

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 sinällään kannatettavia. Esityksessä valituilla keinoilla/toteutustavalla ei valitettavasti ole kuitenkaan merkittävää vaikutusta alueellisten PK-sektorin yritysten toimintaedellytyksien parantumiseen, eikä myöskään vähentävää vaikutusta hankintayksikköjen julkisia hankintoja koskeviin hallinto- ja transaktiokustannuksiin. Esityksessä esitetyllä tavalla kiristytävä hankintalain säätely on päinvastoin omiaan suoraan kasvattamaan pienten hankintayksikköiden hallinto- ja transaktiokustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Rovaniemen kaupunki yhtyy lisäksi kuntaliiton näkemykseen, että vaikutustenarvioinnin puuttuminen on aito puute lainvalmistelussa ja että mietintöä ei tulisi valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on arvioitu perusteellisesti, tosiasioihin perustuen.

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 esitetty muutos on asianmukainen. Hankintayksikköjen etuna on kaikenlaisen vuoropuhelun ja markkinantuntemuksen parantaminen hankinnan valmistelun aikana, erityisesti arvoltaan merkittävässä hankinnoissa. Käytännössä tätä tehdään kuitenkin jo nyt laajasti hankinnan koosta riippumatta. Muutokset eivät näin ollen aiheuttaisi merkittäviä muutoksia

hankintayksiköiden toimintatapoihin. On hyvä, että lakiehdotus jättää markkinakartoituksen toteutustavan hankintayksikön harkittavaksi.

Hankintalain 75 §:n esitetty muutos on tavoitteiltaan ymmärrettävä, ja se sinällään kannustaa hankintayksiköjä aktiivisesti huomioimaan osiin jakamisen mahdollisuudet. Muutos kuitenkin kaventaisi hankintayksiköiden harkintavaltaa. Lisäksi esitetty muutos tulisi todennäköisesti lisäämään oikaisuvaatimusten ja valitusten määrää, joka aiheuttaisi suoria ja välillisiä kustannuksia hankintayksiköille. Mahdollisiin harkintavallan selviin väärinkäyttöihin voidaan tehokkaasti puuttua jo voimassa olevan hankintalain perusteella, joten hankintayksiköillä tulisi säilyttää harkintavalta myös 75 §:n mukaisissa tilanteissa.

Hankintalain 124 §:n esitetty muutos voisi edesauttaa hankinnan valmistelun huolellisuutta, mutta se lisäisi hallinnollista taakkaa hankintayksiköissä.

Hankintalain 125 §:n esitetty muutos on tavoitteeltaan ymmärrettävä, mutta on käytännössä toimimaton. Muutoksen taustalla vallitsee mielikuva siitä, että markkinoilla olisi aina rajoittamaton tarjonta ja lukematon määrä hyviä eri toimijoita. Käytännössä tilanne ei kuitenkaan ole tämä ja yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei useinkaan johdu hankintayksiköstä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Erityisesti Lapin harvaan asutuilla alueilla tarjousten määrän kasvattaminen voi olla mahdotonta.

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. Riski hallinnollisen taakan ja kustannusten lisääntymisestä on näin ollen merkittävä.

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

Viittaamme edellä lausuttuun. Hankintalain 65 §:ään 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?

Rovaniemen kaupunki ei kannata sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevaa esitystä esitetyssä muodossaan. Esitys ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva esitys annettussa muodossaan sekoittaisi toimivat markkinat ja aikaansaisi suurta epävarmuutta sekä hankintayksiköissä että palveluntuottajissa.

Uudistuksen hyödyt ovat epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelystä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Merkittävä määrä kuntien kriittisistä palveluhankinnoista hankitaan sidosyksiköiltä, jotka räätälöivät, kokoavat ja rakentavat tarvittavan palvelukokonaisuuden ja vastaavasti hankkivat siihen tarvitsemansa tuotteet ja palvelut kilpailuttamalla ne markkinoilta. Tämä on ollut vakiintunut ja tavoiteltukin tapa järjestää kunnallisia palveluita erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa. Purkamalla tämä järjestelmä nyt esitetyn vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen kautta, aikaansaataisiin paitsi häiriö toimiville markkinoille niin myös transaktio- ja hallintokustannuksien nousua hankintayksiköissä.

