

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?

Tavoitteet ja päämäärät ovat perusteltuja, mutta on epätodennäköistä, että lainsäädäntö edistäisi säästöjen aikaansaamista tai kilpailun lisääntymistä sidosyksikköasemamuutosten vuoksi.

Yleisesti hankintalakia tulisi keventää, eikä lisätä sääntelyä. Julkisen ja yksityisen sektorin välillä on kulttuuriero, jota tulisi murtaa, mikä lisäisi tarjontaa. Sääntelyn lisääminen ei paranna tilannetta.

Julkiset hankintayksiköt ovat isojen säästöpainneiden alla ja pyrkivät etsimään taloudellisia ratkaisuja toiminnalleen. Lainsäädännössä tulee huomioida sääntelystä aiheutuva työmäärä sekä tilaajalle että tarjoajille. Sääntelyn aiheuttama lisätyö lisää hukkaa ja laskee laatua valmiiksi tiukoilla henkilöstöresursseilla. Tarjoajien mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuihin tulisi helpottaa, mikä tapahtuu tiedottamista lisäämällä sekä keventämällä tarjousmalleja.

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?**

Markkinavuoropuhelun käyttö on lähtökohtaisesti hyvä idea uusia hankintoja suunniteltaessa sekä päivittäessä nykyisiä hankintoja. Kuitenkin osa hankinnoista voi olla niin vakiintuneita, että pakollinen markkinavuoropuhelu tuo vain lisää hallinnollista työtä sekä tilaajalle että tarjoajille. Imatran kaupunki hyödyntää markkinakartoituksia aktiivisesti. Yli 10 miljoonan euron hankintoja on kuitenkin kaupungilla hyvin harvoin, eikä laki sinänsä vaikuta kaupungin hankintoihin tältä osin.

Pakollinen osiin jakaminen tuo hallinnollista taakkaa tilaajalle sekä samalla se lisää sopimuskauden aikaisia riitatilanteita, joka edelleen lisää hallinnollista taakkaa. Osiin jakaminen on järkevää silloin, kun se on sekä tilaajan että palveluntuottajan näkökulmasta tarkoituksellista.

Pakollinen hankintamenettelyn valinnan perustelu yli 10 miljoonan hankinnoissa on perusteltu lisäksi.

Hankintalaissa on jo nykyisellään mahdollisuus keskeyttää hankinta yhden tarjouksen tilanteessa, joka itsessään tuo joustavuutta menettelyyn. Lisäksi tarjoajat eivät (yleensä) tiedä todellista kilpailun määrää ja pyrkivät antamaan parhaan mahdollisen tarjouksen.

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

Osittain kyllä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Ei ole. Yhteinen osakeyhtiö on muodostunut vuosikymmenten saatossa kuntien välisen yhteistyön työkaluksi, siinä missä aiemmin yhteistyötä varten perustettiin esimerkiksi kuntainliittoja ja myöhemmin kuntayhtymiä. Yhteisten yhtiöiden käyttämiseen on aiemmin ohjattu myös lainsäädännön muutoksilla (mm. jätelaki 2011). Lainsäädäntö tulisi kirjoittaa siten, että se täyttäisi lain tavoitteet ilman merkittäviä heikennyksiä kuntien yhteistoimintaan.

Lain tarkoituksena on ollut varmistaa, ettei muodollisesti sidosyksikköasemassa olevat yritykset kilpaile yksityisten toimijoiden kanssa markkinoista. Tämä voitaisiin estää edellyttämällä 10 % omistusrajan sijaan sitä, että hankintayksiköiden määräysvalta sidosyksikköön tulee perustua omistajan asukasluvuun tai muuhun toiminnan laajuuteen, ja että sidosyksikkö tuottaa palveluja kaikille omistajilleen yhdenvertaisesti niiden tosiasiallisen tarpeen mukaisessa suhteessa. Tämä estäisi sidosyksikköjen käyttämisen hankintalain kiertämiseen, ja korostaisi niiden roolia nimenomaan kuntien yhteistoiminnan välineenä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Merkittäviä negatiivisia vaikutuksia. Etelä-Karjalassa yhteiset sidosyksiköt ovat vakiintunut kuntien välisen yhteistoiminnan muoto. Imatran kaupunki hankkii palvelujaan ja on osakkaana mm. Meidän IT ja Talous (Meita) sekä Saimaan Tukipalveluissa (Satu). Lisäksi maakunnallinen jätehuoltoyhtiö Etelä-Karjalan jätehuolto on maakunnan kuntien yhdessä omistama. Kaikissa näissä lainsäädäntö vaatisi järjestelyjä. Imatran kaupunki todennäköisesti voi olla mukana täyttämässä 10 % omistusvaatimusta, mutta pienempien kuntien osalta tilanne on heikompi.

