

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?

Esityksen yleiset päämäärät tavoitteena lisätä tehokkuutta julkisissa hankinnoissa sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin ovat erittäin kannatettavia. Lapinlahden kunta kuitenkin katsoo, että esityksen mukaisilla muutoksilla hankintalakiin tavoitteita ei voida saavuttaa.

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

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.

Hankintojen huolellinen valmistelu ja suunnittelu on hyvä peruste onnistuneelle hankinnalle sekä markkinakartoituksen käyttäminen sellaisissa hankinnoissa missä hankintayksikkö erityisesti tarvitsee tietoja markkinoilta onnistuneen ja hyvän hankinnan suorittamiseen. Hankintojen valmistelu ja suunnittelu tarvitsee aina myös hankintayksiköltä aikaa ja resursseja.

Hankintayksikköjä on hyvin eri kokoisia ja erityisesti pienissä hankintayksiköissä hankintojen suorittaminen voi olla keskittynyt muutaman henkilön varaan ja voidaan suorittaa muiden pääasiallisten tehtävien rinnalla. Pienten hankintayksikköjen kannalta on tärkeää, että hankinnoissa onnistutaan niin laadullisesti kuin myös taloudellisesti.

Markkinakartoitus on keino saada hyvin tärkeää tietoa markkinoilta hankinnoissa missä hankintayksiköllä ei ole tarkkaa tietoa, mutta markkinakartoitus ei ole oikea keino tiedottaa sekä viestittää hankintayksikön kaikista hankinnoista. Hankinnoista tiedotamme yleisemmin kunnan verkkosivuilla ja järjestämällä hankintainfoja. Hankintayksiköllä on todennäköisesti suurin osa sellaisia ns. normaaleja hankintoja, joita on suoritettu hyvin pitkään, ja jotka ovat tunnettuja markkinoilla.

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

Yleisesti ottaen, kunnilla on taloudellinen kannuste toteuttaa hankinnat huolellisesti ja markkinalla olevaa parasta tietoa hyödyntäen. Ehdotetut kirjaukset todennäköisesti kannustavat perinpohjaiseen markkinakartoitukseen, koska vain huolellisesti toteutetulla markkinakartoituksella voi perustella hankinnan jakamatta jättämistä tai välttää hankinnan uudelleen kilpailuttamiselta yhden tarjouksen tilanteessa.

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

Tässä työryhmän mietinnön mukaisessa esitetystä muutoksessa ei ole huomioitu pienempiä hankintayksikköjä (mm. pienet kunnat) missä hankintoihin ei välttämättä markkinoilla ole kiinnostusta johtuen niiden pienestä arvosta. Pienissä hankintayksiköissä voi useinkin saada hankintaan vain yhden tarjouksen. Hankintayksikkö pyrkii kuitenkin valmistelemaan hankinta-asiakirjat hyvän laadullisen ja taloudellisen hankinnan päämäärän mukaan ja niin että hankintasopimus voidaan toteuttaa hyvän lopputuloksen mukaan. Mikäli hankinta tulee keskeyttää vain yhden tarjouksen saatua johtaa tämä helposti hankintayksiköissä hankintojen suunnittelussa ja hankinta-asiakirjojen laatiessa ns. ylivarovaisuuteen. Hankintasopimusehtoja ja laatuvaatimuksia voidaan väljentää sen vuoksi että saadaan hankintaan tarjouksia ja tämä voi johtaa hankintayksikön kannalta ongelmiin hankintasopimuksen valvonnassa.

Lakiesityksen mukaan, mikäli hankintayksikkö haluaa edelleen toteuttaa hankinnan julkisena hankintana, on sen järjestettävä uusi tarjouskilpailu. Uuden tarjouskilpailun järjestämisessä on hankintayksiköllä aina se riski, että hankintasopimusehtoja täytyy väljentää ja laatutavoitteita madaltaa. Uudessa hankintakilpailussa voidaan silti saada vain yksi tarjous ja tarjouksen voi myös uudelleen antaa sama tarjoaja, joka antoi tarjouksen myös ensimmäisellä kierroksella, mutta uudessa tarjouksessa hinta voi olla korkeampi ja aiheuttaa kunnalle lisäkustannuksia. Tämä lakimuutosesitys ei johda palveluntarjoajien eikä myöskään hankintayksikköjen kannalta tehokkaampiin hankintoihin vaan lisäkustannuksiin.

