

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, kuten tehokkuuden lisääminen ja kustannussäästöt julkisissa hankinnoissa ovat mielestämme kannatettavia. Alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistaminen ovat myös Hattulan intresseissä. Emme kuitenkaan näe, että esityksellä tässä muodossaan saavutettaisiin toivottuja säästötavoitteita tai alueen yritysten toimintaedellytysten parantumista.

Pienen kunnan näkökulmasta esityksen toteutuminen työryhmän mietinnön mukaisesti aiheuttaisi merkittävää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, eikä ole mitään takeita siitä, että kunnat hyötyisivät taloudellisesti sidosyksikköjä koskevista muutoksista. Esityksessä ei nähdäksemme ole myöskään huomioitu riittävästi sitä, kuinka lakiuudistus vaikuttaisi palveluiden laatuun. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus rajoittaisi kunnan mahdollisuuksia päättää itse toimintansa järjestämisestä.

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 65 §:n esitetyt muutokset edistäisivät markkinakartoituksen käyttöä. Markkinakartoitukseen kannustaminen on mielestämme hyvä tavoite. Erityisesti suuremmissa hankinnoissa markkinakartoituksesta tai yksityiskohtaisemmasta markkinavuoropuhelusta voi olla hyötyä hankintayksikölle ja yrityksille.

Hankintalain 124 §:n esitetty lisäys hankintamenettelyä koskevasta kertomuksesta lisäisi hankintojen valmistelun avoimuutta. Käytännössä se lisäisi kuitenkin samalla hankintayksikön hallinnollista taakkaa ja työmäärän lisääntymisestä aiheutuvia kustannuksia. Hankinnan valmistelun kuvaamisella ei todennäköisesti olisi vaikutusta itse valmisteluun.

Hankintalain 125 §:n esitetty muutos aiheuttaisi niin ikään työmäärän lisääntymistä hankintayksikössä. Markkinakartoitus on hyvä keino vuoropuheluun ja markkinoiden kartoittamiseen. Se on kuitenkin liian raskas prosessi toteutettavaksi kaikkien hankintojen kohdalla. Emme pidä mietinnössä esitettyä hankinnan keskeyttämisen velvoitetta tarkoituksenmukaisena. Hankinnat tulee joka tapauksessa valmistella huolellisesti, jolloin hankintamenettelyn uusimisen velvoite aiheuttaa vain tarpeetonta työtä ja pahimmillaan viivästyttää kunnan kannalta tärkeiden hankkeiden toteutumista ja aiheuttaa julkiselle sektorille lisää kustannuksia.

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

Hankintalain 65 §:n esitetyt muutokset ja markkinakartoituksen suosiminen kilpailun lisäämiseksi ovat mielestämme hyviä keinoja. Hankintalain 124 § ja 125 § esitetyt muutokset puolestaan lisäisivät merkittävästi kuntien hallinnollista taakkaa tuottamatta kuitenkaan merkittävää lisäarvoa. Pienemmissä kunnissa hankintoja tekevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden joukko on pieni, ja nämä henkilöt tekevät hankintoja muiden työtehtäviensä rinnalla. Erillisen, pelkästään hankintoja tekevän henkilöstön palkkaaminen tuottaisi lisäkustannuksia eikä olisi taloudellisesti järkevää.

Hankintalain 75 §:n esitetty muutos hankintasopimuksen jakamisesta osiin EU:n kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa on tavoitteiltaan kannatettava, mutta esityksessä on toistaiseksi hankintayksikön näkökulmasta liikaa tulkinnanvaraa. Lähtökohtaisesti EU-kynnysarvon ylittävät hankintasopimukset olisi jaettava osiin, mutta 1 momentti määritteli kuitenkin tiettyjä perusteita, joilla hankinnan jakamisesta olisi mahdollista poiketa. Hankintayksikön voi tosiasiallisesti olla hyvin haastavaa arvioida, milloin muodostuu lain näkökulmasta perusteltu syy poikkeamiseen esimerkiksi hankinnan luonteen ja laajuuden tai palvelun