Sidosyksiköissä, joissa omistusosuus on alle ehdotetun vähimmäisvaatimuksen, mutta hankittujen palveluiden määrä, merkitys ja taloudellinen arvo on suuri, omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella on olennainen merkitys kaupungille.

Jos kunnan omistusosuus jää alle vähimmäisvaatimuksen, tällöin kunnan tulee kartoittaa, arvioida ja päättää ratkaisut kunkin palvelun toteuttamis- ja hankintatavasta, sidosyksikön omistusjärjestelyistä tms. Kyseessä on olennaisesti laajempi ja monimutkaisempi kokonaisuus kuin palveluiden hankkiminen markkinatoimijoilta.

Tietyn prosenttiosuuden sijaan tulisi tarkastella todellista vaikutusmahdollisuutta.

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

Muutos aiheuttaisi merkittävät tarpeettomat kustannukset. Mikäli osa yhteistoimintakunnista joutuisi irtautumaan yhteistyöstä, aiheuttaa tämä kustannuksia niille ja lisäksi myös niille kunnille jotka jäävät yhtiöön osakkaiksi ja sidosyksikköaseman käyttäjiksi. Esimerkiksi Saimaan tukipalvelut käyttävät yhteistä, Imatralla olevaa keskuskeittiötä myös muiden kuntien ruokahuollon järjestämiseen.

Palveluiden uudelleen järjestämisen välittömät ja välilliset kustannukset ovat merkittävät, kasvaen palveluiden kompleksisuuden myötä. Kyseinen järjestely johtaa myös markkinadisruptioon, joka tulee näkymään jollakin palvelumarkkinoilla palveluntarjoajien olennaisena neuvotteluvoiman lisääntymisenä.

Esitetyn hankintalain muutoksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista arvioida, onko vaarana, että joillekin palvelualoille syntyy oligopolistinen markkina. Muilta toimialoilta tuttuja toimittajalukkoja tulisi kaiken keinoin välttää. Erityisesti ICT-palveluja hankittaessa hankintayksiköiden määrän kasvu hankaloittaa toimintaa niin kunnissa kuin tarjoavissa yrityksissä.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko**

toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

Todennäköisesti osa toiminnoista korvattaisiin kuntayhtymällä, osassa toteutettaisiin omistusjärjestelyjä, ja osa pilkottaisiin. Imatran kaupunki tulisi todennäköisesti jatkossakin tekemään palveluissa yhteistyötä eri kuntien kanssa, erityisesti Lappeenrannan kanssa.

Erilaisiin toimenpiteisiin on varauduttu, mutta etukäteen ratkaisujen kunkin palvelun järjestämiseksi on hankala ennakoida. Kaikki kysymyksessä esitetyt vaihtoehdot ovat mahdollisia.

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

Lisääntyviä konsulttikustannuksia ja lisää hallintoa. On hyvin epätodennäköistä, että Imatran kaupunki voisi hankkia esim. nyt MEITA:n kautta saamiaan ICT-palveluja edullisemmin suoraan palvelutuottajalta hankittuna, joten todennäköisesti tästä aiheutuisi kustannusnousua.

Hankintalain muutos pakottaa toisaalta läpivalaisemaan tavat tuottaa ja/tai hankkia palveluita, sekä laadullisesti että taloudellisesti. Kyseisen prosessin lopputuloksena voi olla sekä laadullisesti että taloudellisesti nykyistä paremmat ratkaisut.