Pidämme tärkeänä, että velvollisuutta kilpailutuksen uusimiseen ei aseteta, vaikka tarjouskilpailussa olisi saatu vain yksi tarjous. Mikäli tällainen velvoite asetetaan, siitä on voitava poiketa perustelluin syin, erityisen painavia syitä ei tulisi edellyttää.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva muutos ei ole missään tapauksessa tarkoituksenmukainen, sillä se ei edistäisi mitään hallituksen esityksen tavoitteista: se ei lisää kilpailua, kustannustehokkuutta eikä hankintojen suunnitelmallisuutta.

Esitetty vähimmäisomistusosuus rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

Muutos kohtelisi eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Vähintäänkin tulisi arvioida esityksen vaikutuksia eri kokoisiin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Kuntaliiton käsityksen mukaan vähimmäisomistusvaatimusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen tavoitteena voi olla rajoittaa sidosyksiköiden toimintaa pienempiin yksiköihin ja rajattuun toimintaan. Tavoitteena lienee ollut myös hankintalain mukaisen määräysvallan takaaminen edellyttämällä omistajilta nykyisiä isompia omistusosuuksia. Nämä tavoitteet eivät toteudu mietinnössä esitettyllä mekanismilla, vaan muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella tai rajatun toiminnan puitteissa. Lisäksi hankintalain sidosyksikön omistamisen edellytyksenä oleva määräysvalta toteutuu valtaosassa nykyisistä sidosyksiköistä.

Kuntien omistajaohjauksen roolin terävöittämisen tulisi toimia keskeisenä toimenpiteenä määräysvaltakäsitteen toteutumisen varmistamiseksi.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Erityisesti pienissä kunnissa ja harvaan asutuilla seuduilla sidosyksiköillä on merkittävä rooli toiminnan laadun varmistamisessa ja kehittämisessä. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut voivat olla pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset. Jätehuollon, ateria- ja ICT-palvelujen sekä muiden tukipalvelujen yhtiöt joudutaan purkamaan.

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

Jätehuollon, ateria- ja ICT-palvelujen sekä muiden tukipalvelujen yhtiöt joudutaan käytännössä purkamaan ja rakentamaan uudelleen. Seudullinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä pienempien kuntien toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

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

Asiasta ei ole kunnassa linjattu, mutta se vaikuttaa ainakin jätehuollon, ateria- ja ICT-palvelujen sekä pienimuotoisesti muiden tukipalvelujen järjestämiseen.

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja erityisesti yhteistyön ulkopuolelle jääville harvaan asuttujen seutujen pienille kunnille. Muutoksesta ei seuraisi lainkaan taloudellisia hyötyjä, päinvastoin kustannuksia.

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

Siirtymäajat eivät ole riittävät. Siirtymäaikoja tulee arvioida laajan ja monipuolisen vaikutustenarvioinnin jälkeen.

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

Sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään kolme vuotta ja esim. jätealan osalta vähintään viisi vuotta. Paitsi omaisuus-, myös henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalysointiin ja päätöksentekoon liittyy useita vaiheita, ja osa niistä on laissa säädettyjä. Kunnallinen päätöksenteko vaatii oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi.

Useimmilla kunnilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joista kaikista tulee tehdä omia selvityksiään ja päätöksiään. Pelkästään jo yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä lähelle esitetyn 1,5 vuotta.

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

Sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksesta tulisi luopua kokonaan.

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?

Jäte- ja ruokahuolto ovat mm keskeinen osa kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuutta. Kunnan vastuut jäte- ja ruokahuollon järjestämiseksi kaikissa olosuhteissa ovat laajat, ja niiden toteuttaminen ja huoltovarmuuden turvaaminen vaatii laajaa alueellista

yhteistoimintaa. Pienen yksikön mahdollisuus varmistaa ko. palveluiden toimivuus poikkeavissa olosuhteissa olisi oleellisesti heikompi.

Käytännön varautuminen (esim. kattavat vaihtoehtoiset jätteenkäsittelyalueet, huoltovarmuuden ylläpitämiseksi vaadittava varustautuminen ja osaaminen) sekä huoltovarmuusosaamisen varmistaminen edellyttävät laajaa alueellista kuntayhteistyötä.

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

Kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä hankintalain muutostyössä. Jälki-ilmoitusvelvoitteen työmäärää ei ole millään tasolla selvitetty, eikä sen tarpeellisuudesta tietovarantotyön kannalta ole varmuutta

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 perusteleminen edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti ja käytännössä merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia, tosiasioihin perustuen.