

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 yleiset tavoitteet ja päämäärät ovat kannatettavia. Pietarsaaren kaupungin etuna on erityisesti alueellisen kilpailun ja alueella toimivien PK-sektorin yritysten toimintaedellytysten parantuminen sekä näiden yritysten osallistuminen julkisten hankintojen toteuttamiseen.

Esityksessä valituilla keinoilla/toteutustavalla ei valitettavasti ole kuitenkaan vaikutusta alueellisten PK-sektorin yritysten toimintaedellytysten parantumiseen, eikä myöskään vähentävää vaikutusta Pietarsaaren kaupungin julkisia hankintoja koskeviin hallinto- ja transaktiokus-tannuksiin.

Esityksessä esitetyllä tavalla kiristytävä hankintalain säätely on päinvastoin omiaan suoraan kasvattamaan pienten hankintayksiköiden hallinto- ja transaktiokustannuksia ja välillisesti heikentämään alueellisten PK-sektorin yritysten mahdollisuuksia menestyä julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

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 §:n (markkinakartoitus) esitetty muutos on asianmukainen. Hankintayksikköjen etuna on kaikenlaisen vuoropuhelun ja markkinatuntemuksen parantaminen hankinnan valmistelun aikana.

Hankintalain 75 §:n (hankintasopimuksen jakaminen osiin EU:n kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa) esitetty muutos käytännössä velvoittaisi jakamaan hankintasopimukset osiin. Muutos kaventaisi

hankintayksiköiden harkintavaltaa merkittävästi ja näin ollen lisäksi hallintokustannuksia sekä suunnittelutyötä kaikissa hankintayksiköissä.

Hankintayksiköillä tulisi säilyttää harkintavaltaa myös 75 §:n mukaisissa tilanteissa. Mahdollisiin ylilyönteihin ja annetun harkintavallan selviin väärinkäytöksiin voidaan tehokkaasti puuttua jo voimassa olevan hankintalainlain perusteella.

Hankintalain 124 §:n esitetty (hankintakertomukseen annettavat tiedot) muutos lisäksi hallintokustannuksia sekä myös välillistä suunnittelu- yms. työtä kaikissa hankintayksiköissä.

Hankintalain 125§:n esitetty muutos, joka velvoittaisi hankintamenettelyn keskeyttämiseen tietyissä tilanteissa, on tavoitteeltaan ymmärrettävä, mutta on käytännössä toimimaton. Muutoksen taustalla vallitsee mielikuva siitä, että markkinoilla olisi aina rajoittamaton tarjonta ja lukematon määrä hyviä eri toimijoita. Tämä ei valitettavasti toteudu kasvukeskuksien ulkopuolella useillakaan kuntasektorille tärkeissä hankintakategorioissa, esim. jätehuolto-, puhtaus- ja ravintopalveluissa, koulutus-, ja työterveyspalveluissa ja ICT:n tuki- ja lähipalveluissa taikka rakentamisen ja suunnittelun asiantuntijapalveluissa. Mikäli hankintamenettely aina jouduttaisiin keskeyttämään, ellei tarjouksia ole yhtä useampaa, sama tarjoaja todennäköisesti valittaisiin uudessa kilpailussa mutta korkeammalla hinnalla. Lisäksi hankintayksikön vahingoksi jäisivät uuden tarjouskilpailun järjestämisen kustannukset sekä siihen käytetty aika.

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

Hankintalain 65 §:n (markkinakartoitus) esitetty muutos on asianmukainen. Hankintayksiköiden etuna on kaikenlaisen vuoropuhelun ja markkinatuntemuksen parantaminen hankinnan valmistelun aikana.

Hankintalain 75 §:n (hankintasopimuksen jakaminen osiin EU:n kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa) esitetty muutos käytännössä velvoittaisi jakamaan hankintasopimukset osiin. Muutos kaventaisi hankintayksiköiden harkintavaltaa merkittävästi ja näin ollen lisäksi hallintokustannuksia sekä suunnittelutyötä kaikissa hankintayksiköissä.

Hankintayksiköillä tulisi säilyttää harkintavaltaa myös 75 §:n mukaisissa tilanteissa. Mahdollisiin ylilyönteihin ja annetun harkintavallan selviin väärinkäytöksiin voidaan tehokkaasti puuttua jo voimassa olevan hankintalainlain perusteella.

Hankintalain 124 §:n esitetty (hankintakertomukseen annettavat tiedot) muutos lisäksi hallintokustannuksia sekä myös välillistä suunnittelu- yms. työtä kaikissa hankintayksiköissä.