toteuttamistavan vuoksi. Käytännössä tämän lainkohdan tulkintaan liittyviä tapauksia tulnaisiin todennäköisesti näkemään markkinaoikeudessa runsaasti.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Hattulan kunta ei kannata sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta sellaisena, kuin se on mietinnössä esitetty. Kilpailun lisääminen on hyvä tavoite, mutta vaatimus 10 prosentin omistusosuudesta ei ole perusteltu eikä tarkoituksenmukainen. Kunta pyrkii hankintayksikkönä lähtökohtaisesti tekemään laadukkaita ja taloudellisesti kestäviä hankintoja. Ehdotettu vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei tue kunnan mahdollisuuksia arvioida itse palveluidensa kustannustehokkuutta ja laatua. Sidosyksikköasema tai sen puuttuminen ei ratkaise palveluiden laatua eikä hintaa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksiköiden omistusosuuden 10 prosentin vähimmäisvaatimus romuttaisi kokonaan sen mallin, jonka mukaan etenkin pienemmät kunnat ovat vakiintuneesti toimintaansa järjestäneet. Hattulassa esimerkiksi talous-, henkilöstö- ja palkkahallinto, tietohallinto ja jätehuolto ovat pääosin ulkoistettuja ja nämä palvelut on hankittu sidosyksikköhankintoina. Mietinnön mukainen vähimmäisvaatimus tarkoittaisi, että kunnan tulisi ratkaista näiden peruspalveluidensa järjestämistapa kokonaan uudelleen.

Hattulan kunta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että tällä hetkellä myös sidosyksiköt rakentavat palvelukokonaisuutensa mm. hankkimalla tarvitsemiaan tuotteita ja palveluita markkinoilta. Jos tämä omistusosuuden vähimmäisvaatimus tulisi mietinnön mukaisena hallituksen esitykseksi ja laiksi, Hattula menettäisi useita toimivia palvelukokonaisuuksia. Sidosyksikköjen purkaminen, omistusrakenteiden muutokset ja kilpailutukset aiheuttaisivat hallinnollisen työn määrän merkittävää kasvua. On mahdollista, että joidenkin kokonaisuuksien osalta kunta päätyisi ratkaisuun, jossa se alkaisi tuottaa palveluita itse. Tällöin kyseeseen tulisi mahdollisesti muutoksia kuntaorganisaatioon, sekä rekrytointeja uusiin tehtäviin.

Kunta arvioi kuitenkin tälläkin hetkellä jatkuvasti sitä, mistä se ulkoistetut palvelunsa hankkii, ja onko palveluiden taso riittävää. Kunnalla on tällä hetkellä mahdollisuus joko hankkia palvelut sidosyksiköiltä tai vapailta markkinoilta, tai tuottaa niitä itse. Sidosyksiköiden käyttö ei ole itseäänselvyys, vaan niitä käytetään silloin, kun se on kunnan näkökulmasta taloudellista ja kannattavaa. Palveluiden laatu ja kustannustehokkuus ratkaisevat. Uudistus rajoittaisi kuntien mahdollisuutta päättää palveluistaan itse, ja kaventaisi siten perustuslain mukaista kuntien itsehallintoa.

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

Hattulan kunnan tulisi ratkaista kokonaan uudelleen ICT-palveluiden, talous- ja palkkahallinnon palveluiden ja kunnan jätehuollon järjestämistapa. Tämä voisi tarkoittaa pitkän aikavälin kustannusten nousua, jos markkinoilta saatavat palvelukokonaisuudet osoittautuisivat nykyistä palveluiden järjestämistapaa kalliimmiksi. Uusien kilpailutusten järjestäminen aina sopimuskauden

päätyessä lisäksi merkittävästi hallinnollista taakkaa ja tarvetta hankinta-alan asiantuntijaosaamiselle, joka tarkoittaisi myös joko henkilöstökulujen kasvua tai konsulttipalveluiden ostoista aiheutuvia lisäkustannuksia.

