

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?

Valmistellun hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa. Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät ovat kaiken kaikkiaan kannatettavia. Laaditun esityksen keinoilla sen sijaan ei asetettuihin tavoitteisiin päästä.

Hallitusohjelman tavoite säästöistä ei toteudu, vaan toimivien sidosyksikkörakenteiden purkaminen ja

toimintojen uudelleen järjestely aiheuttaa merkittävät muutuskustannukset kunnille. Pienten kuntien

osalta palvelujen järjestämisellä yhteistyössä on muun muassa pyritty kustannussäästöihin ja palvelujen toimintavarmuuteen volyymien ollessa pienet. Muutoksen seurauksena etenkin pienet kunnat menettäisivät mittakaavaetua palvelujen hankinnassa ja kohtaisivat haasteita esimerkiksi vastaavien ICT-infran sekä järjestelmien hankkimisessa ja tarvittavan henkilöstön rekrytoinnissa muutosta toteuttamaan.

Volyymihyötyjen saavuttamiseen hallitusohjelmaan kirjattu tavoite hankintayksiköiden toteuttamien

yhteishankintojen nykyistä laajemmasta käytöstä julkisten hankintojen tehokkuuden parantamisen keinona ei voida pitää vaihtoehtona sidosyksiköille. Kunnat hyödyntävät jo tällä hetkellä yhteishankintoja laajasti niissä hankinnoissa missä yhteishankinta on tarkoituksenmukaisempi tapa toimia, ja joissa esimerkiksi hankinnan käyttöönotto ja jatkuva prosessi ei vaadi hankintayksikön merkittäviä resursseja.

Sidosyksikkö puolestaan toteuttaa hankintalain mukaisia kilpailutuksia itselleen, jotta se voi tuottaa kokonaispalvelua useammalle hankintayksiköille. Sidosyksiköissä keskittyy osaamista ao. alaan liittyen, mikä hyödyttää etenkin pienempiä kuntia, joissa resursseja ei ole käytettävissä määrättömästi

eri erikoisaloihin perehtymiseen (mm. talous, HR, ICT). Sidosyksikkö tukee osakaskuntaa hankintojen käyttöönotossa sekä ylläpitoon liittyvästä osaamisesta.

Sidosyksikköhankintojen korvaaminen kilpailutuksilla voi tuottaa myös haasteita palveluiden jatkuvuuden turvaamisen osalta riippuen hankittavasta palvelusta (esim. järjestelmien vaihto useasti;

työmäärä ja hankintakustannus, kustannus palvelutuotannon aloittamisesta), markkinatilanteesta (onko alueella toimivaa markkinaa ao. palvelussa) ja hankintayksikön (koko, volyyymi riittävän kiinnostava tarjoajille) mukaan.

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.

Hankintalain 65 §:än (markkinakartoitus) esitetty muutos on asianmukainen.

Hankintayksikköjen etuna on kaikenlaisen vuoropuhelun ja markkinantuntemuksen parantaminen hankinnan valmistelun aikana. Kannatettavaa on, että markkinakartoituksen toteuttaminen olisi edelleen vapaaehtoista yli 10 miljoonan euron hankintoja lukuun ottamatta, ja että markkinakartoituksen käyttö ja toteutustavan valinta jäisivät kuitenkin edelleen hankintayksikön harkintaan.

Hankintalain 75 §:n kannustaminen hankintojen jakamiseen on hyvä tavoite ja osaltaan kannustaa jakamaan hankintoja osiin sellaisissa hankinnoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista. On hyvä, että hankintayksikkö voisi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos

se muun muassa hankinnan luonteen tai jakamiseen liittyvien riskien vuoksi ei olisi perustellusta syytä mahdollista. Esimerkiksi ICT-tietojärjestelmähankinnoissa hankinnan jakaminen useampaan osaan on harvoin järkevää tai edes mahdollista. Myöskään talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden jakaminen useampaan osaan ei ole järkevää kokonaisuuden toimivuuden kannalta.

Lakiuudistus voi kuitenkin aiheuttaa hankintayksiköille epävarmuutta siitä, milloin jakamatta jättäminen on sallittua. Lakiuudistuksen myötä on todennäköistä, että markkinaoikeudessa tullaan käsittelemään valituksia, joissa arvioidaan, milloin hankinnan jakamatta jättäminen on ollut perusteltua.

Hankintalain 124 §:än esitetty (hankintakertomukseen annettavat tiedot) muutos lisäisi ns. paperityötä sekä myös välillistä suunnittelu- yms. työtä suurissa hankinnoissa.