Hankintalain 125§:n esitetty muutos, joka velvoittaisi hankintamenettelyn keskeyttämiseen tietyissä tilanteissa, on tavoitteeltaan ymmärrettävä, mutta on käytännössä toimimaton. Muutoksen taustalla

vallitsee mielikuva siitä, että markkinoilla olisi aina rajoittamaton tarjonta ja lukematon määrä hyviä eri toimijoita. Tämä ei valitettavasti toteudu kasvukeskuksien ulkopuolella useillakaan kuntasektorille tärkeissä hankintakategorioissa, esim. jätehuolto-, puhtaus- ja ravintopalveluissa, koulutus-, ja työterveyspalveluissa ja ICT:n tuki- ja lähipalveluissa taikka rakentamisen ja suunnittelun asiantuntijapalveluissa. Mikäli hankintamenettely aina jouduttaisiin keskeyttämään, ellei tarjouksia ole yhtä useampaa, sama tarjoaja todennäköisesti valittaisiin uudessa kilpailussa mutta korkeammalla hinnalla. Lisäksi hankintayksikön vahingoksi jäisivät uuden tarjouskilpailun järjestämisen kustannukset sekä siihen käytetty aika.

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

Viittaamme edellä lausuttuun. Hankintalain 65§:n esitettyä muutosta lukuun ottamatta keinot eivät ole sopivia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Pietarsaaren kaupunki ei kannata sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskevaa esitystä esi-tetyssä muodossaan. Esitys ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskeva esitys annetussa muodossaan sekoittaisi toimivat markkinat ja aikaansaisi suurta epävarmuutta sekä hankintayksiköissä että palveluntuottajissa, erityisesti PK-sektorin yrityksissä. Esimerkiksi kunnallisessa jätehuollossa sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi kuntakentälle kohtuuttoman haasteen. Kunnallisista jätealan yhtiöistä 24/26 ei täyty muutosehdotuksen sidosyksikkökriteerit. Jätealan näkökulmasta onkin täysin epäselvää, mitä asiaa omistusosuuden rajoituksella yritettäisiin ratkaista. Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Nämä heikentäisivät kuntien mahdollisuutta huolehtia tästä yksityiskohtaisesti säädellystä tehtävästään, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU-lainsäädännöstä ja kansainvälisistä sitoumuksista.

Jätehuoltotehtävien ohella merkittävä määrä kuntien muista kriittisistä palveluhankinnoista hankitaan sidosyksiköiltä, jotka räätälöivät, kokoavat ja rakentavat tarvittavan palvelukokonaisuuden ja vastaavasti hankkivat siihen tarvitsemansa tuotteet ja palvelut kilpailuttamalla ne markkinoilta.

Purkamalla tämä järjestelmä nyt esitetyn vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen kautta, romutettaisiin samalla vallitseva peruspalveluiden järjestämistapa monessa pienessä ja keskisuurissa kunnassa sekä aikaansaataisiin paitsi häiriö toimiville markkinoille niin myös transaktio- ja hallintokustannuksien nousua hankintayksiköissä.

Pietarsaaren kaupunki korostaa, että se ei hyväksy eikä kannata ylihintaisia taikka tervettä kilpailua muuten vääristäviä sidosyksikköjärjestelyjä. Hankintayksikköjen sidosyksikköönä käyttämän määräysvallan tulee olla todellista, mutta se voidaan saavuttaa monella muulla tavalla kuin vähimmäisomistusosuutta säätämällä.

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

Pietarsaaren kaupunki joutuisi päättämään uudesta järjestämis-/hankintatavasta koskien ICT-palveluita, talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmäpalveluita ja perintäpalveluita sekä työterveyspalveluita, jotka tällä hetkellä hankintaan pitkillä tai toistaiseksi voimassa olevilta sopimuksilla sidosyksiköiltä. Pelkästään ao. palveluita koskevien kilpailutuksien järjestämisestä ja uusien järjestelmien käyttöönotosta aiheutuu isot välittömät kustannukset, jotka osin toistuisivat aina kilpailu-tettujen sopimuskausien kulloinkin päättyessä. Mahdollista pakkotilanteessa tehdystä järjestämis-/hankintatavan muutoksesta seuraavaa palveluhintojen nousua sekä palveluiden laadun ja toimi-vuuden muutosten aiheuttamia välillisiä kustannuksia on mahdotonta tarkkaan arvioida.

Tältä osin yhdyimme täysin KKV:n näkemykseen (Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, ”Tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan”), jonka mukaan:

”Omistusosuuden rajoittaminen vaikuttaisi erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin sekä hyvinvointialueisiin, joilla on paljon alle 10 prosentin omistuksia sidosyksiköissä. Nämä kunnat ja hyvinvointialueet ovat selvityksen mukaan heikossa asemassa, jos ne joutuvat hankkimaan aiemmin sidosyksiköiltä ostamansa palvelut nopealla aikataululla markkinoilta, sillä niiltä puuttuu resursseja ja kilpailutusosaamista.”

