

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 ja kilpailun lisäämisestä ainakaan pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

Kunnat ovat rakentaneet yhteistyössä toimintamalleja, joiden avulla he ovat voineet tuottaa esim. jätehuolto-, ict- sekä puhtaus- ja ateriapalveluja omistajakunnille laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Näiden omistusyhtiöiden kautta myös pienet ja keskisuuret kunnat ovat voineet turvata palvelujen järjestämisen omassa kunnassaan. Vähimmäisomistusmekanismi vaarantaa ja lopettaa seudullisen yhteistyön palvelujen järjestämisessä. Lyhyen siirtymisajan vuoksi kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen jopa vaarantuu.

Jätehuolto-, ict- sekä puhtaus- ja ateriapalvelujen kilpailuttaminen vaatii toimialojen substanssiosaamista, jota kunnasta ei tällä hetkellä ole. Kunnat joutuvat ostamaan ostopalveluna myös hankintaosaamista, joka aiheuttaa kunnille myös lisäkustannuksia. Julkisten hankintojen tehokkuus ei parane eikä kustannussäästöjä saavuteta, kun samalla merkittävästi lisätään kilpailutusten määrää ja pienennetään yksittäisen hankinnan kokoa. Käytännössä yhtiöt eivät pysty enää vastaamaan kaikkiin tarjouspyyntöihin yhtäaikaisesti, joka todennäköisesti nostaa joidenkin kuntien hankintakustannuksia.

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 kirjaukset korostavat valmistelun tärkeyttä.

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

Hankintalain 65 § korostaa markkinakartoituksen hyödyntämistä hankintojen valmistelussa. Markkinakartoituksen tekeminen hankinnoissa on suositeltavaa, mutta täytyy säilyä vapaamuotoisina.

Hankintalain 125 §:n 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran. Tämä kirjaus tulisi lisäämään hallinnollista työtä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Pienissä ja keskisuurissa kunnissa sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Muutos tulee kohtelevan eri kokoisia kuntia eriarvoisesti. Kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavasti.

Esitetty 10 %:n vähimmäisomistusprosenttimäärä johtaa epätarkoituksenmukaisiin yhtiöjärjestelyihin, joka omalta osaltaan kasvattaa kustannuksia. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelystä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on merkittävä myös varautumisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Markkinaehtoisten palveluiden saatavuus vaihtelee alueittain ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Kuntien omistamat, sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat keskeisiä varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella on merkittäviä vaikutuksia varsinkin pieniin ja syrjäisiin kuntiin. Muutoksen jälkeen kunnat joutuvat mahdollittomaan tilanteeseen sekä osajapulan ja heikon markkinatilanteen vuoksi. Myös markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain.

Viime vuosina rakennetut yhteistyörakenteet, jotka ovat osoittautuneet merkityksellisiksi, murtuvat. Toiminnoista muodostuu sirpaleisia kokonaisuuksia, joissa investoinnit ja kehittäminen unohtuvat. Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella menetetään myös volyyymi- ja synergiaedut, joka johtaa siihen, että kuntien taloudelliset haasteet lisääntyisivät entisestään.

Koko Suomessa jouduttaisiin purkamaan useita toimivia ja lainmukaisia yhtiöitä. Muutokset aiheuttavat mahdollottoman hallinnollisen työmäärän kuntiin, jonka johdosta kustannukset kasvavat merkittävästi.

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

Vaihtoehtoina palvelujen järjestämiselle olisivat omaksi toiminnaksi ottaminen, uusien yhtiöiden muodostaminen sekä markkinoilta kilpailuttaminen. Kaikki vaihtoehdot kasvattaisivat kustannuksia. Henkilöstökustannukset, hallintokustannukset, tila- ja laitekustannukset sekä ohjelmistokustannukset kasvaisivat. Ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus muodostuu myös ongelmaksi järjestettäessä palveluja omana toimintana sekä myös silloin kun yhtiöllä ei ole riittävää henkilöstö- ja toimintaympäristöä takanaan.

Hankintaosaamisen ostaminen lisääntyisi kunnissa. Haasteena kilpailutuksilla on markkinoiden puuttuminen syrjäisiltä alueilta ja osaavan työvoiman saaminen erityisesti ICT- ja taloushallinnon tehtäviin.

ICT -palveluissa asiakkaan tulee korvata puitesopimuksen päättymisen yhteydessä asiakkaan palvelutuotantoon investoidut laitteet, kehitysmenot ja kapasiteettipalvelut. Lisäksi voimassaolevista, 30.6.2027 irtisanottavista hankintasopimuksista aiheutuu kunnille ylimääräisiä kustannuksia.

