

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?

Ilmajoen kunta pitää esityksen tavoitteita hyvinä siltä osin, että esityksen tarkoitus on osaltaan hakea kustannussäästöjä, avata markkinoita ja lisätä kilpailua. Koko julkisen sektorin toimijoiden vastuulla on etsiä jatkuvasti keinoja siihen, miten palvelut tuotetaan mahdollisimman laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti. Entistä selvempää tulee olla yhteinen vastuu julkisten varojen käytöstä. Esityksessä esitetyt keinot eivät kuitenkaan pääosin tue näiden tavoitteiden saavuttamista ja voivat osittain johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. Hankintayksiköille tulee jättää riittävästi harkintavaltaa toteuttaa hankinnat markkinatilanteeseen ja omiin tarpeisiinsa sopivalla tavalla sen sijaan, että sääntelyä kiristetään.

Esityksen tavoitteena oleva kustannustehokkuus tulee olla entistä selvempi prioriteetti jatkossa kaikille julkisen sektorin toimijoille. Julkisen sektorin toimijoille tulee kuitenkin antaa mahdollisuus sekä samalla vastuu tehdä oma kustannusvertailu laadun ja vaikuttavuuden pohjalta, miten kustannussäästöt saavutetaan. Esityksen kohta, jossa edellytetään, että in house -toiminta on perusteltua, mikäli sen on markkinahintaa edullisempaa, tulisi riittää ohjausvaikutukseksi ja lainsäädännön painopiste tulisi kääntää tämän näkökohdan valvontaan. Tällä saavutetaan haluttu vaikuttavuus.

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 §:än esitetty muutos, joka koskee markkinakartoitusta, on perusteltu. Markkinakartoituksen hyödyntäminen on yksi keskeisimmistä keinoista lisätä kilpailua sekä tarjousten määrää. Käytännössä Ilmajoen kunta toteuttaa markkinakartoitusta jo laajalti hankinnan koosta riippumatta, joten pykälän 3 momentin muutos ei merkittävästi muuttaisi nykyisiä toimintatapoja.

Hankintalain 75 §:än (hankintasopimuksen jakaminen osiin EU:n kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa) esitetty muutos käytännössä velvoittaisi jakamaan hankintasopimukset osiin. Hankintojen jakamisen tavoitteena on kilpailun lisääminen. Ilmajoen kunta tunnistaa hankintalain 75 §:n muutosten taustalla olevat tavoitteet, mutta pitää esitystä osittain ongelmallisena. Ilmajoen kunta tekee arvion aina hankintakohtaisesti, milloin jakaminen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, sillä kaikissa hankinnoissa jakaminen ei ole toteutettavissa tai perusteltua.

Hankintalain 124 §:än 1 mom. on esitetty lisättävänä kohta 12, jonka mukaan hankintayksikön tulisi perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Tämä lisäisi hankintayksiköiden hallinnollista työtä ilman, että sillä olisi merkittäviä muita käytännön vaikutuksia hankintaprosesseihin.

Hankintalain 125 §:än ehdotetun muutoksen taustalla on oletus markkinoiden laajasta tarjoajamäärästä, mikä ei kuitenkaan vastaa todellisuutta monilla aloilla. Yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa on tietyillä sektoreilla yleistä, eikä se johdu hankintayksikön toimista, vaan markkinoiden rakenteesta ja tarjoajien vähyydestä. Velvoite keskeyttää hankintamenettely ja järjestää uusi kilpailutus yhden tarjouksen tilanteessa voi johtaa siihen, että sama tarjoaja jättää tarjouksen uudelleen, mutta aiempaa korkeammalla hinnalla. Tämä lisäisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia ja viivästyttäisi hankintojen toteutumistailman varmuutta paremmasta lopputuloksesta.

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

Ilmajoen kunta viittaa edellä lausuttuun. Hankintalain 65 §:än esitetty muutos on perusteltu ja tukee hankinnan huolellista valmistelua. Muut esitetyt keinot eivät ole tarkoituksenmukaisia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Ainoa sidosyksikkömarkkinaa selvittänyt tutkimus on tehty Kilpailu- ja kuluttajavirastossa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta käsillä olevan muutosvalmistelun tueksi. KKV:n selvityksen perusteella esitetty rajausta todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja.

Ilmajoen kunta näkee KKV:n tavalla, että tarkoituksenmukaisempi olisi kirjaus, joka painostaisi markkinoiden hyödyntämiseen silloin, kun se on mahdollista.

Ilmajoen kunta ei toisin sanoen pidä esityksessä ehdotettua sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta tarkoituksenmukaisena tai toteuttamiskelpoisena. Esitys rajoittaa merkittävästi kuntien mahdollisuuksia päättää toimintojensa järjestämisestä. Esitetyn rajoituksen tueksi tulisi esittää vahvat ja painavat perusteet, joita esityksessä ei ole riittävästi osoitettu.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kunnat ovat perustaneet yhteisesti omistettuja yhtiöitä nimenomaan palvelutuotannon tehostamiseksi ja investointikustannusten jakamiseksi. Nyt esitetty muutos hajauttaa ja sirpaloittaa toimivia palveluratkaisuja ja estää tehokkaan seudullisen ja valtakunnallisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä heikentäen samalla kuntien mahdollisuuksia järjestää palvelunsa tehokkaasti ja lisää tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Vaarana on myös lakisääteisten palveluiden järjestämisen tilapäinen vaarantuminen.