Hankintalain 125§:än esitetty muutos, joka velvoittaisi hankintamenettelyn keskeyttämiseen tietyissä tilanteissa, on tavoitteeltaan ymmärrettävä, mutta ei toimi käytännössä.

Kasvukeskuksien ulkopuolella esim. jätehuolto-, puhtaus- ja ravintopalveluissa ja ICT:n tuki- ja lähipalveluissa ei välttämättä ole toimivaa markkinaa. Mikäli hankintamenettely jouduttaisiin aina keskeyttämään, ellei tarjouksia ole yhtä useampaa, sama tarjoaja voitaisiin joutua valitsemaan uudessa kilpailussa mutta korkeammalla hinnalla. Lisäksi uuden tarjouskilpailun järjestäminen veisi hankintayksikön resursseja.

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

-

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

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Muhoksen kunta ei kannata sidosyksikköjä vähimmäisomistusta koskevaa esitystä esitetystä

muodossaan. Esitys ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen

Ehdotettu 10 % vähimmäisomistusta koskeva vaatimus aiheuttaa lisäkustannuksia palveluiden uudelleen järjestelystä sekä etenkin pienille kunnille tarvetta palkata lisäresursseja palveluiden hallinnointiin. Sidosyksiköt, joilta palveluja hankitaan, ovat rakentaneet kuntia palvelevat palvelukokonaisuudet ja hankkineen siihen tarvittavat tuotteet ja palvelut kilpailuttamalla markkinoilta. Tämän järjestelmän purkaminen aiheuttaa kustannusten nousun hankintayksiköissä. Tämä resurssi, eurot, on pois kuntalaisten ”lopputuote” palveluiden järjestämisestä. Uudistuksen vaikutukset ovat todennäköisesti kovimmillaan pienissä kunnissa, kun omistusjärjestelyissä suurimmat omistajat jäävät yhtiöiden omistajiksi ja pienten omistajien tulee järjestää palvelunsa uusiksi ja maksaa uudelleenjärjestelyiden kustannukset. Tämä aiheuttaa lisätaakkaa kunnille, joilla on jo muutenkin haasteita talouden tasapainon suhteen.

Harvemmin asutuilla alueilla markkinoiden toiminta on usein rajallista. Sidosyksiköiden merkitys vaihtoehtona omalle tuotannolle korostuu alueilla, joissa työvoiman saatavuus on heikompaa kuin kasvukeskuksissa.

Toimialoista ICT-infrastruktuuripalveluita tuottavat sidosyksiköt ovat erityisen keskeisessä asemassa, sillä ne turvaavat yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisen ICT-infrastruktuurin turvallisuutta sekä tieto- ja kyberturvallisuuden toteutumista omistajilleen. Kriittisen ICT-infrastruktuurin toimivuus on elintärkeää julkisen sektorin varautumisessa ja huoltovarmuuden toteutumisessa.

Vaatimus on myös ristiriidassa perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Palveluiden järjestämistavan uudelleenorganisointi ja siihen liittyvät osaajien hankinta sekä muutuskustannukset, jatkuvan palvelun toteuttamiseen vaadittavan asiantuntemuksen lisäresurssi. Puute osaajista on näkynyt jo ja johtanut osaltaan siihen, että palveluita on ryhdytty hankkimaan sidosyksiköiltä.

Perustuslain kuntien itsehallinnon turvaavaan § 121 näkökulmasta muutos asettaa kunnat epätasa-arvoiseen asemaan. Lainvalmistelussa ei ole riittävästi arvioitu, miten vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvitsemiaan palveluita. Esitys asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan niiden koon ja sijainnin perusteella,

mikä vaikeuttaa erityisesti pienten ja harvaan asutuilla alueilla sijaitsevien kuntien tukipalvelujen järjestämistä ilman sidosyksiköiden tarjoamia ratkaisuja.

Esimerkiksi ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden kilpailutuksien järjestämisestä ja uusien järjestelmien käyttöönotosta aiheutuisi merkittävät kustannukset, jotka osin toistuisivat aina kilpailutettujen sopimuskausien kulloinkin päättyessä. Lakimuutoksen myötä pakollinen kilpailutus ja uudelleen järjestely tapahtuu kaikissa kunnissa yhtä aikaa ja aiheuttanee sekä hintojen nousua että riskejä palveluiden laadun ja toimivuuden osalta.

