

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?

Siikalatvan kunta on huolissaan mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien velvoitteiden lisäämästä hallinnollisesta taakasta. Erityinen huoli liittyy sidosyksiköiden vähimmäisomistuksen edellytykseen. Lainvalmistelusta sekä mietinnön sisällöstä puuttuu vaikutusten arviointi. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta koska esitys rajoittaa kunnan mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Lisäksi muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella tai rajatun toiminnan puitteissa. Esitetty muutos koskisi Siikalatvan kunnan osalta esimerkiksi henkilöstö- ja talouspalveluiden, ICT-palveluiden sekä jätehuollon toimintaa sekä niiden järjestämistä. On muistettava, että kunnat hyödyntävät sidosyksikköjensä kautta lukuisten paikallisten yrittäjien osaamista ja in house -yhtiöt ostavat palveluita yksityiseltä markkinalta. Mikäli tällä hetkellä toimivat rakenteet rikotaan, muutos ei palvele näitä pienyrittäjiä, eikä takaa kuntalaisille nykyistä parempia palveluja. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaisi epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

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?**

Hankinnan huolellinen valmistelu vaatii hankintayksiköltä markkinatilanteen ja alalla toimivien yritysten kartoitusta sekä markkinavuoropuhelua. Hankintayksikön harkintavalta tulisi säilyttää myös 75§:n mukaisissa tilanteissa, jotka koskevat hankintasopimuksen jakamista osiin EU:n kynnysarvon ylittävässä hankinnoissa. Hankinnan jakaminen ei aina ole mahdollista ja lakiin tulee kirjata mainittu mahdollisuus tietyissä olosuhteissa poiketa jakamisvelvollisuudesta. Hankintayksikölle tulee jäädä tarpeellista harkintavaltaa siihen, milloin hankinnan jakaminen on perusteltua ja milloin ei. Muutos lisänee oikaisuvaatimusten ja valitusten määrää ja sitä kautta aiheuttaa kustannuksia hankintayksikölle. Mahdollisiin ylilyönteihin ja annetun harkintavallan selviin väärinkäyttöihin voidaan tehokkaasti puuttua jo voimassa olevan hankintalain perusteella.

Hankintamenettelyn keskeyttämiseen tietyissä tilanteissa ei käytännössä ole toimiva ratkaisu. Hankinnan keskeyttäminen silloin, kun tarjouksia on saatu vain yksi, ei ole tarkoituksenmukaista. Markkinoiden kapeuden vuoksi tarjoajia ei esimerkiksi ole löydettävissä tarpeeseen nähden. Yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei yleensä johdu hankintayksiköstä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Pienissä maaseutukunnissa markkinatilanteen takia tarjouskilpailun uusinta tuskin lisäisi tarjouksien määrää ilman, että hankinnan vaatimuksia alennetaan. Markkinoilla ei useinkaan ole varsinkaan kasvukeskusten ulkopuolella tarjota kuntasektorin tarpeisiin riittävä määrä toimijoita. Tällöin on mahdollista, että kunta yhden tarjouksen kilpailutuksissa joutuu toteuttamaan kilpailuttamisen useamman kerran, muttei edelleenkään saa kuin yhden tarjouksen ja lopputuloksena on vielä ensimmäistä kilpailutuskierrosta korkeampi hinta. Kunta on myös voinut asettaa kriteerit huolella siten, että varmasti saa sellaisen tavaran tai palvelun, joka vastaa tarpeisiin. Tällöin uusi kilpailutus ei tuo uusia tarjoajia eikä kunnan ole tarkoituksenmukaista huonontaa kriteerejään vain sen vuoksi, että saadaan seuraavassa tarjouskilpailussa useampi tarjous. Tarjouksia voidaan parhaimmillaan valmistella useita kuukausia ja tarjousten tulisi useimmiten ajoittua tiettyyn ajankohtaan vuodesta tai urakan tulee sijoittua kahden muun urakan väliin. Tämä voi pahimmillaan viivyttää useampaa urakkaa, niihin liittyviä muita hankintoja ja kunnan palvelujen tuottaminen näin ollen huomattavasti vaikeutuu.

