

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?

Uudistuksella ei tulla saavuttamaan sen tavoitteita, päinvastoin. Inhouse-yhtiöitä koskeva esitys romuttaa pienten kuntien osalta vuosia rakennetun yhteistyön mm. ICT-, tahe- ja jätehuollon palveluissa. Koko järjestelmä joudutaan ajamaan alas ja lyhyellä aikavälillä muutuskustannukset ovat suuret ja pitkällä aikavälillä pienet hankintayksiköt ovat täysin markkinahinnoittelun armoilla. On syytä ottaa huomioon, että sidosyksiköiden perustaminen tukipalveluiden järjestämiseksi on tähännynt varten vasten kustannusten hallintaan, osaamisen turvaamiseen ja pienten organisaatioiden haavoittuvuuksien vähentämiseen.

Jos pienissä kunnissa ja kuntayhtymissä sidosyksiköiden käyttöä rajoitetaan lakiesityksen mukaisesti, tehokkuus ei ainakaan lisääny, mutta kustannukset kasvavat, yhteistyö- ja skaalahyödyt menetetään ja hallinnollinen taakka kasvaa.

Hankintalaissa säädetään jo nykyisin rajoituksista sidosyksikköjen mahdollisuudesta toimia markkinoilla. Lisäksi kilpailulaissa on säännökset kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Tämän perusteella on vaikea nähdä, että sidosyksiköiden toiminta olisi yleisesti suuri ongelma ja ne kilpailisivat jatkuvasti markkinoilla yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa. Sidosyksiköt ovat itse myös hankintayksikköjä, jotka kilpailuttavat tarvitsemiaan palveluja ja tuotteita avoimilla markkinoilla.

Esitetyn uudistuksen myötä on vaarana menettää paljon paikallisosaamista ja ymmärrystä siitä, kuinka palvelut olisi parasta eri alueilla järjestää ottaen huomioon toimijoiden erityispiirteet ja tarpeet. Pienille, sidosyksikköjen alihankkijoina toimineille paikallisille yrityksille esitetty uudistus voi aiheuttaa tilanteen, jossa ne kuihtuvat pois markkinoilta suurempien toimijoiden vallatessa markkinaa.

Yllä esitetyn johdosta Taipalsaaren kunta vastustaa hallituksen esitystä hankintalain muutoksista.

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?**

Markkinakartoituksen käyttö ja sitä koskevat säädökset ovat kannatettavia ja edistävät hankinnan huolellista valmistelua. Toisaalta lisäävät myös hankintaosaamisen tarvetta, sekä tarjoajan, että tarjouksen tekijän osalta. Riskinä tältä osin on valitusten lisääntyminen.

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

Hankinnan keskeyttämisen pakollisuus ja uudelleen kilpailuttaminen yhden tarjouksen tilanteessa ei välttämättä tuota enempää tarjouksia. Jos huolellinen markkinakartoitus on kertaalleen tehty, ja tarjouksia tulee siitä huolimatta yksi, hankinnan keskeyttämiseen ei tulisi olla velvollisuutta, vaan se tulisi olla hankintayksikön harkinnassa, kuten tälläkin hetkellä. Uudelleen kilpailuttaminen lisää hankintamenettelyyn kuluvaan aikaan ja hallinnollista taakkaa. Valitusoikeuden laajentaminen lisää niitä edelleen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Toteutuessaan esitys romuttaa täysin vuosia rakennetun sujuvan yhteistyön pienten kuntien osalta. Yhteistyön, jota on lähdetty rakentamaan mm. osaajapulan ja tarjonnan puutteen takia. Kunnat ovat nimenomaan tehokkuussyistä järjestäneet etenkin tukipalvelutuotantoon sidosyksiköiden avulla. Hankintatarpeiden yhdistäminen tuo myös volyymihyötyjä ja sitä kautta kustannustehokkuutta.

