

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?

Kaupunki pyytää tekemään ehdotetuista muutoksista tarkempaa vaikutustenarviointia ja selvittämään muutosten taloudelliset vaikutukset hankintayksiköille. Esitetyt hankintayksiköille asetettavat lisävelvoitteet lisäävät hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Tämä koskee erityisesti esitettyä 10 % vähimmäisomistusvaatimusta sidosyksiköissä.

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?**

On hyvä, että markkinakartoituksen käyttöä pyritään edistämään, mutta markkinakartoituksen tulee jatkossakin olla mahdollisimman vapaaehtoista ja -muotoista. Hallinnollista taakkaa ei tule kasvattaa, vaan hankintayksiköllä tulee olla harkintavaltaa päättää siitä, miten aikoo toteuttaa hankinnan mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Lainsäädännöllinen velvoite ja pakottaminen jakaa hankinta aina osiin ei ole tarkoituksenmukaista. Samoin kuin markkinakartoituksen osalta, hankintayksiköillä tulee olla harkintavaltaa päättää siitä, miten hankinta on järkevin toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Kaikissa tapauksissa tämä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista.

Velvollisuus aina kilpailuttaa hankinta uudelleen yhden tarjouksen tilanteissa lisää hallinnollista taakkaa hankintayksiköille ja pidentää hankintojen läpimenoaikoja. Ihan tavallisiin melko yksinkertaisiin hankintoihin saattaa jo nyt mennä useita kuukausia aikaa, eikä saatujen tarjousten määrä aina johdu hankintayksiköstä, varsinkin tilanteissa missä hankintayksikkö on tarjouspyynnössä varannut tarjoajille mahdollisuuden tarjousaikana esittää kysymyksiä. Oikeuskäytännön mukaan hankintayksiköillä on nykyäänkin oikeus keskeyttää hankinta silloin, kun hankinnasta on saatu vain yksi hyväksyttäväksi katsottava tarjous.

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

Esitetyt keinot lisäävät hankintaresurssien tarvetta ja hallinnollista työtä. Tavoitteet voitaisiin saavuttaa huomattavasti kevyemmällä keinoilla esimerkiksi lisäämällä hankintayksiköiden hankintoja tekevien henkilöiden osaamista ja asiantuntemusta.

Hankintayksiköt tekevät jo ilman sääntelyäkin markkinakartoituksia, hankintojen osiin jakamista ja pyrkivät kasvattamaan tarjousten määrää kilpailun lisäämiseksi. Käytännön hankintatoimen näkökulmasta hankinnan jakamisvelvoite ja yhden tarjouksen kilpailutusten keskeyttämisvelvoite sekä näihin liittyvät valitusoikeudet eivät ole omiaan edistämään säästöjen aikaansaamista.

Valitusoikeuksien avaaminen tulee hidastamaan hankintoja, vaikeuttamaan hankintayksikön ja loppukäyttäjien toimintaa ja aiheuttamaan juridisia riskejä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Lakiesityksen ehdotettu 10 % vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Esityksen vaikuttavuusarviointi sen taloudellisista ja toiminnallisista vahingoista erityisesti pienille ja keskisuurille hankintayksiköille on puutteellinen. Esitys on ristiriidassa ns. norminpurkutavoitteen kanssa.

Kuntien välisellä yhteistyöllä on nimenomaisesti haettu taloudellista tehokkuutta kunnallisten palveluiden tuottamisessa. Tämän yhteistyön purkaminen mm. lakisääteisten palveluiden tuottamisessa ei ole tarkoituksenmukaista ja johtaa väistämättä korkeampiin kustannuksiin. Edellä mainittu koskee erityisesti pieniä kuntia, mutta myös suurempia hankintayksiköitä silloin kun hankinnan kohteena on sellainen hankinta, joka vaatii erityisosaamista (esim. ICT-hankinnat). Kaupunki esittääkin, että vähimmäisomistusvaatimuksesta tulee luopua tai vähintään säätää mahdollisuus poiketa siitä. Omistusosuusvaatimuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakohtaiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen intressin huomioon ottavat erityispiirteet.

Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset. Lakiin tulisi lisätä poikkeus tai joustava soveltamismahdollisuus pienille kunnille, joilla ei ole resursseja täyttää omistusvaatimusta ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Ehdotettu 10 % vähimmäisomistusta koskeva vaatimus aiheuttaa

lisäkustannuksia palveluiden uudelleenjärjestelystä sekä etenkin pienille kunnille tarvetta palkata lisäresursseja palveluiden hallinnointiin; toisaalta työmarkkinoilta ei välttämättä löydy osajia tähän.

Vaatus on ristiriidassa perustuslain kuntien itsehallinnon ja omaisuudensuojan kanssa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Palvelut, tuotteet ja urakat kilpailutetaan silloin kun ei voida tuottaa omana tuotantona. Kaupunki kilpailuttaa hankintansa monella eri tavalla, yksin, yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa, in house-hankintana tai osallistumalla Hansel Oy:n kilpailutuksiin. Siltä osin kuin in house-hankinnat jäisivät pois, kaupungin pitäisi jatkossa kilpailuttaa nämä hankinnat itse, mihin omat resurssit ja osaaminen ei riitä. Puutteellisilla resursseilla hoidettu kilpailutus johtaa helposti valitukseen ja välttämättömien tuotteiden ja palvelujen saanti voi viivästyä vuosilla. Hankintaosaamisen lisääminen on myös resurssikysymys sekä mitä suurimmassa määrin kustannuskysymys.