Jos kunta päättäisi alkaa tuottamaan näitä palveluita itse, se tarkoittaisi puolestaan toiminnan laajaa uudelleenorganisointia ja uusia rekrytointeja, sekä niistä aiheutuvia (mm. palkka-) kustannuksia. Esimerkiksi jätehuollon toimialalla kunnan on järjestettävä palvelut, vaikka sopivaa palveluntuottajaa ei markkinoilta löytyisi. Uudistus johtaisi todennäköisesti kuntalaisten maksamien jätemaksujen nousuun.

ICT:n ja talous- ja palkkahallinnon toimialoilla uudistus todennäköisesti heikentäisi Hattulan kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa tilaamiinsa palveluihin. Sidosyksikköaseman kautta kunnalla on mahdollisuus vaikuttaa tilaamiinsa palveluihin toisin kuin silloin, jos palvelut tilataan suurilta, mahdollisesti kansainvälisiltä yhtiöiltä. Ei ole odotettavissa, että paikalliset pienet ja keskisuuret yritykset menestyisivät tällaisten laajojen palvelukokonaisuuksien kilpailutuksissa.

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

Ratkaisuja ei ole tässä vaiheessa tehty. Jos lakiin tulisi tämä 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus, kunta joutuisi erikseen käsittelemään asiaa eri yhtiöiden kohdalla. Toisaalta yksittäisellä kunnalla ei myöskään ole mahdollisuutta päättää yksin sellaisten yhtiöiden kohtalosta, joissa omistajina on jopa satoja kuntia. Esimerkiksi jätehuoltoa tuottavassa sidosyksikössä Hattula ei kuulu 10 suurimman omistajan joukkoon. Yhteensä omistajia on 13, jolloin 3 omistajan mukanaolo aiheuttaisi mahdollisesti koko sidosyksikön purkamisen tai sen, että osa kunnista joutuisi luopumaan nykyisellään toimivasta ja kustannustehokkaasta jätehuollon järjestelystä. Vähimmäisomistusrajaa koskeva sääntely tekisi jätehuoltoyhtiöistä pienempiä ja hajanaisempia, mikä heikentäisi kustannustehokkuutta ja voisi nostaa myös asiakashintoja.

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

Taloudellisia hyötyjä on toistaiseksi vaikea tunnistaa. Ainakin uudistuksen alkuvaiheessa esitetyistä muutoksista aiheutuisi kunnalle kustannuksia mm. hallinnollisen työn lisääntymisen kautta. Pitkän aikavälin taloudellisia vaikutuksia on mahdotonta arvioida tietämättä esimerkiksi sitä, ostaisiko kunta palvelut jatkossa markkinoilta vai alkaisiko se tuottaa niitä itse.

Täysin nykyisiä vastaavia palveluita ei myöskään tällä hetkellä juuri ole markkinoilla, koska kuntaomisteiset yhtiöt ovat rakentaneet palvelut omistajiaan varten. Siksi on myös vaikea arvioida,

minkä suuruisia kustannukset olisivat, jos uusia palveluntarjoajia tulisi uudistuksen myötä markkinoille. Kustannuksiin vaikuttaa myös yleinen taloustilanne ja palkkojen nousu niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla.

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

Siirtymäajat eivät ole riittäviä. Tämän mittakaavan muutoksiin siirtymäajan tulisi olla vähintään 3 vuotta.

