

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?

Hankintalain uudistukset tulisi kirjata niin selkeästi, että niissä ei ole mitään tulkinnanvaraa. Vaatimusten tulee olla yksiselitteisiä ja helposti ymmärrettäviä, jotta hankintayksikkö voi niitä noudattaa.

Kilpailutuksen uusimisvelvoite ja hankintojen jakaminen osiin ovat hyviä toimenpiteitä, joilla voidaan laajentaa tarjontaa ja ehkäistä markkinoiden keskittymistä. Tärkeää on, että näihin liittyvät muutokset eivät lisää hallinnollista taakkaa, vaan luovat selkeitä ja yksinkertaisia toimintamalleja. Ohjeistuksen tulee olla käytännönläheistä ja helposti sovellettavaa.

Sen sijaan sidosyksiköiden vähimmäisosuuden kasvattamisesta ei ole tehty riittävää vaikuttavuuden arviointia, jotta olisi mahdollista arvioida onko muutoksesta emmän haittaa kuin hyötyä. Selvää on, että kuntien itsehallinto kaventuu ja hallinnollinen työ lisääntyy.

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?**

Markkinakartoituksen merkityksen korostaminen tukee parempaa valmistelua ja kilpailutusten onnistumista. On hyvä, jos markkinakartoituksen käyttöä lisätään ja hankintayksiköt ymmärtävät markkinoiden tarjontaa paremmin ja asettavat realistisia vaatimuksia.

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

Kilpailutuksen uusimisvelvoite ja hankintojen jakaminen osiin ovat hyviä keinoja, jotka potentiaalisesti lisäävät kilpailua ja pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia. Markkinakartoituksen korostaminen parantaa hankintojen valmistelua ja auttaa asettamaan realistiset vaatimukset.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kategorinen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen säätäminen ei ole tarkoituksenmukainen keino puuttua kuntien sidosyksiköiden käyttöön, vaan kuntien sidosyksiköihinsä käyttämän määräysvallan valvontaa tulee tehostaa muilla, vähemmän kuntien itsehallintoa rajoittavilla keinoilla.

Lakiesitys pakottaisi purkamaan noin 200 toimivaa ja lainmukaista yhtiötä eri puolilla Suomea, vaikka purkamiselle ei ole perusteltua syytä. Muutos aiheuttaa merkittävän hallinnollisen taakan. Jos kaikki Suomen kunnat joutuvat kilpailuttamaan samat palvelut samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä, markkinoiden kapasiteetti ei riitä vastaamaan kysyntään, mikä johtaa hintojen nousuun ja palvelutuotannon haasteisiin.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esitys lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Riski hintojen nousulle, palvelutason laskulle ja palveluiden saatavuudelle on todellinen.

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

Keravan kaupungin mielestä markkinoiden toimivuus ja kilpailutuksen edellytykset pitää arvioida tarkemmin ennen muutosta. Muutoin on iso riski siihen, että hinnat ja hallinnollinen työtaakka kasvavat. Ennen esityksen jatkovalmistelua tarvitaan perusteellinen vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen tarkastelu, jotta kuntien palvelutuotanto ja taloudellinen tilanne eivät vaarannu.

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

Sääntelyn vaikutukset edellyttävät omistussuhteiden perusteellista arviointia ja toimenpiteet tulee sitten arvioida tapauskohtaisesti. Arviointi on aikaa vievä prosessi. Todennäköisesti osan yhtiöiden toiminta jatkuisi markkinaehtoisena ja osa purettaisiin. Ratkaisut eivät ole Keravan kaupungin yksin hallittavissa, vaan ne riippuvat muiden omistajien ratkaisuksista. Kaupungin omistusosuuksia tuskin voidaan kasvattaa siinä määrin, että sidosyksikköhankinnat olisivat yhtiöiltä enää mahdollisia.

Konkreettisia vaikutuksia muutos aiheuttanee seuraavasti Keravan kaupungin omistamisessa sidosyksiköissä:

Keuke: Keravan omistusosuus on tällä 9,52 % Keuken osakkeista. Todennäköisesti eteen tulisi omistusosuuden kasvattamisen mahdollisuuden selvittäminen.