Ei ole millään tavalla tarkoituksenmukaista rikkoa monelle pienemmälle kunnalle ja kuntayhtymälle äärimmäisen luotettavaa ja tehokasta tapaa tuottaa tukipalvelujaan pilkkomalla sidosyksikköyhtiöitä ja rajaamalla pienten omistusosuuksien omistajat pois yhtiöistä. Hahmoteltu lakiesitys kohtelee syrjivästi etenkin pieniä kuntia ja kuntayhtymiä, joiden on mahdotonta pysyä sidosyksikköyhtiöissä mukana tai joiden perustamat uudet sidosyksikköyhtiöt eivät olisi markkinavoimaltaan riittäviä. Järjestely tuottaa merkittävät muutuskustannukset ja saavutettuja mittakaavahyötyjä menetetään, jos hankintavolyymit pienenevät.

Yhdymme KKV:n eriävään mielipiteeseen siitä, että kaavamaisesti laintasoisesti määrätty 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimus sidosyksiköstä ei ota huomioon maakuntien erilaisia olosuhteita sidosyksiköiden käytölle eikä erilaisia sidosyksiköitä. Ehdotuksessa ei myöskään löydy perustetta sille, miksi juuri 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus on valittu.

Ja lisäksi KKV:n eriävässä mielipiteessä todetaan: ”Kustannuksia kasvattavat vaikutukset kohdistuisivat erityisesti pieniin kuntiin, joilla ei välttämättä ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia sidosyksiköiden tarjoamia palveluita markkinoilta, joko tarjonnan tai hankintaosaamisen puutteen vuoksi. KKV pitää epätarkoituksenmukaisena, jos pienet kunnat joutuvat jatkossa tuottamaan palveluita omana tuotantona tai mittakaavaltaan pienempänä yhteistyönä.”
Yhdymme täysin tähän arvioon.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Tällä hetkellä esim. Etelä-Karjalassa Meita Oy sidosyksikkönä maakunnan kunnille, kuntayhtymille ja hyvinvointialueelle tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon sekä ICT-palveluita yhden luukun periaatteella. Yhtiö huolehtii palvelukokonaisuuden tietoturvallisuudesta sekä on mukana omistajien yhteisissä alueellisissa varautumis- ja turvallisuuselimissä sekä yhteistyön ja työllisyyden kehittämishankkeissa. Yhteensopivat tietojärjestelmät, koko maakunnan kattavat yhteiset runkoverkot ja konosalipalvelut sekä korkeatasoiset kyberturvallisuuspalvelut omistajille ovat etuja, jotka menetetään, jos palveluntuottajia ja sopimuskumppaneita on useita. Pahimmassa tapauksessa sidosyksikkösääntely johtaisi takaisin tilanteeseen, jossa kuntasektorilla olisi jälleen käytössä huomattava määrä erilaisia ja eritasoisia tietojärjestelmiä ja palveluntuottajia. Näemme varsinkin nykyisessä turvallisuusympäristössä tässä huomattavia riskejä.

Suomen poliittinen johto on esittänyt julkisesti arvion, ettei Venäjän kohdalla ole kyse siitä hyökkääkö sen johonkin Nato-maahan, vaan kyse on siitä, milloin tämä tapahtuu. Tällaisessa julkilausutussa turvallisuusympäristössä tällaiset hankkeet, joilla vaarannetaan tietojärjestelmien turvallisuus ja lisätään kyberuhkaa, ovat täysin käsittämättömiä.

Suuremmille kunnille ja hyvinvointialueille lakimuutoksesta aiheutuvat omistusjärjestelyt sidosyksiköissä eivät liene ongelma, mutta pienille kunnille ja kuntayhtymille ne voivat olla vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa raskaita. Itäisessä Suomessa moni keskikokoinen kaupunkikin on tosin todennut, että vaadittu 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus on heille käytännössä mahdoton toteuttaa.

Huomattavassa osassa sidosyksiköitä osakkaita on alle 10 ja niiden omistusosuudet eivät välttämättä täytä ehdotettua 10 %:n omistusosuusvaatimusta. Vähimmäisomistusvaade johtaa turhiin omistusjärjestelyihin ja lisäkustannuksiin yhtiöiden omistajille. Toisaalta useiden omistajien yhtiöissä pienosakkaiden omistusosuuden nostaminen vähimmäistasolle on varsinkin pienten kuntien kannalta mahdoton. Muutuskustannukset olisivat mittavat, mihin varsinkaan Etelä-Karjalan jyrkän ja äkillisen rakennemuutoksen alueen kunnilla ei ole varaa. Yhtiöihin voisivat omistajina jäädä vain suuremmat omistajat.

