

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?

Esityksellä ei saavuteta hallitusohjelman yleisiä tavoitteita säästöistä vaan toteutuessaan esitys aiheuttaisi kunnille merkittäviä lisäkustannuksia mm. hankintojen kilpailuttamisen, käyttöönoton ja mahdollisten toimintojen uudelleenjärjestelyjen vuoksi. Palveluista ja niiden järjestämisestä päättäminen kuuluu kuntien itsehallintoon. Esitys rajoittaisi olennaisesti kuntien hallinnollista itsemääräämisoikeutta.

Kunnissa on onnistuttu luomaan toimivia yhteistyömalleja palvelujen tuottamiseen. In house-säätelyn 10 %:n vähimmäisomistusraja aiheuttaisi sen, että näistä toimintamalleista jouduttaisiin luopumaan. Reisjärven kunnan osalta esitys vaikuttaisi toteutuessaan merkittävästi talous- ja henkilöstöhallinnon palveluihin sekä ICT-palveluihin ja jätehuoltoon. Näiden yhtiöiden omistususuuden kautta on saavutettu säästöjä ja tehokkuutta pienen kunnan toimintojen järjestämisessä.

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.

Esityksen vaikutukset on arvioitava huolellisesti, jotta hankintatoimi ja ohjaus ei käy liian raskaaksi varsinkin pienille ja keskisuurille kunnille ja harvaan asutuilla alueilla.

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

Uudelleen kilpailuttamisvelvoite niissä tilanteissa, kun tarjouskilpailuun saadaan vain yksi tarjous, vaikeuttaa erityisesti pienten ja syrjäisten alueiden kuntien toimintaa. Se lisää hallinnollisia kustannuksia ja voi huomattavasti hidastaa palvelujen hankintaprosessia, koska palvelujen tarjoajia voi olla yksittäisiä eikä kilpailutukseen välttämättä saada tarjouksia.

Vaatus markkinakartoituksen soveltuvuuden arvioinnista pakollisuus yli 10 miljoonan euron hankinnoissa on hyvä uudistus mutta se ei koske Reisjärven kuntaa eikä muita pieniä ja keskisuuria kuntia.

Esitetty velvollisuus kuvata hankinnan valmistelu (§ 124) ei oikeastaan edistä hankinnan huolellista valmistelua vaan lisää ainoastaan hankintayksikön työtä. Hankinnan valmisteluprosessi on tarvittaessa muuten selvitettävissä eikä pelkkä hankinnan valmistelun kuvauksen edellyttäminen lisää hankinnan valmistelun laatua.

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

Esitetyt keinot eivät edistä tavoitteita merkittävästi. Kilpailutuksiin on usein vaikea saada tarjouksia ja kilpailutukset vaativat aina resursseja ja erityisosaamista. Jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti ne aiheuttavat hyvin toteutettuna merkittävän määrän hallinnollista työtä erityisesti pienissä julkisissa organisaatioissa. Tärkeämpi olisi korostaa hankintayksiköiden hankintaosaamisen merkitystä ja kokonaisprosessien ymmärryksen tarvetta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole mielestämme tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista vaikutuksista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille, sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.

Esityksen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu kattavasti lainvalmisteluprosessissa. Esitetty muutos ei kohtelee eri kokoisia kuntia tasa-arvoisesti. Pienet ja keskisuuret kunnat ovat sidosyksiköissä usein pienomistajia ja jäisivät esityksen aiheuttamassa muutoksessa sidosyksiköiden mahdollistaman yhteistyön ulkopuolelle. Kyseisillä organisaatioilla on suuria organisaatioita heikommat resurssit ja kyvykkyydet järjestää itse tarvitsemiaan tukipalveluita. Tämä johtaisi kustannusten kasvuun, toiminnan laadun heikkenemiseen sekä huoltovarmuuden heikentymiseen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutos tulisi toteutuessaan aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia kunnalle mm. kilpailutusten, käyttöönottojen, uusien ohjelmistojen ja henkilöstön lisäresurssien osalta. Lisäksi kustannuksia aiheutuisi Irtaantumiskuluista nykyisistä sopimuksista ja järjestelmien vaihtokuluista. Henkilöstöresurssitarve kunnissa kasvaisi ja ammattitaitoisen työvoiman saannissa on haasteita jo nykyisessä tilanteessa.