Sarastia Oy: omistusosuus on tällä hetkellä 1,1 % osakkeista. Sarastian osalta vaikutukset kohdistuvat taloushallinnon palveluihin, henkilöstöjärjestelmään ja palkanlaskentaan. Jos muutokset tulevat voimaan, tulee kaikki palvelut kilpailuttaa itse, järjestää kaupungin omana toimintana tai Sarastia

kilpailuttaisi yhteishankintayksikkönä kunnille palvelut. Arvioitava myös kuntayhtymäksi järjestäytyminen. Todennäköisin skenaario on, että taloushallinnon palvelut tuotetaan jatkossa omana palveluna, koska Keravan kaupungin arvion mukaan kilpailulla ei saavuteta hyvää lopputulosta, koska kilpailullisia markkinoita ei ole. Omana palveluna tuottaminen lisää kustannuksia ja vaatii huomattavaa hallinnollista työtä käynnistää kokonaan ulkoistettu palvelu uudestaan.

Kiertokapula Oy: Omistusosuus on tällä hetkellä 9,16 % osakkeista. Eteen tulisi omistusosuuden kasvattamismahdollisuuden arviointi, yhtiörakenteen

muuttaminen tai koko yhtiön purkaminen. Kiertokapulalla omistajakunnilleen tuottamien palveluiden tuottaminen perustuu jätelain 32 §:n mukaiseen velvoitteeseen, jonka mukaan kunnan on järjestettävä kotitalouksien jätehuolto ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätehuolto sekä edellä

mainituissa toiminnoissa syntyvien saostus- ja umpisäiliöjätteiden jätehuolto.

Kiertokapulassa on 13 omistajakuntaa. Yhtiörakennetta on siten pakko muuttaa. Se vaikuttaisi viranomaistoimintojen järjestelyihin, koska yhtiökunnilla on yhteinen viranomainen (Kolmen kierto) ja myös jätehuoltoon liittyvän infran järjestäminen tulisi pohdittavaksi (Keravalla ei sijaitse esimerkiksi jätteidenkäsittelyaluetta). Vähimmäisomistusosuutta koskevalla vaatimuksen vuoksi jouduttaisiin muuttamaan toimivaa toimintatapaa. Lisäksi esimerkiksi Kiertokapulalla osakassopimuksen irtisanomisaika on 4 vuotta ja irtautuva osakas voi joutua maksamaan irtautumisestaan vahingonkorvausta yhtiölle.

Koha-Suomi Oy: omistusosuus on tällä hetkellä 1,93 % osakkeista. Kyseessä on Koha-kirjastojärjestelmä. Eteen tulisi Keravan kaupungin arvion mukaan kilpailuttaminen itsenäisesti tai yhteishankintayksikön kautta. Arvioitavaksi tulisi myös kuntayhtymäksi muuttaminen. Muutoksen myötä kirjastoaineiston käyttö eri kirjastojen välillä vaikeutuu, koska kirjastojärjestelmä toimii nyt saumattomasti ja yhteistyömalleja on rakennettu pitkään. Mahdollinen yhteistyömallien rakentaminen integraatioineen vie aikaa useita vuosia.

Kirjastojärjestelmän vaihtamisesta tulee laatia tarkka vaikuttavuusarvio. Muutos lakkauttaisi kuntien kaukolainauspalvelun, mikä heikentäisi palvelun

laatua. Kaukolainauksen loppuminen rajoittaisi pienempien kirjastojen ja erikoisaineistojen saatavuutta, mikä voi vähentää lasten ja nuorten lukumahdollisuuksia ja heikentää lukutaitoa pitkällä aikavälillä. Lisäksi muutos voi vaikeuttaa kotoutumista, sillä kirjastojen monikielinen aineisto ja saavutettavuus ovat keskeisiä maahanmuuttajien kielitaidon kehittämisessä ja yhteiskuntaan integroitumisessa. Monikielisten kirjojen ja oppimateriaalien saatavuuden heikentyminen voi lisätä kielimuurin aiheuttamia haasteita ja hidastaa kotoutumisprosessia.

Tiera Oy: omistusosuus on 1,07 % osakkeista. Tieralta on ostettu jonkin verran erinäisiä lisenssejä suoraan. Eteen tulisi nykyisten suoramarkkinointina ostettujen palveluiden kilpailuttaminen itse tai vaihtoehtoisesti niiden hankkiminen yhteishankintayksikköä hyödyntäen.

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

Muutoksen hyvänä puolena näemme, että muutos voi lisätä markkinoiden avoimuutta ja kilpailua, mikä saattaisi pitkällä aikavälillä alentaa joidenkin palveluiden hintoja ja parantaa niiden laatua. Lisäksi se voi edistää pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin, mikä monipuolistaisi hankintojen tarjontaa ja vähentäisi riippuvuutta yksittäisistä toimittajista.