Sidosyksiköiden käyttö voisi edelleen jatkua monissa suuremmissa kunnissa ennallaan, mutta tämä palveluiden järjestämismahdollisuus hankaloituisi huomattavasti pienissä kunnissa ja kuntayhtymissä. Omistuksen vähimmäisosuuden määrittäminen lailla puuttuu järeästi voimassa oleviin osakas- ja palvelusopimuksiin, sopimusvapauteen ja omistuksensuojaan sekä kohtelee kuntien itsehallinnon näkökulmasta eri tavoin erikokoisia kuntia palvelujen järjestämistavoissa.

Yksi syy sidosyksiköiden käyttöön on tehostaa palvelujen sujuvaa järjestämistä. Jos sidosyksikköhankintojen mahdollisuus poistuu vähimmäisomistusosuuden jäädessä vajaaksi, kuntien ja kuntayhtymien on järjestettävä uudelleen koko hankintatoimensa. Monesti hankintojen laaja-alaista sisältö- ja prosessiosaamista on pienissä hankintayksiköissä liian vähän. Niillä ei yksinkertaisesti ole taloudellisia resursseja huolehtia riittävästä, hankintoihin keskittyvän henkilöstön rekrytoinnista ja hankintaosaamisen lisäämisestä. Hankinta-asiantuntijoiden rekrytointi pieneen kuntaan tai kuntayhtymään saattaa osoittautua haastavaksi tehtäväksi. Pienet kunnat ovat taloudellisesti siinä tilassa, etteivät ne voi lisätä riittävästi henkilöstöään tai panostaa lisää hankintaosaamiseen.

Vähäinen henkilöstö/tehtävä aiheuttaa merkittävän toiminnallisen riskin esimerkiksi palkanlaskennan ja taloushallinnon tehtävissä.

Hankintojen monimutkaisuus vaatii asiantuntijaosaamista. Tällaista osaamista on kertynyt paljon sidosyksiköihin, kun ne itse ovat kilpailuttaneet hankinnoistaan huomattavan osan. Kilpailuttamismenettelyn hallinta, markkinoiden tuntemus ja sopimusehtoihin liittyvä substanssiosaaminen takaavat hankintojen tehokkuus- ja sujuvuusvaatimuksia sekä ostajan että toimittajan näkökulmasta. Sidosyksikköjen asiantuntemus toimialastaan ja riittävät henkilöstöresurssit tukevat myös pienten kuntien ja kuntayhtymien riskien- ja jatkuvuudenhallintaa esim. ICT-hankintoihin liittyvien kyberturvallisuusuhkien varalta.

Usein kasvukeskusten ulkopuolella tarjonta on keskittynyttä eikä tarjouksia saada riittävästi todellisen kilpailun aikaansaamiseksi. Ostajataho jää "ota tai jätä" -asemaan neuvotteluvoimaltaan vahvemman toimijan kanssa, varsinkin silloin, jos tarjouksia saadaan vain yksi. Tarjouksia ei ehkä saada yhtäkään. Edes kilpailutuksen uusiminen ei välttämättä tuo tähän apua. Jos sidosyksikköhankintoja ei voi käyttää, pienen kunnan tai kuntayhtymän asema sopimusneuvotteluissa on tukala, jos vastapuolena on kansainvälinen tai valtakunnallinen palveluntuottaja, jonka toimintaa ohjaa vaatimus voitontavoittelusta ja osingonjaosta.

