

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?

Lähtökohtaisesti työryhmämietinnössä esitetyt tehokkuus- ja kustannussäästöavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia.

Tuusniemen kunta on monien pienten kuntien tapaan hakenut kunnan tukipalvelujen tuottamiseen toimintavarmuutta ja kustannustehokkuutta ulkoistamisella. Ulkoistaminen on toteutettu inhouse -järjestelyillä. Näistä merkittävimmät liittyvät ICT-palvelujen, sekä talous- ja palkkahallinnon palvelujen kokonaisulkoistamiseen. Merkittävä kokonaisuus on myös kunnan jätehuolto. Esityksellä ei päästä tavoitteisiin, vaan etenkin pienen kunnan menot tulevat kasvamaan entisestään. Esitys toteutuessaan aiheuttaa myös merkittäviä kertaluonteisia projektikuluja. Yksinomaan projektikulut aiheuttaisivat pienellekin kunnalle useiden satojen tuhansien eurojen ylimääräiset kustannukset. Kunnan ICT-palvelut ovat olleet markkinoilla toimivan yhtiön hoidettavana, mutta palvelun huonon laadun ja korkean hinnan vuoksi kunta joutui vaihtamaan palvelun inhouse -järjestelyllä toisen toimijan hoidettavaksi. Markkinoilla ei vaihtoehtoja ollut.

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 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.

Tuusniemen kunta toteuttaa huolellisen markkinakartoituksen jo nykytilanteessakin. Esityksen kirjaukset kannustavat huolelliseen markkinakartoitukseen. Tällä on erityistä merkitystä tilanteissa, joissa hankinta on jätetty jakamatta ja myös niissä tilanteissa, joissa tarjoajia on ollut vain yksi. Huolellinen markkinakartoitus tulisivin olla peruste yhden tarjoajan tilanteessa uudelleen kilpailutusvelvollisuudesta vapautumiseen.

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

65 § Markkinakartoitus

- Markkinakartoituksen toteutustapa on arvioitava aina tapauskohtaisesti, koska hankintatilanteetkin vaihtelevat paljon. On hyvä, että työryhmän mietinnössä on väljyyttä markkinakartoituksen toteuttamistavan suhteen. Pienen kunnan ja sen rajallisten resurssien näkökulmasta on hyvä, että mietinnössä markkinakartoituksen ja hankintamallin soveltuvuuden arvioinnin pakollisuuden raja on 10 miljoonaa euroa.

75 § Hankintojen jakaminen osiin

- Hankintojen jakaminen osiin on hyvä tavoite ja se mahdollistaa myös pienemmän tarjoajan osallistumisen tarjouskilpailuihin. On kuitenkin otettava huomioon, ettei hankintojen jakaminen osiin ole käytännössä mahdollista kategorisesti. Hankintojen osiin jakaminen aiheuttaa suuria ongelmia esimerkiksi pienen kunnan ICT-palvelujen, sekä talous- ja palkkahallinnon palvelujen hankinnassa.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

- Tämä kirjaus lisää hankintayksikön hallinnollista kuormitusta. Pienessä kunnassa resurssit ovat jo lähtökohtaisesti muutoinkin varsin rajalliset. Kirjaus ei edistä hankinnan huolellista valmistelua. Mietinnöstä ei ilmene riittävästi, miten hankinnan valmistelun kuvaaminen hankinta-asiakirjoissa edistää hankinnan huolellista valmistelua ja tuo lisäarvoa kilpailutuksiin osallistuville.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

- Sinänsä tarjousten ja kilpailun lisääminen ovat oikeita tavoitteita. Pienen, itä-suomalaisen maakunnan reuna-alueen kunnan kokemuksen mukaan tarjouksia tulee toisinaan vähän tai niitä ei saada ollenkaan. Usein syynä tarjousten saamatta jäämiseen on markkinan pienuus ja syrjäisyys. Tarjousten kriteereiden laskeminen on huono ratkaisu tarjousmäärän kasvattamiseen. Tässä tilanteessa on ilmeinen riski kilpailutuksen kohteen hinta/laatu -suhteen heikkenemiselle. Mietintö

jättää myös liian paljon avoimeksi yhden tarjouksen tilanteessa markkinakartoituksen riittävyyden. Tätä seikkaa ei tulisi jättää avoimeksi ja tulevan oikeuskäytännön varaan.

