

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?**

Ylitornion kunta pitää hyvänä tavoitteena yksinkertaistaa hankintamenettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Lausuttavana oleva esitys ei kuitenkaan vastaa tavoitteeseen, vaan esitetyt uudet velvoitteet lisääisivät kuntien hallinnollista taakkaa.

Sidosyksiköiden tiukempi valvonta ja väärinkäytöksiin puuttuminen on kannatettavaa, mutta esitetty malli ei mahdollista erilaisten kuntien ja toimialojen ottamista huomioon käytännön tilanteissa. Esitetty 10 prosentin omistusraja säätelykeinona on keinotekoinen ja kunnille vahingollinen, koska se heikentää julkisen sektorin kustannustehokkuutta. Se ei edistä tavoitetta sidosyksiköiden hyödyntämisestä, eikä lisää kilpailua esitetyllä tavalla. Sidosyksiköitä on perustettu julkiselle sektorille juuri sen vuoksi, että ne ovat kustannustehokkaampia kuin oma tuotanto. Tämä on todettu myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) selvityksessä. Esityksen toteutuessa pienet kunnat menettävät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön – ja tehokkuuden edut. Lisäksi vähimmäisomistusvaatimus on ristiriidassa perustuslaissa määritellyn itsehallinnon kanssa ilman painavia perusteita.

Ylitornion kunnan näkemyksen mukaan esitys sellaisenaan ei edistä hallituksen uudistukselle asettamien tavoitteiden saavuttamista.

#### **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 huolellinen valmistelu on aina hankintayksikön etu ja on kannatettavaa, että valmistelua pyritään kehittämään ja vahvistamaan myös lainsäädännöllä. Mikäli muutokset lisäävät hankintoihin liittyvää hallinnollista taakkaa tai lisäävät hankintojen joustamattomuutta, voi prosessi muuttua etenkin pienissä kunnissa liian jäykäksi ja entistäkin haastavammaksi. Pienissä kunnissa ei useinkaan ole hankintoihin liittyvää riittävää osaamista etenkin erityisalojen hankintoihin liittyen.

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

Esityksessä korostetaan markkinakartoituksen merkitystä hankinnan huolellisessa valmistelussa. Menettelyä on jo kunnissa totuttu käyttämään ja on tärkeää, ettei laki määrittele sitä, kuinka markkinakartoitus toteutetaan. Pienille kunnille tällä kirjauksella ei juurikaan ole merkitystä. On hyvä, että toteuttamalla vapaaehtoinen markkinakartoitus hankintayksikkö voi välttää riskin uudelleen kilpailuttamisveloitteesta.

On välttämätöntä pitää kiinni siitä, että hankintayksiköllä on oikeus hankkia tarpeisiinsa sopivia, laadultaan tarkoituksenmukaisia palveluita eikä vaatimustasoa vaadita laskettavaksi markkinakartoituksen perusteella markkinoiden tarjontaa vastaavaksi, varsinkaan kun markkinakartoitus ei välttämättä tavoita kaikkia tarjoajaehdokkaita eikä täydellistä tietoa markkinoista ole saatavissa. Vaatimusten keventäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa hankintayksikön oma työmäärä ja kustannukset nousevat.

Esitetty velvoite keskeyttää hankinta, mikäli hankintayksikkö saa vain yhden tarjouksen, voi pienille kunnille ja markkinoille tarkoittaa sitä, että uudessa kilpailutuksessa tarjotun tuotteen hinta nousee. Yhden tarjouksen saaminen ei välttämättä pienissä ja harvaan asutuissa kunnissa johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Lapin harvaan asutuilla alueilla tarjoustien määrän kasvattaminen voi olla mahdotonta. Uusi kilpailutus lisää jälleen hallinnollista taakkaa ja kilpailutukset ovat aina merkittävästi resursseja ja osaamista vaativia prosesseja.

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

Yleisellä tasolla markkinakartoitusta koskeva selkeytys on kannatettavaa, kunhan tarpeelliset poikkeamat sallitaan edellisen vastauksen mukaisesti. Markkinakartoituksen pakollisuus yli 10 miljoonan euron hankkeissa on kannatettavaa.