Erityisasiantuntemusta hankinnoista ja lakiosaamista tarvitaan nykyistä enemmän myös pienissä yksiköissä. Pahimmillaan kunnissa voisi olla monia samanaikaisia hankintaprosesseja käynnissä, eikä resurssia näiden toteuttamiseen ei ole olemassa. Sidosyksiköiden kautta kunnat ovat voineet yhdistää erilaisten erityisalojen osaamisen ja saada näiden tuottamat palvelut sekä kehittää näiden alojen toimintaa huomattavasti pienemmillä kustannuksilla kuin mitä jokaisen kunnan itse toteuttamana. Sidosyksiköt hankkivat palvelunsa markkinoilta. Kunnat ovat siirtäneet markkinoilta hankittavaksi sellaisen palvelutuotannon, jossa markkinoiden hyödyntäminen on järkevää.

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

Kustannuksia aiheutuisi laajoista irtautumisprosesseista ja nykyisten sopimusten pitkäistä irtisanomisajoista, kilpailutusprosesseista, ohjelmistokustannuksista, henkilöstötarpeen lisääntymisestä, osaamisen lisäämisestä ja koulutuksesta, juridisen osaamisen tarpeesta, muutoskustannuksista ja hallinnollisista kustannuksista. Reisjärven kunnalla on alle 10 % omistusosuus talous- ja henkilöstöpalveluja, kunnan ICT-palveluja ja hankintoja sekä jätehuoltoa järjestävissä yhtiöissä.

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

Kunta ei ole vielä linjannut asiaa. Mikäli tämä lainsäädäntö hyväksytään aiheuttaa se kustannuksia ja byrokratiaa sekä henkilöstölisäyksiä. Yhdellä kunnalla voi olla kymmeniä irtaantumisasiäntöprosesseja ja kilpailutusprosesseja yhtä aikaa. Siirtymäaika päätöksien tekoon jää liian lyhyeksi valmistelun kannalta.

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

Muutoksesta ei ole odotettavissa taloudellisia tai muita hyötyjä Reisjärven kunnalle lähitulevaisuudessa. Päinvastoin taloudellisissa haasteissa olevalle kunnalle tästä tulisi vielä merkittävästi lisäkustannuksia.

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

Siirtymäaika ei ole riittävä eikä realistinen nykyisten sopimusten purkuun (pitkät irtisanomisajat), kilpailutuksien valmisteluun ja toteutukseen sekä käyttöönottoon ja henkilöstön koulutuksiin. Siirtymäajan tulisi olla huomattavasti pitempi, jotta tällainen iso muutos voitaisiin toteuttaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

• Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

- nykyisten sidosyksiköiden uudelleen järjestelyt
- selvittelytöet tulevista palvelutuotantomalleista ja resurssitarpeista
- taloudelliset selvitykset
- sopimuksien päättämiseen liittyvät toimenpiteet
- kilpailutusten valmistelu ja toteutus
- hankittavien ohjelmistojen käyttöönotto ja koulutukset
- uuden ICT-infrastruktuurin suunnittelu ja käyttöönotto
- henkilöstön rekrytointi talous- ja henkilöstöhallintoon
- tietosuoja- ja tietoturva-asioiden huomioiminen
- muutosvaikutusten arvioinnit
- toimintavarmuuden varmistaminen poikkeusoloissa

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

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

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä

keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Lakiluonnoksen 2 §, 71 §, ja 81 § ovat tarpeellisia lisäyksiä hankintalakiin. Erityisesti 81 §:n mukainen harkinnanvarainen poissulkumahdollisuus sulkea pois tarjoaja, jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on osaltaan yhteydessä myös varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee suuresti alueittain ja loppukädessä kunnilla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa yksin markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. 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. Esityksestä väistämättä seuraisi rakenteellisia muutoksia vakiintuneisiin toimintamalleihin mm. kuntakentän ICT-, talous- ja henkilöstöhallintopalveluissa. Hankintakokonaisuuksien pirstaloitumien ja käytettävien järjestelmien sekä palveluntuottajien vaihtuminen toistuvien väliajoin (sopimuskausittain) tulisi hyvin todennäköisesti vaikuttamaan negatiivisesti tiedon eheyteen ja lisäämään tiedonsiirtoon, tietoturvaan ja henkilötietojen asianmukaiseen käsittelyyn liittyviä riskejä.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Pidämme nykyistä mallia riittävänä.

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

Emme näe muutoksen helpottavan hallinnosta taakkaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää edelleen hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Voimassa oleva hankintalainsäädäntö linjaa asiasta niin, että ehdotettuja muutokset eivät ole tarpeen avoimuuden lisäämiseksi.

Muut huomiot

-

Vesanen Sanna-Mari
Reisjärven kunta