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

Tällä hetkellä ei ole valmiuksia järjestää palveluja muilla tavoin. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyllä edellytetään lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Valmistelussa oleva lakimuutos johtaa ihmiset eriarvoiseen asemaan alueellisesti niin veronmaksajina kuin asiakkaina. Lisäksi kuntien mahdollisuuksia järjestää lakisääteisiä palveluita ollaan esittämässä tosiasiallisesti rajattavan tavalla, joka on tulkittavissa perustuslain kunnallista itsehallintoa käsittelevän 121 §:n vastaiseksi.

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

Emme näe, että muutoksesta seuraisi minkäänlaista hyötyä pienille ja keskisuurille kunnille. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaisi peruuttamattomia ja merkityksellisiä toiminnallisia ja taloudellisia vahinkoja erityisesti jo tällä hetkellä toimivan yhteistyön ulkopuolelle jääville pienille kunnille. Kuntien omistamien yhtiöiden pilkkomisen myötä todennäköisesti kustannukset nousevat ja palvelutaso heikkenee. On myös epävarmaa, miten uusille yhtiöille saadaan osaavaa henkilökuntaa.

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

Esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat ovat riittämättömiä toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Muutosten toteuttaminen kunnissa annetun siirtymisajan puitteissa on mahdotonta, koska toimenpiteet kohdistuisivat monen eri toimialan palveluihin. On huomattava, että esimerkiksi jätehuollossa on pitkiä sopimuksia, joissa yhteistyökumppani on joutunut investoimaan mm. kalustoon. Tyypillisesti esim. kuljetusurakoissa käytetään viiden vuoden sopimusaikaa, joten pelkästään niiden osalta siirtymäkausi pitäisi olla vähintään 30.6.2030 saakka.

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

Palvelutuotannon uudelleenjärjestämisen vaihtoehtoina olisivat omaksi toiminnaksi ottaminen, uusien yhtiöiden muodostaminen sekä markkinoilta kilpailuttaminen. Lakimuutos vaatisi kunnilta niin merkittävät työpanokset sekä taloudelliset satsaukset, ettei muutoksien toteuttaminen siirtymäajan kuluessa ole mahdollista.

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

Poikkeuksena sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen tulisi huomioida pienet ja syrjäiset kunnat.

Nurmeksien kaupunki yhtyy Kilpailu- ja kuluttajavirasto näkemykseen siitä, että liikevaihtoon tai muuhun tarkkarajaiseen kriteeriin perustuvaa poikkeusmahdollisuutta tulisi edelleen selvittää, sillä kategorinen 10 % raja todennäköisesti nostaisi julkisen sektorin kustannuksia suuressa osassa maassamme.

Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä. Jätehuolto on myös huoltokriittinen toimiala energia- ja vesihuollon tavoin. Hallitusohjelmassa on lisäksi erikseen mainittu tukipalvelut, joiden inhouse-asemaan on haluttu muutoksia ja näihin jätehuolto ei siis kuulu. Jätehuoltotoimiala tulisikin rajata sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle. On huomattava, että tyypillisesti jätehuoltoyhtiöt, hankkii mm. kaikki kuljetus- ja konepalvelut hankintalain mukaisesti markkinoilta. Yhtiö ei siis kilpaile markkinoilla toimivien yhtiöiden kanssa vaan päinvastoin edistää kilpailua järjestämällä säännölliset kilpailutukset.

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?

Lakiluonnoksessa mainitut lisäykset hankintalain 2 §:ssä, 71 §:ssä ja 81 §:ssä ovat tarpeellisia ja huomioivat huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutumisen julkisissa hankinnoissa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopuminen vähentää hallinnollista taakkaa.

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

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintalaki 58 §:n 1 momentin 6 kohtaa selkeytettäisiin jälki-ilmoittamisveloitteen osalta siten, että kohdassa mainitaan velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suorahankinnoista. Jälki-ilmoitusveloitteen laajentaminen lisää hankintayksiköiden hallinnollista työtä.

Muut huomiot

Suunniteltu muutos on vaikutuksiltaan erittäin merkittävä ja koskettaa jokaista kuntaa ja hyvinvointialuetta. Vaikutusarvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon ainakin toimialakohtaiset vaikutukset, kuntakohtaiset vaikutukset, alueelliset vaikutukset ja väestöpohjan mukaiset vaikutukset. Työmäärä, joka jokaisessa kunnassa tulee tehtäväksi muutoksien takia, on kohtuuton. Jokainen kunta joutuu tarkastelemaan useiden palveluiden tuottamistavat uudelleen, tekemään omistusjärjestelyitä, palkkaamaan henkilöstöä, neuvottelemaan uudelleen ja solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen palveluja. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava. Vaikutusten arviointia ei olisi tullut jättää lausunnon antajien tehtäväksi vaan olisi tullut huomioida jo valmistelun yhteydessä.

Nurmeksen kaupunginhallitus