

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.

Eriytinen uusi tiukentuva normi on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen 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 uudelleenjärjestelystä 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?**

Hankintalain 65 §:än (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 §:än (hankintasopimuksen jakaminen osiin EU- kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa) esitetty muutos käytännössä velvoittaisi jakamaan hankintasopimukset osiin. Muutos on tavoitteiltaan ymmärrettävä. Toisaalta muutos kaventaisi hankintayksiköiden harkintavaltaa 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 hankintaoikaisuissa ja muutoksenhauissa, mikä aiheuttaa suoria ja välillisiä kustannuksia.

Urjalan kunta jakaa jo nyt hankinnat osiin silloin, kun se koetaan tarkoituksenmukaiseksi ja sillä voidaan edistää kustannustehokkuutta sekä pienten yritysten mukaan pääsyä. Hankintayksiköillä tulisi säilyttää harkintavalta myös 75 §:n mukaisissa tilanteissa.

Hankintalain 124 §:än esitetty (hankintakertomukseen annettavat tiedot) muutos lisäisi ns. paperityötä eli hallinto- ja transaktiokustannuksia sekä myös välillistä suunnittelu- yms. työtä kaikissa hankintayksiköissä.

Hankintalain 125 §:än esitetty muutos, joka velvoittaisi hankintamenettelyn keskeyttämiseen tietyissä tilanteissa, on tavoitteeltaan 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-, puhtaus- ja ravintopalveluissa, koulutuspalveluissa ja 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?**

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Urjalan kunta ei kannata sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevaa esitystä esitettyssä muodossaan.

Vähimmäisomistusvaade on kunnan näkökulmasta epätarkoituksenmukainen eikä ole toteuttamiskelpoinen. Kunnan kannalta keskeisiä palveluja hankitaan in house -hankintana, koska markkinat eivät pysty tarjoamaan palvelua. 10 % omistusosuusvaade ei ole tarkoituksenmukainen. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Esityksessä ei ole perusteltu, miksi juuri 10 % omistusosuus olisi tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen.

Esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin 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.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskeva esitys annetussa muodossaan sekoittaisi toimivat markkina täysin sekä aikaansaisi epävarmuutta.

Urjalan kunta ei pysty lisäämään omistusosuuttaan in-house yhtiöissä, joihin se kuuluu, joten kunta joutuisi luopumaan in-house -hankinnoista. Ongelmaksi tulee, mistä hankkia korvaava palvelu esimerkiksi jätehuollon ja 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 eikä sidosyksiköiden hyödyntämistä palveluiden tuottamisessa tulisi hankaloittaa mietinnössä esitetyllä tavalla. Kilpailuttamisessa osajapula 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 kunnalla 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 jätteen tuottajilta perittävien jättemaksuilla kohtuullisella tuotolla, joka ohjataan toimintojen kehittämiseen. Jätehuollon toimintaa ei kateta vero varoin. Jätelain tarkoituksena (1§) 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 % vähimmäisomistusvaatimus ei edistä tämän toteutumista.

Uudistuksella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sidosyksiköiden henkilöstöön. Kunnista on siirtynyt osajajia 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?**

Urjalan kunta hankkii in-house-hankintoina mm. ICT-palvelua henkilöstöhallinnon ohjelmat ja jätehuollon. Urjalan kunnan omistusosuus on jätehuoltoyhtiöstä 4,31 %, joten muutos koskisi myös jätehuollon järjestämistä. Mikäli nämä hankinnat in-house-hankintoina kielletään, kunnan

kustannukset tulevat todennäköisemmin nousemaan eikä kilpailutuksessa ei ole välttämättä ole yhtään tarjoajaa.

Muutoksen vaikutukset tulevat olemaan hyvin moninaiset. Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä kunta 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 loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat todennäköisesti nousemaan kysynnän kasvun myötä. Kilpailu- ja kuluttajavirastossa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta tehdyn selvityksen perusteella, KKV on esittänyt, että ko. rajausta todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja.

Yksinomaan ict:n osalta lainsäädännön toteutuminen vaikuttaisi merkittävästi.

Uralan kunnassa on käytössä seudullisen tietohallinnon kautta useita sidosyksikköhankintoja, joissa palvelusopimus on tehty sidosyksikön kanssa. Sidosyksikkö tuottaa itse tai on kilpailuttanut palvelut. Näitä ovat mm.:

