

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?

Harjavallan kaupungin lausunto:

Sinänsä tavoite lisätä tehokkuutta julkisissa hankinnoissa ja lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin kilpailutuksiin voidaan pitää kannatettavana. Esitetyllä tavalla toteutettuna ei kuitenkaan saavuteta säästöjä kuntatalouteen tai lisätä tehokkuutta, vaan aiheutetaan

normienpurkutavoitteen vastaisesti kunnille lisää velvoitteita ja painetta rekrytoida uutta henkilöstöä hankintalain velvoitteiden saavuttamiseksi.

Toteutuessaan esitys aiheuttaisi kunnille merkittäviä lisäkustannuksia mm. uudelleen kilpailuttamisina, irtaantumisina, käyttöönottoina, uudelleenjärjestelyinä ja osiin jaettavien hankintojen kilpailutusten kautta syntyvinä päällekkäisinä toimintoina. Esitys lisäisi byrokratiaa ja hidastaisi muiden lakisääteisten palveluiden tuottamista.

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.

Harjavallan kaupungin lausunto:

Esityksen vaikutukset on arvioitava huolellisesti, jotta hankintatoimi ja ohjaus ei käy liian raskaaksi varsinkin pienille ja keskisuurille kunnille tai alueille, joissa kilpailutettava 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?**

Harjavallan kaupungin lausunto:

Markkinakartoitusta koskeva pykälä tarkentaa markkinakartoituksen käytäntöjä olematta velvoittava kaikissa hankinnoissa. Harjavallan kaupunki pitää tätä ohjaustapaa kannustavana. Velvoite jakaa hankinnat osiin ja erillisiin tarjouskilpailuihin lisää byrokratiaa, hallintokustannuksia ja vaatii lisää henkilöstöresurssia. Pienissä kunnissa uudelleen kilpailuttamisvelvoite aiheuttaa huomattavia hankaluuksia palvelujen hankinnoissa, koska palvelujen tarjoajia voi olla vain yksittäisiä eikä kilpailutukseen välttämättä saada uusia tarjouksia. Uudelleen kilpailutus voi johtaa hintojen nousuun kyseisessä hankinnassa.

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

Esitetyt keinot eivät mielestämme edistä tavoitteita. Kilpailutuksiin on usein vaikea saada tarjouksia ja kilpailutukset vaativat aina merkittävästi resursseja ja osaamista. Jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti toteutettuna ne aiheuttavat merkittävän määrän hallinnollista työtä erityisesti pienissä organisaatioissa. Tärkeämpi olisi korostaa hankintayksiköiden hankintaosaamisen merkitystä ja kokonaisprosessien ymmärryksen tarvetta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen. Esitys romuttaisi esimerkiksi seudullisten elinkeinoyhtiöiden toiminnan ja rajoittaisi vaarallisella tavalla yhteisiä ponnistuksia alueen elinvoiman ja kilpailukyvyn edistämiseksi. Useat puhtaan tai vihreän siirtymän hankkeet ovat edenneet pitkälti seudullisen elinkeinoyhtiön vapailla markkinoilla teettämien, kilpailutettujen selvitysten ja hankkeiden myötä. Esitetty vähimmäisomistusprosentti näyttäytyy vaikuttavuuden arviointien puuttuessa mielivaltaiselta ja täysin epätarkoituksenmukaiselta. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen vaarantaa tai lopettaa kokonaan seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä, sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Esimerkkinä elinkeinoyhtiön lisäksi juuri toimintansa käynnistänyt jätehuolto-yhtiö ja ICT-palveluita tuottava Tiera. Mikään siirtymäaika ei

riitä paikkaamaan näin syntyviä vahinkoja tai korvaamaan näiden yhtiöiden toiminnan käynnistämiseen jo kohdistettua työtä saati korvaavien rakenteiden aikaansaamisen edellyttämää työtä.

Uudistetun jätehuoltolain mukaan on rakennettu myös kuntien välisiä yhteistyöorganisaatioita ja yhtiöitä, joissa omistusosuudet eivät välttämättä oikeuta palveluiden hankintaan kyseisiltä organisaatioilta uuden lain mukaisesti. Kuntalaisille tuotetut palvelut ovat vaarantumassa, sillä pidempikään siirtymäaika ei riitä lain mukaisen palveluntuotannon uudelleenjärjestelyyn ja kilpailutuksiin avoimilla markkinoilla. On myös riski, ettei palveluntarjoajia ole kansallisesti ja palvelut valuvat kansainvälisten ja ulkomaisten konsernien hallintaan.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Harjavallan kaupungin lausunto:

In-house-yhtiön ohjelmistokustannukset, investointien kustannukset, henkilöstökulut yms. on jatkossa katettava enintään 10 omistajayksiköltä saatavalla laskutuksella. Muutos tulisi toteutuessaan aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia omistajille mm. kilpailutusten, käyttöönottojen, uusien yhteistyökumppanien voittoon tähtäävien hinnoittelumallien sekä organisaatioiden omien lisäresurssien tarpeen muodossa. Lisäksi tästä aiheutuu irtaantumiskuluja nykyisistä sopimuksista ja järjestelmien vaihtokuluja. Miten ne korvataan kunnille?

