

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?

Julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädeltyä. Mietinnössä lisättäisiin edelleen hankintoihin liittyvää sääntelyä. Mietinnössä ei ole tuotu esiin muita vaihtoehtoisia ratkaisuja. Esityksen yleinen tavoite kilpailun lisäämiseksi on kannatettava, mutta valittu keino ei tue tätä päämäärää, koska monilla alueilla ei ole toimivia markkinoita eikä sellaisia tämän esityksen pohjalta synny.

Erityinen uusi tiukentuva normi on mietinnössä esitetty sidosyksiköidenvähimmäisomistukseen liittyvä edellytys. Esityksen mukaan hankintalain 15 §:n 1 momenttia täydennettäisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella, joka kohdistuisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiö-, säätiö- taikka yhdistysmuotoisena. Esitetyn lisävaatimuksen myötä kunkin hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia. Omistusosuuteen liittyvää uutta edellytystä ja sen vaikutuksia ei ole selvitetty. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä eikä esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

Sidosyksiköiden käytön tiukempi valvonta on sinällään hyvä asia ja se, että sidosyksikössä järjestämisen väärinkäytöksiin puututaan. Mietinnössä nyt esitetty mekanismi on kuitenkin liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon. Lain valmistelusta puuttuu kokonaisuudessaan vaikutusten arviointi. Kyseessä on merkittävä muutos, lainvalmistelun oleellinen osa on vaikutusten arviointi, joka nyt ulkoistetaan lausuntokierroksen varaan. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa kunnissa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Hallitus kaventaa kuntien itsehallintoa, jos se rajoittaa niiden mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Hallitusohjelman tavoitteena on vähentää yksityiskohtaista normiohjausta, mutta ehdotuksessa olisi kyse poikkeuksellisen pitkälle menevästä puuttumisesta kunnan oikeuteen organisoida toimintaansa. Esityksen suhdetta itsehallintoon ei ole arvioitu riittävästi.

Lakiesitys pakottaisi purkamaan suuren määrän toimivia, lainmukaisia yhtiötä ympäri Suomen, vaikka muuta syytä purkamiselle ei ole. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava. Jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit todennäköisesti loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan.

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.

Markkinakartoitusten laajempaa käyttöä voidaan edistää. Esityksen vaikutukset on arvioitava huolellisesti, jotta hankintatoimi ja ohjaus ei käy liian raskaaksi varsinkin pienille ja keskisuurille kunnille tai alueille, joissa kilpailuttettava palvelutuotanto on vähäistä. Sinänsä markkinavuoropuhelu on kannatettavaa ja toteutuukin jo nykyisellään ilman normiohjausta. Esityksessä määritellään hankintayksikölle mittavia valmistelutehtäviä, mikä vaatii useampien henkilöiden rekrytoimista.

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

Hankintalain 65 §:ään (markkinakartoitus) esitetty muutos on asianmukainen. Hankintayksikköjen etuna on kaikenlaisen vuoropuhelun ja markkinantuntemuksen parantaminen hankinnan valmistelun aikana. On hyvä, ettei laki kuitenkaan velvoita sitä, kuinka markkinakartoitus toteutetaan.

Hankintalain 75 §:ään (hankintasopimuksen jakaminen osiin EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa) esitetty muutos käytännössä velvoittaisi jakamaan hankintasopimukset osiin. Muutos on tavoitteiltaan ymmärrettävä. Toisaalta muutos kaventaisi hankintayksiköiden hankintavaltaa merkittävästi ja näin ollen lisäisi hallinto- ja transaktiokustannuksia sekä välillistä suunnittelu- yms. työtä kaikissa hankintayksiköissä. Lisäksi osiin jakaminen ei todennäköisesti mahdollistaisi enää kokonaisvastuu-urakan (KVR) käyttömahdollisuutta rakennusurakoissa. Luonnos sisältää ehdotuksen pykälästä poikkeamiseksi, jos se hankinnan luonteen ja laajuuden tai palvelun toteuttamistavan, hankintakokonaisuuden hallittavuuden ja kokonaisvastuun ei olisi perustellusta syystä mahdollisuutta. Pidemmällä aikavälillä esitettyä muutosta tultaisiin hankintalain 146 §:n rajoituksista huolimatta käsittelemään hankinta- ja muutostenhauissa, mikä aiheuttaa suoria ja välillisiä kustannuksia. Sastamalan kaupunki jakaa jo nyt hankinnat osiin silloin, kun se koetaan tarkoituksenmukaiseksi ja sillä voidaan edistää kustannustehokkuutta sekä pienten yritysten mukaan pääsyä. Hankintayksiköillä tulisi säilyttää hankintavaltaa myös 75 §:n mukaisissa tilanteissa.