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

Pääosin eivät. Markkinakartoituksen tehostaminen ja hankintojen jakaminen osiin voivat lisätä tehokkuutta, mutta sidosyksiköiden omistusosuuden rajoitukset eivät tue kilpailun lisäämistä, vaan kasvattavat julkisten toimijoiden kustannuksia ja heikentävät palveluiden saatavuutta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistusmekanismi vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Seudullinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä Siikalatvan kunnalle ja muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismi on käytännössä toimimaton ja ehdotus ehdotus vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutoksen vaikutukset tulevat olemaan moninaiset ja hallinnollinen taakka tulee olemaan merkittävä. Mikäli kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan. Myös osajista tulee pulaa kun järjestelyt toteutetaan samanaikaisesti eri puolella Suomea. Pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi.

Siikalatvan kunta katsoo, että sidosyksiköt ovat tärkeitä osaamiskeskittymiä, joilla on merkittävä rooli alueen kehittämisessä. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut ovat maaseudun pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset. Lisäksi maaseudulla sidosyksiköt ovat houkuttelevia työnantajia asiantuntija-alalla. Kunnista on siirtynyt osajia 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?**

Sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä ja kilpailuttaneet toimintaansa varten merkittäviä sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa. Sidosyksikön omistajapohjan ja siten palveluvolyymien pienentyessä myös sidosyksikön ja yksityisten toimijoiden välisiä sopimuksia joudutaan muuttamaan ja irtisanomaan.

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

Siikalatvan kunta pienenä kuntana ei todennäköisesti pystyisi jatkamaan toimintaa kaikissa sidosyksiköissään. Sidosyksiköiden osuuksien myyminen tai yhtiöiden purkautuminen ovat avoimia kysymyksiä. Järjestelyistä ja sopimisesta tulisi kustannuksia, joiden mittakaava ei ole tiedossa. Kunnassa tarvittaisiin asiantuntevaa lisäresurssia asian hoitamiseksi, kuten myös kilpailuttamisten järjestämiseksi. Alueellamme on jo nyt osaajapulaa tämän hetkisten sidosyksiköiden sektoreilla. Kustannukset palvelujen järjestämisestä tulisivat todennäköisesti kasvamaan.

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

Siikalatvan kunta ei tunnista muutoksesta seuraavia taloudellisia tai toiminnallisia hyötyjä.

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

Pelkästään jo yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä lähelle esitetyn 1,5 vuotta. Esitetystä siirtymäajassa uusien sopimusten kilpailuttaminen vaatii jo itsessään vuosia, jos merkittäviä kilpailutusresursseja ei ole saatavilla. Pelkästään siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoksesta muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli muutoksen halutaan saavuttavan sille asetetut odotukset, tulee uudistuksen toteuttamiselle varata riittävä aika.

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

Muutos koskisi lähestulkoon kaikkia kuntia yhtä aikaa. Tästä voi seurata häiriöitä markkinoilla, ruuhkaa hankintojen järjestämisessä ja myös osaajapulaa. Voimassa olevat eri mittaiset sopimusajat tuovat oman haasteensa muutokseen, johon kunta ei pysty varaamaan erityistä resurssia. Tämä tulisi aiheuttamaan kunnalle lisäkustannuksia.

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

Kestävin tapa vaikuttaa kuntayhtiöiden toimintaan on toimiva omistajaohjaus. Omistajaohjauksen vahvistamista tulee tukea. On tärkeää, että hankintayksiköt voivat asettaa muiden vaatimusten ohella huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä vaatimuksia tuotteille, palveluille tai urakoille.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? 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 tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Käytännön varautuminen (esim. kattavat vaihtoehtoiset jätteenkäsittelyalueet, huoltovarmuuden ylläpitämiseksi vaadittava valmistautuminen ja osaaminen) sekä huoltovarmuusosaamisen varmistaminen edellyttävät laajaa alueellista kuntayhteistyötä. Markkinahäiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori.

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?**

Hallinnollinen taakka ei esityksen perusteella hankintayksikön näkökulmasta vähene.

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen on aito puute lainvalmistelussa. Mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perustelemine edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin merkittävästä muutoksesta ilman ennakkovaikutusten arviointia.

livari Pekka
Siikalatvan kunta