Henkilöstöresurssitarve kunnissa kasvaisi niin hankintaosaamisen kuin tekevien käsien takia. Erityisasiantuntemusta tarvitaan lisää, kuten hankintateknistä – ja lakiosaamista. Pahimmillaan kunnissa voisi olla samanaikaisia hankintaprosesseja käynnissä kymmeniä, johon resurssia ei ole olemassa. Sidosyksiköiden kautta kunnat ovat voineet yhdistää erilaisten erityisalojen osaamisen ja saada näiden tuottamat palvelut sekä kehittää näiden alojen toimintaa huomattavasti pienemmillä kustannuksilla kuin mitä jokaisen kunnan itse toteuttamana. Sidosyksiköt hankkivat palvelunsa kilpailuilta markkinoilta.

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

Laajat irtautumisprosessit, kilpailutusprosessit, henkilöstötarpeen lisääntyminen näiden kautta, osaamisen lisääminen, juridinen osaaminen, muutuskustannukset. Todennäköisesti paljon ennalta- arvaamattomia kustannuksia. Markkinat ovat myös vaarassa tukkeutua, eivätkä avoimien markkinoiden toimijat pysty tai halua tarjota palveluita ehdotetun lain mukaisesti uudessa tilanteessa.

Lainvalmistelun vaikutusarvioinnit ovat jääneet kokonaan tekemättä eikä niitä voida kuitata lausuntokierroksen tuottamalla informaatiolla.

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

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

Esityksen hyväksyminen on kuntakentälle erittäin huono ratkaisu. Keskustelussa olleiden epäkohtien korjaaminen ei edellytä näin mittavaa myllerrystä. Mikäli tämä lainsäädäntö hyväksytään, aiheuttaa se kustannuksia, byrokratiaa ja henkilöstölisäyksiä tilanteessa, jossa kunnilla ei ole taloudellisia edellytyksiä. Yhdellä kunnalla voi olla kymmeniä irtaantumisprosesseja ja kilpailutusprosesseja yhtä aikaa. Hyvään hallintoon liittyvä valmistelu olisi edellyttänyt

lainvalmistelijaa laatimaan vaikutusten arvioinnin ja tuottamaan kunnille ratkaisuvaihtoehtoja tällaisessa tilanteessa.

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

Muutoksesta ei seuraisi taloudellisia tai muitakaan hyötyjä Harjavallan kaupungille lähitulevaisuudessa.

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

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?**

Harjavallan kaupungin lausunto:

- nykyisten sidosyksiköiden uudelleen järjestelyt
- sopimuksien päättämiseen liittyvät toimenpiteet
- taloudelliset selvitykset em. asioista
- kilpailutusten valmistelut
- kilpailutusten toteutukset sekä hankintojen tekemiset
- hankittavien ohjelmistojen tietosuojavaikutusten arvioinnit
- tietosuoja- ja tietoturva-asioiden huomioiminen, muutosvaikutusten arvioinnit
- toimintavarmuuden varmistaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

- käyttöönottoprosessit
- lisärekrytoinnit hankintojen valmisteluun ja suunnitteluun
- jne.

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

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 % 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. Seudullisten elinkeinoyhtiöiden roolia, tehtäviä ja mahdollisuuksia ei ole varaa vaarantaa.

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?

Harjavallan kaupungin lausunto:

Ei vastaa. Sidosyksikköinä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä myös kuntien varautumisen näkökulmasta, koska tiettyjä kunnan toiminnan kannalta keskeisiä palveluita tulee voida tuottaa myös niissä tilanteissa, joissa se ei olisi pelkästään yksityisen sektorin lähtökohdista katsottuna enää kannattavaa.

Esityksestä väistämättä seuraisi rakenteellisia muutoksia vakiintuneisiin toimintamalleihin mm. kuntakentän ICT-, talous- ja henkilöstöhallintopalveluissa. Hankintakokonaisuuksien pirstaloitumien ja käytettävien järjestelmien sekä palveluntuottajien vaihtuminen toistuvien väliajoin (sopimuskausittain) tulisi hyvin todennäköisesti vaikuttamaan negatiivisesti tiedon eheyteen ja lisäämään tiedonsiirtoon, tietoturvaan ja henkilötietojen asianmukaiseen käsittelyyn liittyviä riskejä kunnissa ja niin ollen heikentäisi kokonaisturvallisuutta yhteiskunnassa. Kyberturvallisuuteen liittyvää osaamista on rakennettu usean vuoden ajan sidosyksikön kanssa. Tätä kumuloituvaa osaamista ei ole syytä vaarantaa tai mitätöidä.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

Pidämme nykyistä mallia riittävänä. Luopuminen rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta voi vähentää hallinnollista taakkaa, mutta samalla se lisää merkittävästi riskiä väärinkäytöksistä ja turvallisuuden heikkenemisestä.

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

Emme näe muutoksen helpottavan hallinnosta taakkaa vaan päinvastoin lisäävän etenkin hankintayksikön hallinnollista työtä. On hyvin mahdollista, että muutokset johtavat pienissä ja keskisuurissa kunnissa oman palvelutuotannon ja hallinnollisen työn kasvattamiseen, mikä ei edistä sujuvaa ja toimivaa yksityisen ja julkisen sektoriin yhteistyötä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

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

Harjavallan kaupungin lausunto:

Lausunnolla olevan työryhmämietinnön valmistelussa on norminpurku jäänyt taka-alalle. Harjavallan kaupunki on huolissaan mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien veloitteiden lisäämästä hallinnollisesta taakasta. Työryhmämietinnössä esitetty mekanismi on liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon.

Vaikutustendarvioinnin puuttuminen on aito puute lainvalmistelussa. Lukuisat eriävät mielipiteet osoittavat, ettei mietintöä tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perustelemine edellyttää.

Kuusela Hannu
Harjavallan kaupunki

Oravainen Timo
Harjavallan kaupunki - Kaupunginhallitus