamisen kustannukset ja vaikutukset toimintojen sujuvuuteen voivat olla merkittäviä. Lisäksi se voi johtaa vaikeasti hallittaviin osakokonaisuuksiin ja sitä kautta kustannusten jatkuvaan kasvuun.

Kaikkien julkisten palvelujen tuottaminen ei ole yksityisille yrityksille houkuttelevaa. Yksityiset yritykset voivat valita tuottavimmat osuudet ja 'kelpaamaton' volyymi jäisi kuntien vastuulle ilman mahdollisuuksia volyymi-/prosessi-hyötyihin. Mikäli on tehty laajoja ulkoistusratkaisuja, kunnalla ei välttämättä ole enää palveluihin liittyvää osaamista tai järjestelmiä.

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

Sopimukset perustuvat volyyymiin. Kun volyymit tippuvat omistajien vähentyessä, kustannukset nousevat vääjäämättä. Lisäksi sopimuksissa saattaa olla määrävelvoitteita, joiden täyttymättömyydestä seurauksena on sanktioita. Yrityksiin liittyvät järjestelyt vaativat erityistä asiantuntemusta (arvonmääritykset, sopimukset) ja asiantuntijapalveluiden hankintaa, mikä lisää kustannuksia.

Seutukunnilla on tällä hetkellä useita yhteistyö- ja yhteistoimintasopimuksia asiantuntijapalveluista. Kyseisen yhteistyön ja yhteistoiminnan tarve tulee kasvamaan huomattavasti, mikäli muutos toteutuu esitetyn mukaisesti. Tarve kuormittaa ns. keskuskuntia, joiden on huomioitava tämä omassa resursoinnissaan, hankinnoissaan ja osaamisessaan.

Muutos voisi tarkoittaa sitä, että omistajaorganisaatio siirtyy käyttämään tavanomaisia kilpailutusmenettelyitä, jolloin palveluja (esim. taloushallinto, ICT) on kilpailutettava säännöllisesti. Tämän seurauksena organisaatiolla olisi jatkuva siirtymäaika meneillään. Suurempien palvelukokonaisuuksien, varsinkin tilanteissa, joissa niihin liittyy järjestelmiä ja paljon käsiteltävää dataa, jatkuva muutosmahdollisuus on todella kuormittavaa sekä hallinnollisesti että kustannusten osalta, puhumattakaan toiminnan tehokkuudesta tai kehittämisestä.

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

Otetaan esimerkiksi pesulapalvelut: Porin kaupungilla on pesulapalveluiden osalta edessä irtautuminen yhtiöstä sekä toiminnan turvaaminen osin omana työnä ja osin hakemalla palveluntuottaja markkinoilta, koskien varhaiskasvatuksen vuokratekstiileitä. Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen tarpeisiin toimivia vuokratekstiilimarkkinoita ei ole. Tämä vaatisi enemmän volyymia ja keskitetympää jakelua. Kumpaakaan ei ole, johtuen päiväkotien tekstiilien melko vähäisestä määrästä ja vaihtoväleistä sekä toimintayksiköiden hajanaisesta sijainnista. Varhaiskasvatuksen vuokratekstiilipalvelut eivät olisi tällä alueella markkinaehtoisesti kannattavaa liiketoimintaa, koska kustannukset muodostuisivat korkeiksi. Kaupungille pesulapalveluiden sidosyksiköstä irtautuminen aiheuttaisi lisäkustannuksia, melkoisia toiminnallisia muutostarpeita sekä lisäresursointitarvetta palveluiden koordinointiin.

On koko joukko muita yhtiöitä ja toimintoja, joiden osalta toimenpiteiden suunnittelu on kesken. Muun muassa monialayhtiöön liittyvät toimenpiteet vaativat valtavasti järjestelyjä, lisäten

hallinnollista työtä ja kustannuksia. Toimenpiteitä mietittäessä joudutaan aina huomioimaan myös yhtiöiden muiden osakkaiden suunnitelmat ja tahtotila.

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

-

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

Siirtymäaika 1,5 vuotta vaikuttaa epärealistisen lyhyeltä ajalta sopeuttaa nykytilanne uuteen esimerkiksi palvelujen ja järjestelmien osalta. Se tulee vääjäämättä aiheuttamaan sekä taloudellisesti että varsinkin toiminnallisesti negatiivisia vaikutuksia. Sopivampi siirtymäaika olisi esim. kolme (3) vuotta.

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

-

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

Erityisalojen hankintalain soveltamisalaan kuuluvien sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksesta tulisi säätää poikkeus, koska ne vastaavat huoltovarmuskriittisistä palveluista. Jätehuolto välttämättömänä ja kriittisenä yhteiskunnallisena palveluna tulisi lisätä erityisalojen piiriin tai vähintään rajata kokonaan sidosyksiköjä koskevan vähimmäisomistusosuussääntelyn ulkopuolelle.

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?

Esitetyn muutoksen riittävyttä turvallisuuden ja huoltovarmuuden varmistamiseksi on haastavaa arvioida, mutta ehdotetut kirjaukset vaikuttavat tukevan näitä tavoitteita.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Rikosrekisteriotteiden pakollisuus EU-hankinnoissa on ollut valtava hallinnollinen taakka hankintayksiköille, tarjoajille ja oikeusrekisterikeskukselle. Pakollisuudesta luopuminen vapauttaisi resurssia ja lisäisi merkittävästi hankintaprosessien jouhevuutta. Tämä on erittäin kannatettava ehdotus.