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

Lain astuessa voimaan kunnan tulisi ensin yhtiöiden kanssa ja päätöksenteon kautta ratkaista, miten palvelut aiotaan jatkossa tuottaa. Päätöksenteko itsessään voi viedä useita kuukausia, koska kokonaisuudet ovat todella laajoja, eikä omistusjärjestelyistä välttämättä päästä helpolla yksimielisyyteen. Päätöksenteon jälkeen kunnan tulisi aloittaa palveluidensa järjestäminen uudelleen, mikä voisi tarkoittaa esimerkiksi laajoja rekrytointeja tai pitkien kilpailutusprosessien läpivientiä.

Hattulan kunnalla ei tällä hetkellä ole sellaista henkilöresurssia, joka pystyisi toteuttamaan näin merkittävien palvelukokonaisuuksien kilpailuttamisen esitetystä ajassa. Kunnassa ei ole erikseen pelkästään hankintoja tekevää henkilöstöä, vaan kunnan hallinnon ja toimialojen asiantuntijat tekevät hankintoja osana muuta työtään. Uudistuksen toteutumisesta mahdollisesti seuraavat laajat kilpailutukset vaatisivat hankintaosaamisen lisäämistä joko palkkaamalla henkilöstöä, tai hankkimalla hankintapalveluita ulkopuolelta.

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

Hattulan kunta ei kannata esitettyä omistusosuusvaatimusta. Emme toivo ensisijaisesti poikkeuksia, vaan luopumista tästä 10 % omistusosuusvaatimuksesta. Vaaditun omistusosuuden tulisi olla perusteltu, ja siitä tulisi olla kunnille selvästi osoitettua taloudellista tai palveluiden laatuun ja toimivuuteen liittyvää hyötyä. Omistusosuus ei itsessään ratkaise kunnan määräysvaltaa sidosyksiköihin, eikä 10 % osuudelle ole riittäviä perusteita. Esitetty vaatimus on erityisen haitallinen pienille kunnille.

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?

Sidosyksiköiden käyttöä rajoittavat uudistukset eivät lisäisi turvallisuutta tai huoltovarmuutta Hattulan osalta. Hankinnoissa tyypillisesti suuremmat toimittajat ovat huoltovarmempia ja turvallisempia. Vähimmäisomistusosuuden rajaaminen ei nähdäksemme vastaa myöskään lain 2 §:n 1 momenttiin lisättävään kustannustehokkuuden tavoitteeseen.

Hankintalain 71 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa selvennettäisiin sitä, että hankintayksikkö voi hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmässä asettaa turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia ehtoja. Tämä on mielestämme kannatettava lisäys, joka vastaa turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiimme ja auttaa varmistamaan turvallisuuden toteutumisen.

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?**

Vaikka emme näe tätä erityisen merkittävänä hallinnollista taakkaa keventävänä tekijänä, pidämme rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista tervetulleena muutoksena, koska se lisää hankintayksikön omaa harkintavaltaa ja vähentää hallinnollisia velvoitteita.

Hankintojen ilmoittaminen

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

58 §:n selkiyttäminen siltä osin, että laissa mainittaisiin nimenomainen velvoite julkaista jälki-ilmoitus myös suoraan hankinnoista, on kannatettavaa.

Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kansallisiin hankintoihin puolestaan lisäisi jälleen kuntaan kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja kaventaisi hankintayksikön harkintavaltaa, emmekä kannata sitä. Myös nykytilanteessa jälki-ilmoituksen julkaiseminen kansallisesta hankinnasta on mahdollista, jos hankintayksikkö niin päättää tehdä.

Muut huomiot

Hankintalakiin esitetyt muutokset lisääisivät hallinnollista työtä kunnissa. Pienten, alle 10 000 asukkaan kuntien resurssit ovat riittämättömät näin laajojen muutosten toteuttamiseksi esitetyssä siirtymäajassa. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksen asettaminen 10 %:iin asettaisi kunnat kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa niiden tulee hankkia sellaisia palveluita markkinoilta, joita ei varsinkaan alueellisesti ole saatavilla.

Ilmanen Emmi
Hattulan kunta