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

Päätöksiä asian suhteen ei ole tehty.

Lainsäätäjän näkökulmasta oleellista olisi ymmärtää, että kaikki sellaiset lakimuutokset, joilla suoraan tai välillisesti kavennetaan hankintayksikköjen harkintavaltaa tai lisätään hankintayksiköille uusia hallinnollisia velvoitteita tai suoria rajoitteita (niin kuin 10 % vähimmäisomistusvaatimus) heikentävät hankintayksikön asemaa kaupankäynnin osapuolena.

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

Pienille ja keskisuurille kunnille muutoksella ei ole mitään hyötyjä. Pienille hankintayksiköille hankinnan suhteelliset transaktiokustannukset ovat jo nyt suuria hankintayksiköitä suuremmat. Niille raken-teelliset muutokset todennäköisesti näyttäytyisivätkin joustavuuden ja vaihtoehtojen

vähentymise-nä ja siitä seuraavana hintakilpailun vähentymisenä eli kaikenlaisena hallinnon ja kustannusten kas-vuna. Näin ollen muutoksesta seuraavalla kehityksellä tulee olemaan myös laajempaa yhteiskunnal-lista ja alueiden välistä epätasa-arvoa kasvattavaa vaikutusta.

Pietarsaaren kaupunki joutuisi myös rekrytoimaan hankinta-asiantuntijoita, koska näin laajaa osaa-mista ja resursseja ei tällä hetkellä ole. Vaihtoehtoisesti kalliiden laki- ja konsulttipalveluiden käyttö lisääntyisi.

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

Ehdotetut siirtymäajat ovat aivan liian lyhyet. Kaupungin tulee noudattaa nykyisiä hankintasopimuksia sopimuskausien loppuun saakka, ja mahdollisesti joudumme tekemään omistajajärjestelyitä nykyisissä sidosyksikköyhtiöissä.

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

Viittaamme edellä lausuttuun.

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

Pietarsaaren kaupunki katsoo, että Kuntaliiton eriävissä mielipiteessään esittämä näkemys, jossa todetaan, että

”Esitettävässä omistusosuusvaatimuksessa tulisi ottaa huomioon toimi alakohtaiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen intressin huomioivat erityispiirteet. Vaikka luonnoksessa on muutoin pidättäytytty täysin hallitusohjelma-kirjauksessa, luonnos ei huomioi hallitusohjelmakirjauksen mukaista yleisen edun vaatimusta.”

on koko kuntasektorin häiriöttömän toiminnan kannalta erittäin tärkeä ja painava huomio, jota ei saa ohittaa lainvalmistelussa.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? 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 osaltaan yhteydessä myös varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee suuresti alueittain ja kaikilla kunnilla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa yksin markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Myös koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkinahäiri-öissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori. Sidosyksikköinä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä myös 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.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Pietarsaaren kaupunki viittaa edellä lausumaansa, ja toteaa, että kaikki sellaiset lainsäädännön muutokset, joilla lisätään hankintayksikön harkintavaltaa ja vähennetään hallinnollisia velvoitteita parantavat hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja.

Esitetty muutos on näin ollen kannatettava.

- **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?

Pietarsaaren kaupunki viittaa edellä lausumaansa, ja toteaa, että kaikki sellaiset lainsäädännön muutokset, joilla vähennetään hankintayksikön harkintavaltaa ja lisätään hallinnollisia velvoitteita heikentävät hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja.

Esitetty muutos EI näin ollen ole kannatettava.

Muut huomiot

Pietarsaaren kaupunki huomauttaa mietintöön sisältyvästä Kuntaliiton eriävästä mielipiteestä ilme-nevin tavoin, että kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu EU-oikeudellisen ulot-tuvuuden lisäksi myös perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain mukai-sen oikeuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan erittäin painavista syistä. Esitys sidosyksikkö-jen käytön rajauksen säätämisestä voimassa olevan hankintadirektiivin vähimmäistasoa tiukemmaksi rajoittaa kunnan itsehallintoa, mikä on todettu jo nykyistä voimassa olevaa hankintalakia koskevassa valmistelutyössä (vrt. TaVM 31/2016 vp, s. 4 ja PeVL 49/2016 vp). Nyt esitetylle rajauksen tiukentami-selle ei ole kuntien osalta annettu esityksessä perustuslain edellyttämä perusteita.

Kallioinen Milla