Esitys jättää hankintayksiköille harkintavaltaa hankintojen jakamisessa osiin on hyvä asia ja kannustaa jakamaan hankintoja osiin sellaisissa hankinnoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista eikä aiheuta hallinnollisten kustannusten nousua tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun.

Esitys hankintakertomukseen liittyen mielestämme lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Lakiehdotuksessa esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva 10 prosentin vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen, eikä ole toteutettavissa erityisesti pienten kuntien näkökulmasta. Lisäksi esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismi on käytännössä toimimaton. Muutos tulee kohtelevaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti.

Ylitornion kunta jakaa Kuntaliiton näkemyksen siitä, että esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

Esitämme, että 10 prosentin kategorisesta vähimmäisomistusvaatimuksesta luovutaan tai vähintään säädetään mahdollisuus poiketa siitä. Omistusosuusvaatimuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakohtaiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen intressin huomioon ottavat erityispiirteet.

#### **Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Muutos koskisi esimerkiksi jätehuoltoa, ICT-palveluita ja ruokahuoltoa. Isoin muutos tulisi ICT-palveluihin. Muutos vaikuttaisi niin, että joutuisimme itse tuottamaan ICT-palvelut tai hankkimaan ne kilpailutusten kautta. Tämä tarkoittaisi kustannusten rajua nousua. Lisäksi on hyvin epävarmaa, löytäisimmekö osajia toteuttamaan palveluita kunnan omana toimintana tai toteuttamaan haastavat kilpailutusprosessit. Epävarmaa on myös se, kiinnostaako pienet kunnat toimijoita ja onko pienen kunnan omana hankintana mahdollista edes saada laadukkaita tarjouksia. Mikäli toimijoita eivät pienet toimeksiannot kiinnosta voidaan tarjoukset hinnoitella hyvin korkeiksi.

Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi taloudellista ja toiminnallista vahinkoa erityisesti pienissä, harvaanasutuissa kunnissa. Erityisen ongelmallista olisi järjestää kuntien kyber- ja tietoturva riittävällä tavalla, jos lakiesitys tulisi esitetyllä tavalla voimaan.

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

Muutos aiheuttaisi merkittävän työmäärän tarvittavien muutosten valmistelemiseksi sekä sen arvioimiseksi, miten palvelut jatkossa järjestetään. Mahdolliset ja todennäköisesti toteutettavat kilpailutukset palveluiden järjestämiseksi vaatisivat merkittävää panostusta kunnan omalta henkilöstöltä tai kilpailutusprosessin hankkimista erillisenä hankintana. Organisaatiosta ei löydy riittävästi osaamista isojen (esim. ICT) hankintojen kilpailutuksiin ja tämä tarkoittaisi

asiantuntijapalveluiden käytön merkittävää lisääntymistä. Kustannukset myös tältä osin kasvaisivat merkittävästi.

- **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 tehty, vaan niihin palataan, kun lain sisältö on vahvistunut. Toteutuessaan edessä on aikaa ja resursseja vievä prosessi palveluiden uudelleen järjestämiseksi.

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

On hyvin vaikeaa tunnistaa taloudellisia tai toiminnallisia hyötyjä. Haittoja sen sijaan on runsaasti. Vähimmäisomistusvaade aiheuttaa taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja yhteistyön ulkopuolelle jäävissä kunnissa. Jo pelkästään tietoliikenneyhteyksien ja päätelaitteiden purkaminen ja uudelleen hankinta toisi kunnalle merkittäviä kustannuksia.

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

Esitetty siirtymäaika ei ole riittävä. Jo pelkästään kunnallisen päätöksenteon vaiheet vievät aikaa ja toteutuessaan muutokset edellyttävät kunnan toiminnan kannalta kriittisten palveluiden uudelleenjärjestämistä. Toimintamallien uudistaminen, irtaantuminen inhouse-yhtiöistä ja kilpailutuksien valmistelu edellyttävät riittäväsi aikaa. Tästä syystä siirtymäaika tulee olla useamman vuoden mittainen.

