

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?

Sinänsä tavoitetta yritysten osallistumisedellytysten ja tehokkuuden lisäämisestä julkisissa hankinnoissa voidaan pitää kannatettavana. Esitetyllä tavalla toteutettuna ei kuitenkaan saavuteta säästöjä tai lisätä tehokkuutta, sillä sidosyksiköt kilpailuttavat tälläkin hetkellä hankintansa ja tuottavat usein palveluita, joihin kunnat eivät ole löytäneet palveluntarjoajaa markkinaehtoisesti. Esimerkiksi Pomarkun kunta kilpailutti yhdessä Siikaisten kunnan kanssa talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut vuonna 2024, mutta tarjouspyyntöön ei saatu yhtään vastausta käydystä markkinavuoropuhelusta huolimatta.

Toteutuessaan esitys aiheutettaisi kunnille tarpeettomasti lisää velvoitteita ja merkittäviä lisäkustannuksia mm. nykyisistä sopimuksista irtaantumisinä, uudelleen kilpailuttamisina, käyttöönottoina ja toiminnan uudelleenjärjestelyinä. Esitys kuormittaisi merkittävästi hallintoa erityisesti pienissä kunnissa ja hidastaisi muiden lakisääteisten palveluiden tuottamista.

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.

Esityksen vaikutukset suhteessa saavutettuun hyötyyn on arvioitava huolellisesti, jotta hankintojen suorittaminen ja ohjaus ei käy liian raskaaksi varsinkin pienille kunnille. Markkinavuoropuhelu on kannatettavaa ja se toteutuukin jo nykyisellään ilman normiohjausta. Esityksessä määritellään hankintayksikölle mittavia valmistelutehtäviä, mikä lisää resurssitarvetta ja kustannuksia kuntien hankintatoimessa.

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

Markkinakartoitus on hyvä keino parantaa tarjouspyyntöjen laatua sekä lisätä kilpailua ja tarjousten määrää julkisissa hankinnoissa. Markkinakartoitusta koskeva kirjaus ei ole velvoittava kaikissa hankinnoissa. Pomarkun kunta näkee tärkeäksi, että kilpailuttavalle taholle jää omaa harkintavaltaa markkinakartoituksen toteutuksessa, eikä kartoitusta edellytetä säännönmukaisesti kaikissa hankinnoissa. Velvoite jakaa hankinnat osiin ja erillisiin tarjouskilpailuihin lisää byrokratiaa, hallintokustannuksia ja henkilöstöresurssin tarvetta. Pomarkun kunta korostaa pienten kuntien resurssien rajallisuutta. Pienissä kunnissa uudelleen kilpailuttamisvelvoite aiheuttaa huomattavia hankaluuksia, koska palvelujen tarjoajia voi olla vain yksittäisiä, eikä kilpailutukseen välttämättä saada uusia tarjouksia. Uudelleen kilpailutus voi johtaa hintojen nousuun kyseisessä hankinnassa.

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

Esitetyt keinot eivät juurikaan edistä tavoitteita Pomarkun kunnan näkökulmasta. Jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti toteutettuna kilpailutukset aiheuttavat merkittävän määrän hallinnollista työtä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vaikuttavuuden arviointien puuttuessa sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole millään muotoa perusteltu, tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen. Esitys tarkoittaisi käytännössä mm. seudullisten elinkeino-yhtiöiden ja jätehuolto-yhtiöiden toiminnan loppua ja heikentäisi erityisesti syrjäseudun pienten kuntien palveluita. Muutos sirpaloittaisi toimivat palvelut ja lopettaisi seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Satakunnassa uhkana on esimerkiksi maakunnallisen elinkeino-yhtiön sekä hiljattain toimintansa käynnistäneen jätehuolto-yhtiön toiminnan päättyminen.

Muutoksessa hukattaisiin nykyisen toimintamallin eteen tehty työ ja romutettaisiin toimiva toimintakonsepti vain siksi, että kuntien omistusosuudet eivät oikeuttaisi palveluiden hankintaan kyseisiltä organisaatioilta uuden lain mukaisesti.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutos tulisi toteutuessaan aiheuttamaan merkittäviä lisäkustannuksia mm. kilpailutusten, käyttöönottojen ja lisäresurssien tarpeen vuoksi. Tämän lisäksi kustannuksia aiheutuisi nykyisistä sopimuksista irtaantumisesta sekä järjestelmien vaihdoista.

Pienissä kunnissa ei ole esitettyjen muutosten edellyttämää riittävää henkilöstöresurssia ja hankintojen erityisasiantuntemusta. Sidosyksiköiden kautta kunnat ovat voineet hankkia erityisalojen osaamisen ja palvelut laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Sidosyksiköt hankkivat omat palvelunsa kustannustehokkaasti kilpailluilta markkinoilta.

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

Laajat irtautumisprosessit nykyisistä sopimuksista, kilpailutusprosessit, henkilöstö- ja osaamistarpeen lisääminen, juridisen asiantuntemuksen tarve, muutuskustannukset. Lisäksi muutoksesta aiheutuu todennäköisesti paljon ennalta arvaamattomia kustannuksia.