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

Suunniteltu siirtymäaika vaikuttaa lyhyeltä, mikä voi johtaa hätiköidysti valmisteluihin ratkaisuihin ja huomattavan kysyntäpiikin aiheuttamaan toimittajien voimakkaaseen neuvotteluvoiman kasvuun. Erityisesti ICT-palvelujen hankintaa koskien lakimuutos voi olla vaarallinen, kun samaan aikaan tulee liikkeelle lukuisia eri hankintayksiköiden kilpailutuksia.

Siirtymäajan lisäksi sopimusjakson sallittu enimmäispituus on olennainen kysymys. Monimutkaisissa palveluissa toimittajan vaihtamisen välittömät ja välilliset kustannukset ovat suuret.

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

Uudet kilpailutukset, yhtiöjärjestelyt ja näiden perusteelliset valmistelut.

Siirtymäaikaa olisi tarkoituksenmukaista porrastaa esimerkiksi järjestettävän palvelun, palveluhankinnan suuruuden tai kunnan asukasmäärän mukaan.

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

Tärkeämpää on parantaa säädöstä itsessään. Poikkeuksien asettaminen on erittäin hankalaa. Yksi vaihtoehto on asettaa toimialakohtaisia poikkeuksia (esim. jätehuolto.)

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?

Lakiluonnoksen 2 §, 71 § ja 81 § ovat ehdottoman tarpeellisia ja välttämättömiä lisäyksiä hankintalakiin. Pidämme 81 §:n harkinnanvaraista poissulkemismahdollisuutta keskeisenä muutoksena, ja toivomme sen toimeenpanoa siten, että hankintayksiköllä on tosiasiasa mahdollisuus poissulkea tarjoaja, jonka luotettavuus muutoin arvioidaan riittämättömäksi kansallisen tai alueellisen turvallisuuden, huoltovarmuuden tai muun merkittävän riskin perusteella. Mukaan lukien erityisesti mietinnössä esille tuodut tilanteet, joissa riski kohdistuu pienemmälle maantieteelliselle alueelle, kuten paikalliseen infrastruktuuriin tai huoltovarmuuteen.

Lisäksi 81 § osalta tulisi huomioida, että niin kansalliset kuin EU-alueenkin viranomaistulkinnat korkean riskin toimittajista voidaan ottaa laajasti huomioon. Pidämme kuitenkin ongelmallisena sitä, että pienelle maantieteelliselle alueelle kohdentuvan riskin tunnistaminen on monilla paikkakunnilla ylivoimaista eikä viranomaisilla ole todellisuudessa mahdollisuutta kartoittaa kaikkia palveluntarjoajia eikä viranomaisilla ole mahdollisuutta luovuttaa näitä tietoja. Keskeinen kysymys on, että mikä kansallinen tai paikallinen viranomainen seuraa ja vastaa siitä viranomaisen ohjeesta tai tulkinnasta, jolla korkean riskin toimittaja tai tuote voidaan sulkea pois tarjouskilpailusta. Tämän lisäksi on varsin keskeistä määritellä olisiko harkinnanvaraisesta poissulkupäätöksestä valitusoikeutta ja jos olisi, niin mihin valitusinstanssiin.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopuminen ei ole ongelmallista, koska lakiluonnoksen 2 §, 71 § ja erityisesti 81 § tuovat toteutuessaan riittävän suojan, jos viranomaisilla on faktinen mahdollisuus tukea kuntia luotettavien palveluntarjoajien kartoittamisessa

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

Vaikutus on todennäköisesti vähäinen ja muutos vähentää tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvollisuus suoramankinnoissa on perusteltu muutos. Toisaalta myös pakollinen suoramankintailmoitus voisi olla mahdollinen.

Muut huomiot

Imatran kaupunki yhtyy Kuntaliiton lausunnossa esitettyihin näkemyksiin.

Hilden Matias

Imatran kaupunki - Imatran kaupunginhallitus 3.3.2025