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

Realistinen siirtymäaika on vähintään viisi vuotta, jotta mahdollistetaan uusien organisoitumistapojen neuvottelemisen ja perustamisen. Markkinoiden syntyemiselle pitää antaa aikaa ja markkinoita pitää valtion ja kuntien aktiivisilla toimilla myös synnyttää esim. kohdennetut starttirahat. Lisäksi pitää varmistaa, että kuntien kilpailutukset eivät ajoitu liian lyhyelle ajanjaksolle ja aiheuta palveluiden hintojen nousua

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

Sidosyksiköitä koskeva kirjaus edellyttää omistussuhteiden tarkistamista ja mahdollisia järjestelyjä, kuten omistusosuuden kasvattamista tai toimintamallien muuttamista. Lisäksi tarvitaan

taloudellisten vaikutusten arviointia ja hallinnollista päätöksentekoa. Kaikki edellä mainittu vie huomattavasti aikaa.

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

Keravan kaupungin mielestä omistusosuusvaatimukseen tulisi säätää poikkeuksia, erityisesti tilanteisiin, joissa sidosyksikön käyttö on perusteltua palveluiden kustannustehokkuuden, paikallistuntemuksen tai erityisosaamisen vuoksi. Poikkeukset voisivat koskea tilanteita, jossa kunnalla ei ole riittäviä resursseja kasvattaa omistustaan, tai erityistilanteita, joissa markkinoilla ei ole riittävästi kilpailua. Keravan kaupungin mielestä jätehuolto tulee jättää kokonaan hankintalain muutosten ulkopuolelle. Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä ja kuntien on täytettävä jätelaissa sekä ympäristönsuojelulainsäädännössä niille asetetut velvoitteet. Nämä jätehuollon velvoitteet ovat katsottu perustuslain 124 § mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja julkiseksi hallintotehtäväksi. Yhtiötä ei voida muuttaa markkinaehtoiseksi. Jätelaissa on katsottu, että ainoastaan kunnan omistama sidosyksikkö voi hoitaa jätehuollon operatiivisia tehtäviä kunnan itsensä sijasta

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?

Esitys tukee turvallisuutta ja huoltovarmuutta. On erittäin hyvä, että hankintayksiköille annetaan mahdollisuus rajoittaa kilpailua turvallisuussyistä, jos se on perusteltua. Esityksen ei tule kuitenkaan lisätä hallinnollista taakkaa, vaan prosessin tulee olla yksinkertainen. Yksi tapa käytännössä huomioida turvallisuus ja huoltovarmuus hankinnoissa olisi luoda valtion ylläpitämiä huoltovarmuusrekistereitä. Tilaajan tulee voida edellyttää yrityksiä liittymään rekisteriin kriittisissä hankinnoissa. Rekisteriin kuulumisen olisi yksinkertainen tapa hankintayksikölle varmistaa tarjoajan soveltuvuus turvallisuuden osalta ja varmistaa, ettei samaa resurssia (esim. konekalustoa) ole käytetty useissa eri hankinnoissa.

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?**

Muutos vähentää hallinnollista taakkaa tilaajan ja tarjoajan kannalta. Hankintayksikölle tulee kuitenkin jättää mahdollisuus tarkistaa rikosrekisteriotteet hankinnoissa tarvittaessa, eli harkinnanvapaus on tärkeää.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Ehdotetut muutokset hankintojen ilmoittamiseen lisäävät avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, mikä on myönteistä julkisten hankintojen luotettavuuden ja valvottavuuden kannalta. Pakolliset ilmoitukset suorahankinnoista ja sopimusmuutoksista antavat markkinoille paremman kuvan hankintojen toteutuksesta ja ehkäisevät väärinkäytöksiä. Keravan kaupunki pitää tärkeänä, että ilmoitusveloitteet ovat selkeitä ja käytännönläheisiä, jotta ne eivät tarpeettomasti lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

Kerava kaupunki katsoo, että kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä hankintalain muutostyössä. Jälki-ilmoitusveloitteen työmäärää ei ole millään tasolla selvitetty, eikä sen tarpeellisuudesta tietovarantotyön kannalta ole varmuutta. Jälki-ilmoituksien lisääminen lisää vain hallinnollista työtä ja byrokratiaa ilman, että niille on todellista käyttöä.

Muut huomiot

-

Çoban Henni
Keravan kaupunki - Kaupunginhallitus