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

Pienen kunnan näkökulmasta keinot jäävät melko puhtaasti teoreettiselle tasolle. Keskeisenä ongelmana näiden keinojen osalta on kunnan omien resurssien ja hankintaosaamisen vaje. Esitetyt keinot tulevat johtamaan pienimmissä hankintayksiköissä suuriin ongelmiin käytännön hankintatyössä. Nämä keinot tulisivat em. syystä työllistämään massiivisesti alan konsultteja ja aiheuttaisivat sitä kautta kunnille paljon lisää hankintoihin liittyviä kustannuksia.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kunnan näkemyksen mukaan sidosyksiköiden vähimmäisvaatimusraja koskee tosiasiallisesti etenkin pieniä kuntia. Rajan asettamista ei myöskään löydy minkään muun EU-valtion lainsäädännöstä tai EU:n hankintadirektiivistä. Vähimmäisomistus ei myöskään automaattisesti tuo tosiasiallista määräysvaltaa. Pääpaino tulisi tältä osin asettaa tosiasiallisen määräysvallan käyttämiseen keinokeinoisten vähimmäisomistusrajojen sijaan. Mietinnössä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole toteuttamiskelpoinen eikä tarkoituksenmukainen. Esitys on myös ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, joka turvaa kuntien itsehallinnon. Myöskään esityksen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu kattavasti lainvalmisteluprosessissa. Lain voimaantulo esitetyssä muodossaan aiheuttaisi etenkin pienille kunnille kohtuuttomia tilanteita palvelujensa järjestämisessä. Ongelmia olisi niin taloudellisten vaikutusten kuin markkinapuutteiden näkökulmasta tarkasteltuna.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksikön vähimmäisvaatimusraja johtaisi etenkin pienille kunnille harvaan asutulla seudulla suuria ongelmia palvelujen järjestämisen osalta. Yhtenä esimerkkinä tästä mainittakoon kuntien ICT-palvelut. Näitä ei ole markkinoilla kattavasti valtakunnassa tarjolla ja sidosyksikön vähimmäisvaatimusraja avaisi käytännössä pirstaleisia pieniä markkinoita eri puolille maata. Tämä johtaisi markkinapuutteisiin ja hintatason merkittävään nousuun. Merkittävänä riskinä on myös kuntien tukipalvelujen markkinoiden monopolisoituminen avautumisen sijaan.

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

Tuusniemen kunnan omistusosuus sen jokaisesta inhouse -yhtiöomistuksesta on reilusti alle 10 %. Todennäköisesti inhouse -yhtiöiden isot omistajat jatkaisivat näiden yhtiöiden omistajina ja palvelujen käyttäjänä ja pienet kunnat jäisivät palvelujen uudelleen järjestelyssä oman onnensa nojaan. Jo yksinomaan kertaluontoiset muutuskustannukset ICT- palvelujen sekä talous- ja palkkahallintopalvelujen osalta ovat pienellekin kunnalle yhteensä useita satojatuhansia euroja. Palvelun tarjoajien puute nostaisi myös palvelujen hintaa merkittävästi ja pysyvästi. Tukipalvelujen

ottaminen takaisin kunnan omaksi toiminnaksi ei ole järkevä vaihtoehto etenkin kustannustehokkuuden eikä toimintavarmuuden näkökulmasta. Markkinoille syntyvän kaoksen vuoksi tätäkin vaihtoehtoa kuitenkin joudutaan pienissä kunnissa harkitsemaan paremman vaihtoehdon puuttuessa. Myös sopimusten mahdollisista ennaikaisista päättämistä tulee todennäköisesti kunnalle vahingonkorvausvelvollisuus.

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

Nämä ratkaisut ovat vielä tekemättä ja myös pohdinta asiasta muiden omistajien kanssa on kesken. Joka tapauksessa lakimuutokset mietinnössä esitetystä muodosta tulevat aiheuttamaan suuria ongelmia pienissä kunnissa palvelujen jatkuvuuden ja toimivuuden suhteen. Keskeisten tukipalvelujen tuotannon ongelmat voivat pahimmillaan halvaannuttaa koko kunnan palvelutuotannon pitkäksi aikaa.