Esityksessä ei ole huomioitu Suomen maantieteellisiä ja toimialakohtaisia erityispiirteitä. Yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus jättää huomiotta tilanteet, joissa sidosyksikön hyödyntäminen alle 10 prosentin omistussuudella on perusteltua ja yleisen edun mukaista. Esitetty rajoitus heikentää erityisesti Suomen harvaan asuttujen alueiden, kuten Pohjois-Suomen, mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön mahdollistamaa yhteistyötä laadukkaiden, kustannustehokkaiden ja turvallisten palveluiden mahdollistamiseksi. Näillä Suomen harvaan asutuilla alueilla markkinoiden toiminta on usein rajallista, eikä kilpailu ole riittävää. Taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten osalta on syytä nostaa esille, ettei niitä ole lainvalmisteluprosessissa arvioitu perusteellisesti. Useilla kunnilla on jo nyt taloudellisia haasteita, ja uudistus tulisi pahentamaan niitä entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat.

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

Rovaniemen kaupunki joutuisi päättämään uudesta järjestämis-/hankintatavasta koskien mm. eräitä perustavanlaatuisia ICT-palveluita, jotka tällä hetkellä hankitaan pitkällä tai toistaiseksi voimassa olevilta sopimuksilla em. palveluita toimittavilta sidosyksiköiltä.

Edellä mainitun lisäksi, muutokset vaikuttaisivat merkittävästi myös kaupunkijoukkoliikenteeseen ja kirjastojärjestelmiin liittyvien palveluiden järjestämiseen/hankintaan; myös näiden osalta Rovaniemen kaupunki on hyödyntänyt sidosyksiköitä. Sidosyksikkömalli on mahdollistanut esim. joukkoliikenteen osalta lippu- ja maksujärjestelmäpalvelujen valtakunnallisen, keskitetyn kehittämisen kustannustehokkaasti. Rovaniemen paikallisliikenteen asema pienenä joukkoliikennetoimijana on erityisen herkkä lakiesityksen mukaisille muutoksille.

Pelkästään em. palveluita koskevien kilpailutuksien järjestämisestä ja uusien järjestelmien käyttöönotosta aiheutuisi merkittävät kustannukset. Rovaniemen kaupungilla ei ole asiantuntemusta tai resursseja erityisesti useiden, samanaikaisesti toteutettavien laajojen ICT-

kokonaisuuksien kilpailuttamiseen. Kilpailutusten suunnittelu ja toteutus edellyttäisi näin ollen merkittävässä määrin ulkopuolisten konsultointi- ja kilpailutuspalvelujen hankkimista, joihin määrärahoja ei ole varattu.

Mahdollista pakkotilanteessa tehdystä järjestämis-/hankintatavan muutoksesta seuraavaa palveluhintojen nousua sekä palveluiden laadun ja toimivuuden muutosten aiheuttamia välillisiä kustannuksia on mahdotonta tarkkaan arvioida. Lisäksi on syytä nostaa esille muutoksesta aiheutuva uusien osaajien rekrytointitarve palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja kilpailuttamiseen. Syntyvä osaajapula kiristäisi kilpailua rajallisista asiantuntijaresursseista entisestään, nostaten julkisen sektorin työvoimakustannuksia

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

Päätöksiä toimenpiteistä ei ole tehty. Todettakoon kuitenkin, että kaikki sellaiset hankintalain muutokset, 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 (ostajana ja maksajana). Vastaavasti ne aina parantavat myyjän, erityisesti suuryritysten asemaa (myyjinä ja palveluntuottajina). Hankintalaki tekee hankintayksikköjen hankintatoiminnasta ja toisaalta tarjouksien tekemisestä yrityksille jo nykyiselläänkin melko muodollista ja jäykkää. Markkinoilla toimivat suuret toimijat osaavat taitavasti käyttää hyväkseen hankintayksikköä rajoittavia ja sitovia lainkohtia omassa myyntitaktiikassaan. Käytännössä on havaittu, että muutoksenhaussa koitetaan hankintalain menettelytapasääntöihin liittyviin seikkoihin tarttumalla vaikuttaa hankintapäätöksiin. Toisin sanottuna kaikki toimet, mm. esitetyt muutokset hankintalain 124 ja 125 pykäliin, jotka lisäävät hallinnollista työtä, lisäävät samalla myös tarttumapintaa asiaa koskeville väitteille muutoksenhaussa ja näin jäykistävät toimintaa.