Henkilöitä, joilla on tarjouksen poissulkevia merkintöjä rikosrekisterissä, ei kokemuksemme mukaan tarjoajien ns. johtohenkilöissä kyseiseen aikaan juurikaan ole. Henkilökohtaisten rikosrekisteriotteiden pyytäminen onkin ollut lähinnä muodollisuus. Yhteisösakko-ote puolestaan on joitain kertoja ollut paikallaan ja sitä pyydetään jatkossakin (pakollista tai ei).

Nykysysteemissä tunnistettuja hankaluuksia ovat: a) rikosrekisteritietoja ei juurikaan ole saatavana muista maista tulevilta tarjoajilta ja b) tunnistaa / tulkita esim. ulkomaiset rikosrekisteriotteet, ovatko ne tarkoituksenmukaisia ja onko tarjoajalla kaikki kunnossa?

Rikosrekisteriotteiden voimassaoloon, käyttämiseen ja säilyttämiseen liittyy hankintamenettelyn tarpeisiin nähden epätarkoituksenmukaisia rajoituksia. Epäselvyyttä on paljon myös tarjoajan puolelta: mitä ja kenestä pitää toimittaa, miten ne toimitetaan ja milloin sopii tarkistus. Tarkistuksesta ei myöskään saa jäädä mitään jälkeä / todistetta, että on tarkistettu.

Mietinnössä esitetään myös 'vaihtoehtoisena tapana on tarpeen arvioida mallia, jossa hankintayksikkö voisi rikosrekisteriotteen sijaan hyväksyä myös vakuutuksen, jolla yrityksen vastuuhenkilöt voisivat allekirjoituksellaan vakuuttaa, etteivät ne ole syyllistyneet laissa mainittuihin rikoksiin'.

Tätä mallia ei nähdä tarkoituksenmukaisena tai miten se muuttaisi nykytapaa paremmaksi. Tälläkin hetkellä on vaikeuksia saada kaikkia otteita. Yritykset ja niissä toimivat henkilöt ovat kiireisiä (jopa ärsyyntyneitä) toimittamaan muodollisia otteita tai selvityksiä.

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

Tämä nopeuttaa hankintaprosessia ja vähentää kaikkien osapuolten hallinnollista taakkaa huomattavasti.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Nykyinen lainsäädäntö toimii hyvin, eikä tarvetta ehdotetuille muutoksille näin ollen ole. Mikäli muutokset toteutuvat, seuraavat asiat tulisi huomioida:

Kansallisten hankintojen suorahankintailmoitus: tulisi myös tehdä hankintapäätös lainvoimaiseksi 14 pv kuten EU-hankinnoissa, muuten tämä ei hyödytä / kompensoi hallinnosta taakkaa.

Jälki-ilmoitukset kansallisissa: lisää kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa. Tällä hetkellä järjestelmät eivät tue automaattista tietojen kerryttämistä, vaan jälki-ilmoitukset edellyttävät manuaalista datan keräämistä. Jälki-ilmoituksen työläyttä kuvaa myös se, että useamman osa-alueen tarjouspyynnöissä, perustiedot (mm. CPV:t NUTS:t, Tender-koodiyritys) ovat useaan kertaan jokaisessa osa-alueessa. Velvoite raportoida haastaa, mutta valtaosa asioista on löydettävissä aiemmista ilmoituksista, ainoastaan sopimustiedot ovat ns. ”uutta tietoa”. Jälki-ilmoitteluprosessia tulisi keventää ja suoraviivaistaa tietojen keruun osalta automaattisemmaksi.

Kansallisissa hankinnoissa voisi olla vähimmäisaika tarjousajalle ja toisaalta EU-hankinnoissa se voisi olla pidempi kuin nykyinen.

Muut huomiot

Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietinnössä todetaan monessa kohdin, että kilpailutusten lisääntyessä ja markkinatarjonnan parantuessa, taloudelliset vaikutukset voivat olla positiivisia. Tämä positiivinen vaikutus on kuitenkin varmistettava konkreettisilla taloudellisilla mittareilla ja analyysillä, jotka osoittavat kilpailutusten ja markkinatarjonnan parantumisen todelliset vaikutukset.

Etua haetaan keskittämällä hankintoja, joita sidosyksiköt myös kilpailuttavat. Pilkkomalla toimiva yhteistyö moninkertaistetaan prosessi ja kustannukset. Hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota myös säätelystä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan. Tämä on toivomus, että ennen kuin lisätään velvoitteita, huomioitaisiin kokonaisvaltaisesti lisääntyvä hallinnollinen taakka.

Kilpailun lisäämisen keinoina mainitaan muun muassa riittävä tarjousaika ja ajankohtien suunnittelu (lomakauden välttäminen), hyvin laadittu hankintailmoitus, tulevia hankintoja koskevan viestinnän parantaminen ja kattava markkinavuoropuhelu. Nämä nähdään todellisina keinoina parantaa hankintojen kiinnostavuutta ja tehokkuutta. Ei niinkään jo ennestään säädeltyä ja formaalia prosessia entisestään kiristämällä.

Sekä hankintayksiköiden että tarjoajien osaamista voidaan vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriön rahoittamalla neuvonnalla ja vuoropuhelulla. Tämä on erittäin kannatettava ajatus keskittää ja yhtenäistää neuvontaa.

Hankintadirektiivin johdanto-osan (78) kohdan mukaan hankintayksiköiden on voitava tehdä päätöksensä hankintojen jakamisesta ilman, että päätökseen kohdistetaan oikeudellista tai hallinnollista valvontaa. Tähän ei tulisi kansallisella sääntelyllä puuttua.

Mäenpää Pauliina
Porin kaupunki