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

Tuusniemen kunta ei tunnista muutoksesta mitään todennäköisiä taloudellisia tai muita hyötyjä. Päin vastoin, tunnistettavissa on useita suuria toiminnallisia ja taloudellisia riskejä, joita on lausunnossa aikaisemmin jo kuvattu.

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

Tuusniemen kunnan näkökulmasta esitetyt siirtymäajat ovat epärealistisia. Nykyisistä sidosyksiköiden palveluista irtautuminen ja palvelutuotannon uudelleen järjestäminen vaatii vähintään kolmen vuoden siirtymäajan. Kyseessä ei ole pelkkä sopimusasia, vaan keskeisten palveluntuottajien palveluista hallittu irtautuminen ja uuden palveluntuottajan palvelujen käynnistäminen vaativat käytännössä pitkän projektin. Liian lyhyt siirtymäaika vaarantaa koko kunnan palvelutuotannon. Tuusniemen kunnan ei ole mahdollista irtautua myöskään kaikista inhouse -yhtiöiden palvelusopimuksista esitetyn siirtymäajan puitteissa ilman vahingonkorvauksen maksamista sopimuksen ennaikaisesta päättämisestä.

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

Siirtymäaikana kunnat joutuvat suunnittelemaan ja kilpailuttamaan inhouse -palvelujensa toteutuksen uudelleen, irtautumaan hallitusti vanhoista palveluista, kilpailuttamaan uudet palveluntuottajat, Purkamaan vanhaa infrastruktuuria, rakentamaan uutta infrastruktuuria, sekä löytämään kuntiin tätä muutostyötä tukevia henkilöresursseja.

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

Hankintalain muutosten ulkopuolelle tulee rajata alle 10.000 asukkaan kunnat ainakin Itä- ja Pohjois-Suomesta. Samoin muutosten ulkopuolelle tulisi rajata liikevaihdoltaan alle 10 miljoonan euron inhouse -yhtiöt.

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. Sopimusoikeudellisesti kaikkien huoltovarmuuteen liittyvien toimintojen yksityistäminen on mahdollista, mutta huoltovarmuuteen se loisi merkittäviä epävarmuustekijöitä. Lakisääteisten julkisten palvelujen järjestämisvastuu on kuitenkin kunnilla ja hyvinvointialueilla kaikissa tilanteissa.

Esityksen 2 §, 71 § ja 81 § ovat sinänsä hyvin tarpeellisia lisäyksiä hankintalakiin. Etenkin 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 tärkeää.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Tällä muutoksella ei hankintayksikön näkökulmasta ole juurikaan hallinnollista taakkaa keventävää vaikutusta.

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Tämän hallinnollisen taakan vähentämiseksi tulisi hakea keinoja esimerkiksi jälki-ilmoitusten automatisoinnista.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Tämän hallinnollisen taakan vähentämiseksi tulisi hakea keinoja esimerkiksi jälki-ilmoitusten automatisoinnista.

Muut huomiot

Ehdotus toteutuessaan pakottaisi pienet kunnat irtautumaan inhouse -yhtiöistä. Kunnan tulisi näissä tilanteissa saada myymistään inhouse -yhtiön osakkeista käypä hinta (substanssiarvo). Näin ei näytä välttämättä olevan käymässä. Asiaan olisi syytä vaikuttaa lainsäädännöllisin keinoin.

Mikäli kunnalle aiheutuu hankintalain muutosten vuoksi vahingonkorvausvelvollisuus inhouse -yhtiön sopimuksen ennenaikaisesta päättymisestä, tulee valtion korvata tämä kunnalle täysimääräisesti.

Mietintöä tulee täydentää tekemällä puuttuvat vaikutusten arvioinnit. On erittäin poikkeuksellista, että näin merkittävässä lainsäädäntöhankkeessa on jätetty asianmukaiset vaikutusten arvioinnit tekemättä.

Mietinnön eteenpäin viemistä arvioitaessa tulee saatu lausuntopalaute ja mietinnön eriävät mielipiteet ottaa jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon. Muutoin isona riskinä on uuden ”taksiuudistuksen” syntyminen.

Hartojoki Sirpa
Tuusniemen kunta