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

Kaupunki katsoo, että esitetty muutos pakottaa kunnat tekemään laajoja omistusjärjestelyjä ja muodostaa näin ollen ongelman perustuslain turvaamien omaisuuden suojan (15 §) ja kunnallisen itsehallinnon (121 §) näkökulmasta. Perustusvaliokunnan olisi eduskuntakäsittelyn aikana syytä ottaa asiaan kantaa.

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

Pienenä kaupunkina kaupungin omistusosuus alittaa vähimmäisomistusrajan. Kaupunki joutuu irtaantumaan olemassa olevista yhtiöistä tai jossain yksittäisessä tilanteessa harkitsemaan omistusosuutensa lisäämistä, edellyttäen, että muut omistajat suostuvat tähän, mikä ei ole kovin todennäköistä. Omistusosuuden lisääminen aiheuttaisi kaupungille lisäkustannuksia.

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

Kaupungin näkökulmasta ei mitään taloudellisia tai muita hyötyjä. Hankintayksikköjen kustannukset nousevat ja hallinnollinen taakka lisääntyy.

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

Lailla ei voida puuttua ennen lain voimaan tuloa sovittuihin sopimuksiin, tällainen säännös olisi perustuslain vastainen. Lain ei tulisi koskea jo kilpailutettuja sopimuksia.

Siirtymäajat ovat aivan liian lyhyet. Esityksen toteutuminen johtaisi huomattaviin uudelleenjärjestelyihin useilla eri toimialoilla, mikä kuormittaisi lyhyellä aikavälillä kestävästi markkinoita. Esitetystä muutoksessa on jätetty kokonaan huomioimatta tiettyjen toimialojen (mm. ICT) ja palveluiden markkinakapasiteetti tilanteessa, jossa erittäin suuri määrä hankintayksiköitä veloitettaisiin kilpailuttamaan samanaikaisesti laajoja ja kompleksisia hankintoja, joita vastaavaa markkinaehtoista tarjontaa ei edellä esitetyn tavoin välttämättä ole edes saatavilla.

Jo ICT-hankintaan menee helposti pari vuotta aikaa, jonka päälle tulee vielä ICT-palvelun käyttöönoton vaatima aika, joka voi kestää useita kuukausia. Järjestelyiden toteuttamiseen tarvitaan yleisesti ottaen useampi vuosi, vähintään viisi vuotta, jotta kuntien kriittiset toiminnot (mm. palkanmaksu) voidaan turvata.

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

Kirjaus aiheuttaisi palveluiden uudelleen kilpailutusta. Vaarana on heikko palvelujen saatavuus ja hintatason kasvu.

Siirtymäsäännöksissä veloitetaan kunnat irtisanomaan voimassa olevat määräaikaisetkin sopimukset päättyään siirtymäajan loppuun mennessä, mistä voi aiheutua kunnille erittäin merkittäviä sopimusrikkomusseuraamuksia. Kunnat ovat tehneet sidosyksiköiden kanssa pitkiä määräaikaisia sopimuksia eivätkä siirtymäaikasäännökset poista vahingonkorvausvastuuta tällaisesta sopimusrikkomuksesta.

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

Ensisijaisesti ehdotetusta sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksesta tulee luopua kokonaisuudessaan.

Mikäli säädetään esitetty vähimmäisomistusvaatimus, pitää ehdottomasti samalla mahdollistaa poikkeuksia. Poikkeusten tulisi koskea ainakin erityisosaamista vaativia hankintoja. Lisäksi olisi syytä säätää tämä koskemaan vain hankinta-arvoltaan merkittäviä hankintoja. Pienet (alle 15 000 asukkaan) kunnat on vapautettava ehdotetusta omistusosuusvaatimuksesta, ellei kunnan hankinnan arvo ole merkittävä (esim. vähintään 10 miljoonaa euroa).

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?

In house-sääntelyn osalta lakiuudistus heikentäisi huoltovarmuutta ja aiheuttaisi merkittävästi nykyistä suurempia tietoturvariskejä. Erityisesti huoltovarmuus on sellainen erityisosaamista vaativa

asia, joka puhuu esitettyä ehdotusta vastaan. Muilta osin esitykseen ei ole huomautettavaa tältä osin.

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?**

Kaupunki voi kannattaa esitystä. Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen vähentäisi hallinnollista taakkaa. Kaupungin näkökulmasta ei kuitenkaan suurta käytännön merkitystä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Kaupunki ei näe, että jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen koskemaan kansallisen kynnsarvon ylittäviä hankintoja lisää hankintojen avoimuutta. Nykyinen sääntely turvaa riittävän avoimuuden. Sen sijaan velvollisuuden laajentaminen lisää hallinnollista taakkaa kunnassa.

Muut huomiot

Lähtökohtaisesti koko lakiuudistus tulisi hylätä; poikkeuksena rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen.

Masar Christoffer
Kauniaisten kaupunki

kaupunki Kauniaisten
Kauniaisten kaupunki