Jätehuollon kannalta sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi kuntakentälle kohtuuttoman haasteen. Valtaosa kunnallisista jätealan yhtiöistä ei täytä esitettyä muutosehdotuksen sidosyksikkökriteerejä. Jätealan näkökulmasta jää hyvin epäselväksi, mitä asiaa omistusosuuden rajoituksella yritettäisiin ratkaista. Esitetty muutos heikentää kuntien mahdollisuuksia huolehtia jätehuoltotehtävistään, joiden velvoitteista pääosa perustuu EU-lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin.

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

Mikäli sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, Ilmajoen kunta joutuisi arvioimaan uudelleen työterveyshuollon ja jätehuollon palveluiden järjestämistavat. Työterveyshuollon osalta kilpailutuksen toteuttaminen nostaisi todennäköisesti kunnan kustannuksia, sillä tämän hetkinen toimintamalli on kunnan näkökulmasta tehokas ja edullinen. Jätehuollon palveluiden kohdalla vähimmäisomistusvaatimus johtaisi kunnan hyvin vaikeaan asemaan.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus ei ole sovellettavissa jätealalla. Nykyisen järjestelmän purkaminen johtaisi kaaokseen ja jäteyhtiöiden arvokkaan omaisuuden häviämiseen ja sitä kautta kuntien omistaja-arvon tuhoutumiseen: arvokkaille jätehuoltolaitoksille ei löydy ostajaa ja kunnilla ei ole taloudellista kantokykyä ja halua tasata omistuksia rahalla vastaamaan 10 prosentin omistusvaadetta.

Jäteyhtiön osakkaina kunnat ovat investoineet yhteisen jätehuollon infraan: loppusijoitusalueisiin, biokaasulaitoksiin, varastoalueisiin ja jäteasemiin ja niiden myötä tulleisiin vastuisiin. Arvokkaat RE-kierrätysasemat ovat hyvin epälikvidiä omaisuutta.

Lainsäädännöllä ei voida myöskään pakottaa kuntia uusiin osakassopimuksiin, mitkä ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia. Omistajakuntien olisi sovittava yhteisen yhtiön purkamisesta, mikä on laaja aikaa vaativa ja myös kunnan resursseja sitova viranomaiselvitys, missä jaettavana

tasesubstanssiltaan arvokkaasta omaisuudesta pääosan muodostavat epälikvidit kierrätys- ja jäteasemat.

Etelä-Pohjanmaalla noin 30 vuoden aikana rakennettu varsin hyvin toimiva järjestelmä tuhottaisiin tuolla 10 prosentin sidosyksikkörajauksella täydellisesti. Se ei palvele kenenkään etua.

Jätelaki ei mahdollista toiminnan rahoittamista omistajien osuuksien mukaan, vaan toiminnan rahoituksessa on noudatettava jätelain 79 §. Kunnat ovat investointien lisäksi sitoutuneet lukuisiin jätteiden käsittely- ja kuljetussopimuksiin. Näiden sopimusten purkaminen ennen sopimuskauden loppua aiheuttaisi huomattavia kustannuksia kuntayhtiöille. Kaikkien voimassa olevien palvelujen uudelleen kilpailuttaminen ei ole myöskään mahdollista annetussa siirtymäajassa.

Kuntaomisteiset jäteyhtiöt noudattavat hankintalain asettamia vaatimuksia hankinnoissaan. Jätehuollon osuus asumisen kustannuksista on hyvin pieni ja palvelutaso kustannuksiin nähden korkea. Työryhmän esitys romuttaa kuntien välisen hyväksi todetun ja koetellun yhteistyön ja asukkaiden jätehuoltopalvelut heikentyisivät.

Yksittäisten kuntien resurssit ovat riittämättömät nykyaikaisten vaatimusten ja EU-lainsäädännön mukaisen jätehuollon järjestämiseen. Kuntien yhteistyöllä jätehuollon kustannukset on saatu pidettyä kohtuullisina. Jätehuolto on muutakin kuin kuljettamista, kuten muun muassa käsittelyä erilaisille jätelajeille, aluekeräyspalveluiden ylläpitoa, neuvontaa ja viestintää, kuljetusrekisterin ylläpitoa, laskutusta, asiantuntijatyötä sekä muita hallinnollisia tehtäviä. Lisäksi jätehuollon järjestämistä varten kunnalla pitää olla käytössä tarvittavaa infraa, kuten esimerkiksi loppusijoitusalueita.

Ilmajoen kunta on järjestänyt jätehuoltonsa Lakeuden Etappi Oy:n kautta. Lakeuden Etappi Oy:n omalla alueella on pienten/keskisuurten kuntien/kaupunkien mahdotonta järjestää jätehuoltoaan yksin: jätteiden keräykset, kilpailuttamiset, astiapalvelut, jätteen vastaanottopalvelut, siirtokuljetukset jätevoimalaitoksiin ja mädätyslaitoksiin, käsittelypalvelujen ostamiset, asiakaspalvelut kuntalaisille, neuvonta- ja valistus, tietohallinnot ja tietojärjestelmät, viranomaisraportoinnit ja erityisesti rahoitukset laitoksiin ja järjestelmiin toimivasti on kunnan mahdotonta järjestää yksin EU-lainsäädännön mukaisesti.

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

Päätöksiä asian suhteen ei ole tehty.

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

Muutokset eivät tuottaisi taloudellisia tai muita hyötyjä Ilmajoen kunnalle. Päinvastoin, kustannukset ja hallinnolliset työt lisääntyisivät.

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

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

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

Ilmajoen kunta katsoo, että Kuntaliiton esittämä näkemys on koko kuntasektorin häiriöttömän toiminnan kannalta erittäin tärkeä ja painava huomio, jota ei saa ohittaa lainvalmistelussa.

"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 hallitusohjelman mukaista yleisen edun vaatimusta."

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?

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?**

Hankintojen ilmoittaminen

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

Muut huomiot

Lähde Marko
Ilmajoen kunta