

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 tavoitteet ovat pääosin hyviä, mutta keinot niiden tavoittamiseksi aiheuttavat paikoin merkittävää haittaa ja vahinkoa, eivätkä edistä lakimuutoksen tavoitteiden toteutumista.

Lähtökohtaisesti pidämme oikeansuuntaisena markkinavuoropuhelun merkityksen korostamista osana hankintojen valmistelua sekä tavoitteita jakaa hankinnat kohtuullisen kokosiin osiin. Esityksessä ehdotetut keinot voivatkin joissakin tapauksissa lisätä tarjousten määrää ja näin edistää syntyvää kilpailua.

Mynämäen kunnan näkökulmasta tavoitteiden toteutuminen jää kuitenkin haittoihin suhteutettuna vähäiseksi. Vaikeasta taloustilanteesta johtuen kuntien intressissä on jo nyt toteuttaa hankinnat mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Sääntelykeinoista pidämme 10 prosentin omistusosuusvaatimusta erityisen ongelmallisena ja jopa yhteis-kunnan toimivuuden kannalta vahingollisena. Tämä sääntely ei edistä lain tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä, ei lisää kilpailua eikä siirrä liikevaihtoa markkinoille toivotulla tavalla. Mynämäen kuntakin on osakkaana useissa kuntayhtiöissä ja kun jäsenkuntia on paljon, jäävät monien kuntien omistusosuudet alle vaaditun 10 prosentin. Ehdotettu muutos aiheuttaisi merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja, erityisesti pienille kunnille, jotka menettäisivät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön edut ja tehokkuushyödyt.

Esimerkiksi meillä Varsinais-Suomessa 10 prosentin omistusosuuden vaatimus vaarantaa jätehuollon järjestämisen ja jätevedenpuhdistuksen, koska järjestelmä Turun seudulla perustuu kuntien yhteiseen yhtiöön, yhteiseen puhdistamoon ja yhteen rakennettuun viemäröintiverkostoon. Turun kaupungin lisäksi vain yhdellä kaupungilla on yli 10 prosentin omistusosuus puhdistamoyhtiöstä. Myös esimerkiksi kirjasto-palveluissa palvelun kattavuutta on onnistuttu parantamaan laajalla kuntien välisellä yhteistyöllä yhteisen yhtiön puitteissa.

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.

Hankintojen valmisteluun liittyvät tavoitteet ja ehdotukset ovat pääsääntöisesti hyviä.

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

65 § Markkinakartoitus

On hyvä, että § 65 on kirjattu riittävän väljästi mahdollistamalla erilaisia markkinakartoituksen muotoja. Koska hankinnat ja markkinatilanteet poikkeavat toisistaan, on kunkin markkinakartoituksen toteutustapa voitava arvioida tapauskohtaisesti.

75 § Hankintojen jakaminen osiin

Tavoite hankintojen jakamisesta pienempiin osiin, jotta mahdollisimman monella on mahdollisuus osallistua kilpailutukseen, on lähtökohtaisesti oikein hyvä. On kuitenkin hyvä, että tietyissä tilanteissa jakamisveloitteesta voidaan poiketa, kuten tilanteissa, joissa jakaminen lisäksi merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun.

Tietyissä hankinnoissa, kuten ICT-tietojärjestelmähankinnoissa hankinnan jakaminen useampaan osaan voi olla hyvin haastavaa tai jopa mahdotonta.

Lakiin tulisi kirjata mahdollisimman selkeästi, milloin jakamatta jättäminen on sallittua.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Hankintamenettelyä koskevan kertomuksen laatiminen lisää hallinnollista työtä, josta lakiuudistuksella päinvastoin oli tarkoitus päästä eroon. Mietinnössä ei tuoda riittävällä tavalla esille, miten hankinnan valmistelun kuvaaminen toisi lisäarvoa kilpailutuksiin ja esitettyssä muodossa kuvaamisveloite vaikuttaakin vain lisäävän hallinnon määrää.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Tavoite lisätä tarjouksia on hyvä, mutta joissakin tapauksissa kilpailutukseen voi olla erittäin haastava saada useita tarjouksia. Näissä tilanteissa hankinnan keskeytys ja tilanne, jossa uuden kilpailutuksenkin jälkeen tarjouksia on vain yksi, aiheuttaisi vain viivästystä hankintaan. Tästä kirjauksesta olisi todennäköisesti enemmän haittaa ja epäselvyyksiä, kuin hyötyä ja avoimuuden lisääntymistä. Mynämäen kunta katsoo, että tästä vaatimuksesta tulisi luopua.

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

Ehdotetut muutokset pykäliin 65, 75 ja 124 ovat riittäviä ja sopivia asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Pykälässä 125 ehdotettu vaatimus uudelleenkilpailuttamisesta sen sijaan vaikuttaa tavoitteisiin nähden ylimitoitettulta ja lisää valitusprosessien riskiä hankintojen yhteydessä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Lakiesityksessä esitetty 10 % vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Vaatimus aiheuttaa merkittävää riskiä yhteiskunnan sujuvan toiminnan jatkuvuuden kannalta ja aiheuttaa haasteita kuntien välisessä yhteistyössä toteutettuihin rakenteisiin. Vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus ei edistäisi mitään hallituksen esityksen tavoitteista: se ei lisäisi kilpailua, kustannustehokkuutta eikä hankintojen suunnitelmallisuutta.

Vähimmäisomistusosuusvaatimuksen vaikutuksia ei ole riittäväällä tavalla arvioitu yhteiskunnan toimintaan eikä suhteessa perustuslain 121 §:ään.