Lisäksi pienet kunnat ovat haasteiden edessä rajallisen henkilöresurssin ja kilpailutusosaamisen saralla.

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

-

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

Kunnassa ei ole asiaa linjattu.

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

Emme ole tunnistaneet muutoksesta aiheutuvia hyötyjä. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa ennemminkin toiminnallisia ja taloudellisia vahinkoja erityisesti pienille kunnille.

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

-

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

- Sidosyksikköjen osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen sekä niiden toteutus
- Sidosyksikköjen sopimuksilla toteutettuihin ratkaisuihin liittyvien sopimusten neuvottelu
- Aiemmin sidosyksikön tuottamien palveluiden järjestäminen
- Omien tarpeiden suunnittelu ja kuvaaminen, vaatimusmäärittelyt
- Tarvittavien ulkoisten palveluiden kuvaaminen, kilpailuttaminen, toimittajavalinnat, sopimusneuvottelut, hankinnat
- Hankinta-, ICT sekä talous- ja HR osaajien rekrytointi, henkilöstön kouluttaminen
- Toimintaprosessien kuvaaminen, palveluiden käyttöönotto ja tuotannon käynnistäminen
- Tekniset toteutukset ICT: käyttäjäympäristöt, perusintegraatiot, verkkoratkaisut, päätelaiteasennukset, substanssijärjestelmät
- Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien ja toimintojen käyttöönotto; Järjestelmät, integraatiot, teknisen toteutuksen työ

Näiden tehtävien läpivienti vie merkittävästi aikaa. Lakimuutoksen vuoksi organisaatiot toteuttavat muutoksia yhtäaikaaisesti, joka aiheuttaa riskejä peruspalveluiden jatkuvuudelle, osaajien riittävyydelle sekä järjestelmätoimittajien toimituskapasiteetille. Lisäksi ICT-pohja pitäisi olla kunnossa ensin, jotta sen päälle pystytään rakentamaan talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät, integraatiot ja prosessit.

ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon erityispiirteenä on korkea kustannus palvelun alussa muun muassa infran, järjestelmien käyttöönoton, integraatioiden rakentamisen sekä palvelun haltuunotossa. Kustannushyötyä saavutetaan pidempiaikaisella toiminnalla ja yhteistyön ja prosessien kehittämisellä. Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa oletettavaa on myös, että kunta-alan erityispiirteet (Valtiokonttorille raportointi, TES:t) eivät ole markkinalla täysimääräisesti hallussa ja saumattomasti toteutettavissa heti palveluiden siirtyessä.

Huomattavaa on myös se, että siirtymäaika voi olla liian lyhyt olemassa olevien sopimusten irtisanomisaikojen osalta, ja irtisanottavista sopimuksista voi syntyä sakkoja ja vahingonkorvausvaateita. Lainsäätäjän tulisi huolehtia, että laissa otetaan kantaa siihen, että lain nojalla päättyvistä sopimuksista ei seuraisi sanktioita osapuolille.

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

Lähtökohtaisesti katsomme, että muutosta ei tulisi toteuttaa. Mikäli se toteutettaisiin, poikkeuksena olisi hyvä arvioida pienten kuntien mahdollisuutta hankkia edelleen palveluita sidosyksiköltä, ottaen huomioon haastavampi tilanne käytettävissä olevien resurssien suhteen toimintojen uudelleenjärjestelyssä, hankintaosaamisessa sekä jatkuvien palvelujen järjestämisen resursseissa. Muutoksessa tulisi myös huomioida alueiden erilaisuus, onko järjestettävissä palveluissa olemassa toimivaa markkinaa.

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 liittyy myös varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin.

Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee suuresti alueittain ja loppukädessä kunnilla

on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Sidosyksikköinä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä 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.

Esimerkiksi

ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa käytettävien järjestelmien ja palveluntuottajien vaihtuminen sopimuskausittain tulisi hyvin todennäköisesti vaikuttamaan tiedon eheyteen sekä

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.

-

- 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?

-

Muut huomiot

Vaikutustenarviointia ei olisi tullut jättää lausunnonantajien tehtäväksi vaan olisi tullut huomioida jo lainvalmistelussa.

Lausuntojen pyytämistä rajoitetusti voidaan pitää huolestuttavana, koska erityisesti pienet ja keskisuuret kunnat ovat todennäköisesti esitetyn uudistuksen suurimpia häviäjiä

Hinno Kimmo
Muhoksen kunta - Kunnanhallitus