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

Muutos aiheuttaisi kunnalle merkittävää hallinnollista työtä ja kustannuksia, jotka syntyisivät yhtiöiden ja palveluiden purkamisesta ja uudelleen organisoitumisesta sekä mahdollisista kilpailutuksista palveluiden uudelleen järjestämiseksi. Jotta prosessi etenisi hallitusti, tulee varata aikaa myös ennakkosuunnitteluun, palvelutuotantomallien selvittämiseen ja sopivien vaihtoehtojen arvioimiseen. Tähän saattaa liittyä myös nykyiset voimassa olevat sopimukset, joita ei ehkä voida purkaa siirtymäajassa. Kaikkeen tähän tarvitaan resurssia, jota ei ehkä ole valmiiksi olemassa ja onko sitä edes saatavilla.

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

Yhteistyöllä on saavutettu riittävää osaamista ja volyymihyötyä, joilla taas on pystytty varmistamaan monipuoliset palvelut myös pienissä kunnissa.

Poikkeuksia säätäessä tulee huomioida pienten kuntien tilanne. Alle 10 000 asukkaan kunnilla tulisi olla mahdollisuus palveluiden hankintaan sidosyksiköiltään myös alle 10 % omistuksella. Lisäksi pitäisi tunnistaa alat, joita markkinat eivät hoida tehokkaasti, sekä maantieteelliset alueet, joilla ei ole riittäviä markkinoita jonkun tietyn palvelun hoitamiseen. ICT-palveluiden osalta poikkeukset turvaisivat erityisesti pienten kuntien tieto- ja kyberturvallisuutta. Ilman sidosyksikön tukea pienen kunnan on mahdotonta varautua kyberuhkiin ja hybridivaikuttamisen riskeihin.

## **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?**

Ei vastaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on suorassa yhteydessä myös varautumiseen ja huoltovarmuuteen. Markkinaehtoisten palveluiden saatavuus vaihtelee alueittain ja kunnilla on kuitenkin 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. Esityksellä olisi toteutuessaan suuri vaikutus erityisesti ICT-palveluihin, joihin liittyvien palvelu- ja hankintakokonaisuuksien pirstaloituminen vaikuttaa negatiivisesti näiden palvelujen tietoturvalliseen järjestämiseen.

## **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Muutos ei merkittävästi vaikuttaisi hankintamenettelyn sujuvuuteen eikä sillä olisi merkittävää vaikutusta hankintaprosessin hallinnolliseen taakkaan.

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

Sidosyksiköitä koskeva hallinnollinen taakka kasvaisi valtavasti, mutta rikosrekisteriotteiden osalta muutos ei vaikuttaisi hankintamenettelyn sujuvuuteen eikä sillä olisi merkittävää vaikutusta hankintaprosessin hallinnolliseen taakkaan

## **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Esitetty jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen koskemaan myös kansallisia hankintoja lisää hankintayksiköiden hallinnollista työtä.

## **Muut huomiot**

Kustannustehokkaat hankinnat perustuvat sidosyksiköiden hankintaosaamiselle.

Vaikutustenarviointi on tehty puutteellisesti, eivätkä seuraukset ole ennakoitavissa ja voivat olla erityisesti pienissä kunnissa aivan päinvastaisia kuin mitä on tavoiteltu. Hallituksen esityksessä

esitetään virheellinen oletus, että sidosyksiköiden avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti.

Kuntien eriarvoistuminen lain seurauksena tulisi voimistumaan eikä kuntien perustuslaillinen yhdenvertaisuus toteudu. Muutoksen aiheuttama hallinnollinen taakka kunnille tulisi olemaan valtava. 10 prosentin kategorisesta vähimmäisomistusvaatimuksesta tulee luopua tai vähintäänkin säätää mahdollisuus poiketa siitä esimerkiksi kunnan asukasmäärän perusteella.

Miikki Anneli  
Ylitornion kunta - Ylitornion kunnanhallitus