Riskinä on, etteivät avoimien markkinoiden toimijat pysty tai halua tarjota palveluita ehdotetun lain mukaisesti uudessa tilanteessa.

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

Kunnalla tulisi olemaan lukuisia irtautumisprosesseja ja kilpailutusprosesseja yhtä aikaa vireillä. Mikäli tämä lainsäädäntö hyväksytään, aiheuttaa se kustannuksia, byrokratiaa ja henkilöstölisäyksiä tilanteessa, jossa kunnilla ei ole taloudellisia edellytyksiä. Resurssit huomioiden työmäärä tulisi olemaan todella suuri, eikä muutoksen läpivienti ole realistista esitetyssä aikataulussa nykyisillä resursseilla.

Hyvään hallintoon liittyvä valmistelu olisi edellyttänyt lainvalmistelijaa laatimaan vaikutusten arvioinnin ja tuottamaan kunnille ratkaisuvaihtoehtoja tällaisessa tilanteessa.

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

Muutoksesta ei arvioida seuraavan taloudellisia tai muitakaan hyötyjä Pomarkun kunnalle lähitulevaisuudessa.

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

Siirtymäaika ei ole riittävä vanhojen toimintamallien purkamiseen ja toimintojen uudelleen järjestelyihin. Näin merkittävän muutoksen läpiviennin kestoa on haastava arvioida, mutta puhutaan helposti useista vuosista.

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

- nykyisten sidosyksiköiden uudelleen järjestelyt

- sopimuksien päättämiseen liittyvät toimenpiteet
- taloudelliset selvitykset em. asioista
- kilpailutusten valmistelut
- kilpailutusten toteutukset sekä hankintojen tekemiset
- hankittavien ohjelmistojen tietosuojavaikutusten arvioinnit
- tietosuoja- ja tietoturva-asioiden huomioiminen, muutosvaikutusten arvioinnit
- toimintavarmuuden varmistaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa
- käyttöönottoprosessit
- lisärekrytoinnit hankintojen valmisteluun ja suunnitteluun
- jne.

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

Poikkeuksia mietittäessä pitäisi huomioida erityisesti pienet ja keskisuuret kunnat ja in-house -yhtiöiden niille tuottamat palvelut. Pienille ja keskisuurille kunnille (asukasluku alle 25 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköiltä myös alle 10 % omistuksella.

Lisäksi pitäisi tunnistaa alat ja erityisosaamista vaativat toiminnot sekä maantieteelliset alueet, joiden osalta markkinaehtoinen kilpailutus ei tuota tarkoituksenmukaisia ratkaisuja palveluiden järjestämiseksi.

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?

Kunnan on varmistettava toiminnan kannalta keskeisten palveluiden saatavuus ja jatkuvuus kaikissa tilanteissa. Hankintalain säädöksissä tulee huomioida mm. välttämättömien tukipalveluiden (ICT-, talous- ja henkilöstöhallintopalvelut) tarve siten, ettei tiedon saatavuus, eheys sekä tietoturva ja henkilötietojen asianmukainen käsittely vaarannu heikentäen samalla kokonaisturvallisuutta yhteiskunnassa. Kyberturvallisuuteen liittyvää osaamista on rakennettu usean vuoden ajan sidosyksikön kanssa. Tätä kumuloituvaa osaamista ei ole syytä vaarantaa tai mitätöidä.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Pidämme nykyistä mallia toimivana. Luopuminen rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta voi vähentää hallinnollista taakkaa, mutta samalla se lisää merkittävästi riskiä väärinkäytöksistä ja turvallisuuden heikkenemisestä.

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

Muutoksen arvioidaan lisäävän hallinnosta taakkaa hankintayksiköissä. Pienten kuntien osalta muutos olisi kohtuuttoman suuri. Hallinnollisen työn lisääntyminen ei edistä yksityisen ja julkisen sektoriin yhteistyötä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hallinnollisia velvoitteita lisäävät lainsäädännön muutokset heikentävät hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Esitetystä kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua, sillä sen aiheuttamaa työmäärää ja tarpeellisuutta ei ole riittävästi selvitetty.

Muut huomiot

Toteutuessaan hallituksen esitys kaventaa kuntien itsehallintoa ja rajoittaa poikkeuksellisen paljon niiden mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, vaikka hallitusohjelman tavoitteena on vähentää yksityiskohtaista normiohjausta.

Merkittävä ongelma esitykseen liittyen on, ettei valmisteluvaiheessa ole tehty riittävässä määrin vaikutusten arviointia. Esityksessä ei ole huomioitu erilaisessa asemassa olevien kuntien ja erityistoimialojen näkökulmaa. Etenkin pienet, syrjäiset ja taloudellisia haasteita omaavat kunnat joutuisivat jatkossa entistä vaikeampaan tilanteeseen. Uudistuksen myötä menetettäisiin sidosyksiköihin kertynyt erityis- ja asiakasosaaminen sekä hintojen volyyminä. Hallinnollisten töiden lisääntymisen ohella riskinä on hintojen nousu ja palvelutason lasku.

Airaksinen Mikko
Pomarkun kunta - Kunnanhallitus