Muutos kohtelisi kuntia ja alueita perusteettomasti eri tavoin. Tasakokoisten kuntien muodostamalla alueille yhteistyön tekemiseen olisi huomattavasti paremmat ja laajemmat mahdollisuudet kuin alueilla, joissa isoa keskuskaupunkia ympäröivän alueen kuntien on vaikea saavuttaa yli 10 % omistusosuutta yhteisistä yhtiöistä.

Vaatimuksella on ilmeisesti haluttu estää kuntien yhteisten yhtiöiden toimimista kilpailluilla markkinoilla. Tämän tavoitteen näkökulmasta vähintään lainsäädännön ja vaatimuksen ulkopuolelle tulisi jättää puhtaan veden jakeluun keskittyvien yhtiöiden lisäksi muut toimivaan infrastruktuuriin liittyvät yhtiöt, kuten jäteveden käsittelyyn liittyvät puhdistamoyhtiöt ja jätehuolto-yhtiöt, joiden toimintaa on alueellisesti erittäin vaikea järjestää ilman yhtiöitä.

Omistusosuuden vähimmäisvaatimuksen sijaan olisi tarkoituksenmukaista velvoittaa kuntien yhteinen yhtiö kilpailuttamaan tietty osuus toiminnoistaan yksityisiltä markkinoilta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vaatimus heikentäisi merkittäväällä tavalla pienten ja keskiuurten kuntien mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään. Vaatimus aiheuttaisi uudelleenjärjestelyjä ja miljoonien eurojen muutokustannuksia myös isoilla kaupunkiseuduilla.

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

Mynämäen kunnan kannalta merkittävimmät uudelleenjärjestelypaineet koskisivat jätevedenpuhdistusta, jätevesiverkostoa, jätehuoltoa sekä kirjastopalveluita ja osin myös ICT-palveluita.

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

Linjauksia toimenpiteistä ei ole vielä tehty, mutta erityisesti jätevesihuoltoon ja jätehuoltoon liittyviä yhtiöitä todennäköisemmin korvattaisiin kuntayhtymillä, mikä saattaisi jopa vähentää yksityisten toimijoiden osallistumismahdollisuuksia verrattuna nykytilanteeseen, jossa kuntien yhteinen yhtiö kilpailuttaa merkittävän osan toiminnoistaan.

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

Taloudellisia tai muitakaan hyötyjä ei ole vielä pystytty tunnistamaan. Haittoja sitäkin enemmän.

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

Esitetty siirtymäaika on täysin epärealistinen. Jos muutos toteutuisi, vaatisi se nykyisistä sidosyksiköistä ja palveluista irtaantumista ja toisaalta palveluntuotannon uudelleensuunnittelua ja -järjestämistä, mahdollista kilpailutusta. Aikataulu ei ole muutokselle mahdollinen.

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

Toimenpiteet olisivat erittäin moninaiset. Jätevesihuoltoon liittyen tulisi selvittää kokonaan uusi toimintamalli kuntien välisessä yhteistyössä, kun viemäriverkosto kuitenkin on yhteydessä toisiinsa ja jätevedenpuhdistus perustuu yhteisen yhtiön ison puhdistamon tekemään työhön.

ICT-palveluissa uuden toimintamuodon selvittäminen, suunnittelu, kilpailuttaminen, ohjelmistojen vaihdot ja koko muutosprosessi vaatii aikaa ja taloudellisia resursseja merkittävästi muutoksen toteuttamiseksi.

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

Kyllä, jos vaatimus todella tulisi lakiin, tulisi poikkeuksia säätää koskien tiettyjen alojen yhtiöitä, kuten jätevedenpuhdistus, jätehuolto ja kirjastopalvelut. Jätevedenpuhdistuksessa ja jäteveden johtamisessa yhtiön purkaminen olisi erittäin vahingollista ja tämän tyyppiset toiminnot tulisikin jättää vaatimuksen 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?

Lakiluonnoksen 2 §, 71 § ja 81 § ovat ehdottoman tarpeellisia ja hyviä lisäyksiä hankintalakiin. Lakiluonnos ja perustelut on laadittu tältä osin hyvin. Erityisesti 81 §:n mukainen harkinnanvarainen mahdollisuus sulkea pois tarjoaja ”jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen” on tervetullut.

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?**

Hallinnollinen taakka ei hankintayksikön näkökulmasta juurikaan vähene, vaikka rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luovuttaisiin.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen lisää edelleen hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Prosessin automatisointiin olisi syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Muut huomiot

Suunniteltu muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä ja koskettaa jokaista kuntaa ja hyvinvointialuetta. Vaikutusarvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon toimialakohtaiset vaikutukset, kuntakohtaiset vaikutukset, alueelliset vaikutukset ja väestöpohjan mukaiset vaikutukset.

Lakimuutos aiheuttaisi kunnissa ja hyvinvointialueilla valtavan työmäärän ja kohtuuttoman suuret muutuskustannukset. Työmäärä, joka jokaisessa kunnassa tulee tehtäväksi muutoksien takia, on mahdoton. Muutoksen hallinnollinen taakka tulisi olemaan valtava, eikä tätä vaikutusta ole arvioitu ennakkoon lainkaan. Ennakoarviointia on ilmeisesti pyritty korvaamaan lausuntokierroksella, joka sekin toteutetaan rajoitetusti.

Kärkkäinen Marja-Leena
Mynämäen kunta

Helisvuori Satu
Mynämäen kunta