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

Taloudellisia tai muita hyötyjä on vaikeaa nähdä. Hyötyjen arviointi on mahdollista vasta pitkällä aikavälillä (10-20 vuotta) sitten, kun nykyisen kuntasektorilla vakiintuneen järjestämis-/hankintatavan muutoksesta markkinoille nyt aiheutuvat hintahäiriöt ovat tasoittuneet, muutoksen kertaluonteiset kustannukset ovat tiedossa ja uusien toimintamallien kustannustaso on vakiintunut.

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

Rovaniemen kaupunki ei voi varmuudella todeta, kykenisikö se toteuttamaan toimintatavan muutokset esityksen mukaisessa siirtymäajassa, mutta joka tapauksessa se tarkoittaisi merkittäviä kertaluonteisia lisäkustannuksia ja riski palveluhintojen noususta. Rovaniemen kaupunki viittaa jo aikaisemmin mainitsemaansa markkinoiden resurssien riittävyyteen; mikäli kaikki Suomen kunnat

joutuisivat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, on selvää, että markkinoiden resurssit loppuisivat kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousisivat.

Rovaniemen kaupunkin haluaa lisäksi huomauttaa, että esitykseen kirjattu siirtymäaika säännös (174 §) on erittäin epäselvä, koska se sisältää erilaisia määräaikoja samassa pykälässä. Miten hankintayksikön tulisi ymmärtää kirjaus: 174 § 1 mom. ”voi hyödyntää” [vain] 30.6.2027 asti, mutta 174 § 3. mom. ”tulee irtisanoa päättymään” 30.6.2028 loppuun mennessä?

- **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?

Kuntaliiton eriävässä mielipiteessään esittämä näkemys, jossa todetaan, että ”Esitettävässä omistusosuusvaatimuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakohtaiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen intressin huomioivat erityispiirteet. Vaikka luonnoksessa on muutoin pidättäytytty täysin hallitusohjelmakirjauksessa, luonnos ei huomioi hallitusohjelmakirjauksen mukaista yleisen edun vaatimusta.” on koko kuntasektorin toiminnan kannalta erittäin tärkeä ja painava huomio, jota ei tule ohittaa lainvalmistelussa.

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?

Hankintalain 2 §, 71 § ja 81 §:ään ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia ja näin ollen kannatettavia.

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?**

Kaikki sellaiset lainsäädännön muutokset, joilla vähennetään hallinnollisia velvoitteita, lähtökohtaisesti sujuvoittavat hankintamenettelyjä. Esitetty muutos on näin ollen kannatettava.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Rovaniemen kaupunki viittaa aikaisemmin lausumaansa, ja toteaa, että kaikki sellaiset lainsäädännön muutokset, joilla lisätään hallinnollisia velvoitteita, heikentävät hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Esitetty muutos ei näin ollen ole kannatettava. Jälki-ilmoitusten automatisointiin olisi syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Muut huomiot

Rovaniemen kaupunki huomauttaa, että sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus on ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, joka turvaa kuntien itsehallinnon. 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.

Rovaniemen kaupunki kuitenkin korostaa, että se ei hyväksy eikä kannata ylihintaisia taikka tervettä kilpailua muuten vääristäviä sidosyksikköjärjestelyjä. Rovaniemen kaupunki yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontarooli ja markkinaoikeus ovat osoittaneet toimivuutensa. Tässä mielessä olemassa oleva lainsäädäntö antaa jo riittävät mahdollisuudet varmistaa sidosyksiköiden käytön asianmukaisuus.

Kulmala Anu
Rovaniemen kaupunki - Rovaniemen kaupunginhallitus