Hankintalain 124 §:ään esitetty (hankintakertomukseen annettavat tiedot) muutos lisäisi hallinnollisia kustannuksia sekä myös välillistä suunnittelu- ja muuta työtä kaikissa hankintayksiköissä.

Hankintalain 125 §:ään esitetty muutos, joka velvoittaisi hankintamenettelyn keskeyttämiseen tietyissä tilanteissa, on tavoitteiltaan 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-, ruoka- ja puhtaanapito-, koulutus-

sekä ICT:n tuki- ja lähipalveluissa. 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?**

Keinot eivät ole sopivia. Ne lisäävät hankintojen työläyttä ja siten hankintatoiminnan kustannuksia. Konkreettisia hyötyjä on vaikea arvioida. Tavoite hankintojen laadun parantamisesta ja kilpailun lisäämisestä on sinänsä hyvä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskeva esitystä ei ole esitettyssä muodossaan hyväksyttävä. Vähimmäisomistusvaade on Sastamalan kaupungin näkökulmasta epätarkoituksenmukainen ja se ei ole toteuttamiskelpoinen. Kaupungin kannalta keskeisiä palveluja hankitaan in house -hankintana, koska markkinat eivät pysty tarjoamaan palvelua. 10 %:n omistusosuusvaade ei ole tarkoituksenmukainen. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Esityksessä ei ole perusteltu, miksi juuri 10 %:n omistusosuus olisi tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen. Esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 %:n omistaminen ei automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista. Sidosyksikön käytön edellytykset, jotka ovat syntyneet EU-oikeuskäytännössä ja perustuvat EU-direktiiviin, monimutkaistuvat entisestään ja ilman selkeää hyötyä. Esitetty omistusosuusmuokkaus ei ole tarkoituksenmukainen pääosassa sidosyksiköitä niiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja osin myös kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Aiemmin seutuyhteistyöhön on kannustettu volyyymihyötyjen saavuttamiseksi, kuten osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämiseksi. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienissä kunnissa sekä toiminut kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskeva esitys annetussa muodossaan sekoittaisi toimivat markkinat täysin ja aikaansaisi epävarmuutta. Sastamalan kaupunki ei todennäköisesti pysty lisäämään omistusosuuttaan niissä in house -yhtiöissä, joihin se kuuluu, joten kaupunki joutuu luopumaan in house -hankinnoista. Ongelmaksi tulee, mistä korvaava palvelu hankitaan esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon sekä ICT-alan palveluiden järjestämiseksi. Markkinoilla ei ole tarjontaa, joka pystyisi vastaamaan tarpeisiin kuntia velvoittava lainsäädäntö huomioon ottaen.

Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Sidosyksiköiden hyödyntämistä palveluiden tuottamisessa ei tulisi hankaloittaa esitetyllä tavalla. Kilpailuttamisessa osaajapula ja heikot markkinatilanteet ovat kuntien todellisuutta. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut voivat olla hyvinkin taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja kunnilla on kuitenkin lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Esimerkiksi ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräysvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan. Nykyinen jätehuoltojärjestelmä on rakennettu kustannustehokkaaksi ja tasapuoliseksi. Tämän toimivan jätehuoltojärjestelmän romuttaminen aiheuttaisi kaaoksen, jätealan kehityksen pysähtymisen ja kustannukset kasvaisivat todennäköisesti merkittävästi. Nykyisessä jätehuoltojärjestelmässä toiminta katetaan suoraan jätteentuottajilta perittävin jätemaksuin kohtuullisella tuotolla, joka ohjataan toimintojen kehittämiseen. Jätehuollon toimintaa ei kateta verovaroin. Jätelain tarkoituksena on edistää kiertotaloutta ja luonnonvarojen käytön kestävyttä, vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle, varmistaa toimiva jätehuolto sekä ehkäistä roskaantumista. Nyt esitetty 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus ei edistä tämän toteutumista. Uudistuksella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sidosyksiköiden henkilöstöön. Kunnista on siirtynyt osaajia sidosyksiköihin, ja niissä on paljon kuntien toimintaympäristön tuntevia asiantuntijoita.

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

Sastamalan kaupunki hankkii in house -hankintoina mm. ruoka- ja puhtaanapitopalveluja, ict-palveluja, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja ja jätehuollon palveluja. Mikäli nämä hankinnat in house -hankintoina kielletään, kaupungin kustannukset tulevat todennäköisemmin nousemaan ja kilpailutuksessa ei ole välttämättä ole yhtään tarjoajaa. Muutoksen vaikutukset tulevat olemaan hyvin moninaiset.

Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä kaupunki joutuu in house -yhtiöidensä osalta analysoimaan erillisten palveluiden tuottamisen tavat uudelleen, tekemään omistusjärjestelyitä, joiden hyödyt ovat epäselvät, mahdollisesti palkkaamaan henkilöstöä, neuvottelemaan uudelleen ja solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen jo kilpailutettuja tukipalveluja. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan suuri. Kun kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit todennäköisesti loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat todennäköisesti nousemaan kysynnän kasvun myötä.

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

Kaupungin pitää selvittää vaihtoehtoiset toimintamahdollisuudet muuttuneessa tilanteessa. Tiettyjä toimintoja yritetään jatkaa markkinaehtoisesti ja osa voidaan ottaa omaksi toiminnaksi yhtiön purkamisen kautta, jos jatkaminen ei ole mahdollista nykyisissä in house -yhtiöissä. Oma toiminta edellyttää lisäresursseja nykyiseen verrattuna ja todennäköisesti kustannusten kasvua. Myös toimintavarmuus saattaa heikentyä toimintayksikön pienenemisen seurauksena.

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

Ei minkäänlaisia hyötyjä.

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

Eivät ole. Aikaa tarvitaan merkittävästi enemmän. Siirtymäaika ei ole millään muotoa riittävä purkamaan sopimuksia, valmistelemaan kilpailutuksia ja suunnittelemaan tai ottamaan uusia toimintoja käyttöön.

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

Erittäin monia ja vaativia. Hyvin ja tehokkaasti toimivia yhtiöitä ja sopimuksia jouduttaisiin purkamaan, valmistelemaan kilpailutuksia ja suunnittelemaan tai ottamaan uusia toimintoja käyttöön.

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

Poikkeuksia mietittäessä pitäisi huomioida pienet- ja keskisuuret kunnat ja in house -yhtiöiden niille tuottamat palvelut. Poikkeuksena pienille ja keskisuurille kunnille (asukasluku alle 25 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköiltään myös alle 10 %:n omistuksella. Lisäksi pitäisi tunnustaa alat, joita markkinat eivät hoida tehokkaasti, kuten maantieteelliset alueet, joilla ei ole riittäviä markkinoita jonkin asian hoitamiseen, sekä erityisosaamista vaativat toiminnot, joille markkinat eivät vielä tarjoa riittäviä ratkaisuja.

In house -yhtiöitä koskevaa ulosmyyntirajaa tulisi korottaa nykyisestä EU-hankintadirektiiviä tiukemmasta rajauksesta. Ulosmyyntirajan tulisi olla enintään 20 % yhtiön liikevaihdosta.

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?

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Muutos on käytännössä merkityksetön.

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

Muutos on käytännössä merkityksetön.

Hankintojen ilmoittaminen

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

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

Lakiesityksessä ei ole otettu riittäväällä tavalla kantaa yhteishankintoihin ja laajoihin puitesopimuksiin. Yhteishankintojen nykyisiin hyviin käytäntöihin ei tule tehdä tarkoituksella tai epähuomiossa rajoituksia.

Yhteishankinnoista on säädettävä siten, että yhteishankinnan voi toteuttaa mikä tahansa yhteisö hankintayksikön puolesta. Esim. Hanselin, Tieran ja vastaavien yhteishankintoja toteuttavien yritysten toimintamalli on turvattava. Yhteishankinnan toteuttaminen hankintayksikön puolesta ei saa olla sidosyksikköasemaa vaativaa tai hankintayksiköiden keskinäiseen yhteistyöhön rajoittuvaa. Nykyisen yhteishankintajärjestelmän romuttaminen nostaisi monien bulkkituotteiden (esim. it-laitteet, puhelinliittymät) hintoja merkittävästi.

Uudistuksen suurimpia menettäjiä olisivat pienet ja keskisuuret kunnat (ml. seutukaupungit), koska ne joutuisivat merkittävästi muuttamaan tuki- ym. palvelujensa tuotantomallia, kun taas suuret kaupungit ja hyvinvointialueet voisivat jatkaa nykyisillä toimintamalleillaan ja hankkimalla palveluja in house -yhtiöltään.

Myös muita vaihtoehtoisia ratkaisumalleja tulisi punnita. Nyt tällaista selvitystä muista vaihtoehtoista ei ole tehty, mikä ei ole tarkoituksenmukaista ja hyvää lainvalmistelua.

Rautava Tapio
Sastamalan kaupunki