- Sarastia: CGI Populus henkilöstöhallinnon ohjelmistopalvelu, toistaiseksi voimassa, irtisanomisaika 7 kk
- Sarastia: CGI Titania työvuorosuunnittelun ohjelmistopalvelu, toistaiseksi voimassa, irtisanomisaika 7 kk
- Tiera: ICT-palvelut, määräaikainen 16.11.2027 saakka, sen jälkeen toistaiseksi voimassa, irtisanomisaika 12 kk
 - o Käyttötuki, Lähituki, Elinkaaripalvelu, Laitehallintapalvelu
 - o O365 tukipalvelut
 - o Käyttöpalvelut
 - o Tietoliikennepalvelut
 - o Mobiililaitehallinta, Elinkaaripalvelut (Tabletit ja Chromebookit)
- Tiera: Microsoft CSP-lisenssit (O365, M365), toistaiseksi voimassa, irtisanomisaika 6 kk
- Tiera: Nexetic Backup Microsoft 365 varmistuspalvelu, toistaiseksi voimassa, enintään 31.12.2027 saakka, irtisanomisaika 1 kk
- Tiera: Turva turvapostipalvelut: toistaiseksi voimassa, irtisanomisaika 6 kk

- Tiera: Vesseli (Alfa eCare Daisy) varhaiskasvatuksen toiminnanohjausjärjestelmä, toistaiseksi voimassa, irtisanomisaika 10 kk.

Lakiesitysluonnoksen 10% omistusvaade tarkoittaisi pienomistajille sitä, että yllä olevat palvelut on kilpailutettava. Kilpailutusten asiantuntijapalvelujen sekä toimittajien tarjousten ja palvelujen saatavuudet tulevat olemaan rajallisia tässä tilanteessa. Siirtymäaika 30.6.2027 saakka on tällaiseen muutokseen joka tapauksessa liian lyhyt. Yhden tietojärjestelmän käyttöönotto vaatii noin puolen vuoden - vuoden projektin, jossa rakennetaan myös liittymät muihin järjestelmiin. Projektikustannukset ovat tyypillisesti useita kymmeniä tuhansia euroja. Lisäksi omaa työtä käyttöönottoihin ja koulutuksiin kuluu merkittävästi. Laajojen ICT-palvelukokonaisuuksien kilpailutus on työlästä, ja käyttöönotto voi viedä vuosia. Muutosten aiheuttamat lisäkustannukset yhteensä voivat olla satojen tuhansien eurojen luokkaa.

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

Kunnan täytyisi yrittää jatkaa toimintaa markkinaehtoisesti, jos muita omistusosuusjärjestelyjä nykyisissä in house -yhtiöissä ei ole mahdollista tehdä, esim. pilkkominen.

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

Nähtävissä ei ole realistisia hyötyjä.

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

Siirtymäaika on aivan liian lyhyt. Palveluiden, joita nyt hankitaan in house-hankintoina, kilpailuttaminen olisi työlästä. Henkilöresurssia monen yhtäaikaisen vaativan kilpailutuksen läpi viemiseen ei ole riittävästi. Kunnallinen päätöksenteko vaatii niin ikään oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi.

Voimassa olevat sopimukset tulisi myös saada päättymään. Työryhmämietinnön sisältämä velvoite irtisanoa hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäajan puitteissa on ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta. Mietinnössä ei oteta kantaa siihen, mikä taho vastaa sopimusten irtisanomisesta syntyvistä sakoista ja mahdollisista syntyvistä vahingoista. Lainsäätäjän tulisi huolehtia syntyvien sanktioiden minimoimisesta ja korvaamisesta osapuolille. Lähtökohtaisesti laissa tulisi ottaa kantaa siihen, että lain nojalla päättyvistä sopimuksista ei seuraisi sanktiota osapuolille. Sidosyksikön omistajapohjan ja tätä kautta palveluvolyymien pienentyessä myös sidosyksikön ja yksityisten toimijoiden välisiä sopimuksia joudutaan muuttamaan ja irtisanomaan. Mietintö ei ota kantaa myöskään näistä muutoksista ja irtisanomisista seuraavien kustannusten ja sanktioiden korvaamiseen.

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

Voimassa olevien sopimusten irtisanominen, markkinakartoitukset, osaamistarpeen selvittäminen, mahdollisesti tarvittavan lisäosaamisen ja - resurssin hankkiminen, kilpailutusten läpivieminen, päätöksenteko. Esitykseen sisältyvä siirtymäaika ei ole riittävä.

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

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

Käytännössä kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontarooli ja markkinaoikeus ovat osoittaneet toimivuutensa. Nyt saatujen ratkaisujen vaikutus tulee olemaan tuntuva ja ratkaisee ongelmallisimpina pidettävät tapaukset. KKV:n valvontarooli on perusteltu ja sen toimintaa tulee tukea. Direktiiveihin, laajaan oikeuskäytäntöön ja olemassa olevaan lakiin perustuvan määräysvallan vaatimuksen toteutus ja valvonta sekä omistajien että KKV:n toimesta on paras tapa varmistaa sidosyksiköiden käytön asianmukaisuus.

Kestävin tapa vaikuttaa kuntayhtiöiden toimintaan on toimiva omistajaohjaus ja sen vahvistamista tulee tukea.

Joka tapauksessa jätehuollon osalta omistusvaatimus ei ole toteutuskelpoinen, jätehuollon osalta tulisi kirjata poikkeus.

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

-

Saari-Männistö Salla
Urjalan kunta - kunnanhallitus