Kunta on pienomistajana (3,44 %) myös Etelä-Karjalan Jätehuolto Oy:ssa (EKJH). Jos vähimmäisomistusvaatimus toteutuu, se johtaa käytännössä EKJH:n pakkopilkkomiseen. Tämä vaarantaa jätehuollon erityisesti Taipalsaaren kokoisissa pienissä kunnissa, joilla ei ole resursseja järjestää palveluita. Pienillä kunnilla ei ole resursseja rakentaa jätteenkäsittelyinfrastruktuuria, saati ylläpitää loppusijoitusalueita. Muutos lisäisi merkittävästi jätemaksuja ja aiheuttaisi epätasa-arvoa kuntalaisten välillä asuinpaikan perusteella. Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi mittavia hallinnollisia haasteita ja kustannuksia myös jäteyhtiön suuremmille omistajakunnille. – Jäteyhtiön omaisuuden jakaminen olisi monimutkainen, pitkä ja kallis prosessi.

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

Meita Oy tuottaa Taipalsaaren kunnalle tukipalveluja talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintätekniikan järjestelmä- ja infrastruktuuripalveluita. Yhtiö huolehtii palvelukokonaisuuden tietoturvallisuudesta sekä on mukana omistajien yhteisissä alueellisissa varautumis- ja turvallisuuselimissä sekä yhteistyön ja työllisyyden kehittämishankkeissa. Omistusosuutemme yhtiöstä jää alle 10 %:n. Tukipalvelujen tuotanto siirrettiin aikoinaan

(Meita Oy:n edeltäjän maantieteellisesti pienemmällä alueella Etelä-Karjalassa toimineen) Saita Oy:öön nimenomaan kustannussäästöjen, riittävän osaamisen ja luotettavan palvelujärjestelmän turvaamiseksi. Samalla torjuttiin henkilöstöressurssien vähäisyydestä johtuvaa pienen organisaation toiminnan haavoittuvuutta. Oman kokemuksemme mukaan kooltaan suurempi (Saita -> Meita) alueellinen tukipalveluyhtiö on kyennyt entisestään parantamaan palvelua sekä paremmin varmistamaan riittävän osaamisen ja palvelujen luotettavan toimivuuden.

Jos Taipalsaaren kunta ei voisi enää hankkia palveluja Meitalta, kaikki talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintätekniikan palvelut jouduttaisiin järjestämään uudestaan. Organisaatioon olisi hankittava lisäresursseja palvelutuotantoon ja hankintojen toteuttamiseen huolimatta siitä, että hankintoja tehtäisiin yhteishankintoina tai yhteishankintayksiköiltä. Resurssitarve olisi arviolta 3-4 henkilötyövuotta taloushallinnon, tietotekniikan, tietojärjestelmien ja hankintojen asiantuntijatehtäviin.

Meitan kanssa tehdyn sopimuksen mukaan olemme lisäksi sopimuksen päättymisen yhteydessä korvausvelvollisia palvelutuotantomme investoiduista laitteista, kehittymenoista ja kapasiteettipalveluista. Verrattuna nykyiseen Meitalta hankittujen palvelujen arvoon pelkästään henkilöstökustannukset nostaisivat kuluja 15–20 %. Lisäkustannuksia syntyy menetettyjen skaalaetujen kautta merkittävästi. Pysyvien kustannusten lisäksi palvelujen uudelleen järjestelystä ja pystyttämisestä syntyisi merkittäviä kertaluonteisia muutoskustannuksia. Pienen kunnan muutoskustannukset ovat Meitan toimesta arvioitu olevan vähintään 1,2 milj. euroa.

Oma kysymyksensä on myös se, olisiko pieniin kuntiin ja kuntayhtymiin mahdollista saada tarvittavaa osaamista rekrytoimalla ja millä hinnalla. Jos tarvittavan osaamisen rekrytointi ei onnistu, vaarantaa se lakisääteisten palvelujemme tuottamisen.

Samalla purkautuisi koko maakunnan kattava yhteistyö ja yhtenäiset ratkaisut monella tavalla kriittisessä ICT-arkkitehtuurissa. Suurempien hankintavolyymien menettämisestä kärsisivät etenkin pienet hankintayksiköt.

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

Kunnan omistusosuus on niin pieni, ettei sillä yksin ole sananvaltaa sidosyksikkö yhtiöiden (Meita ja EKJH) tulevaisuuden toimintaan. Todennäköisimmin etsimme muiden pienten kuntien kanssa ratkaisua, kuinka voisimme jatkaa yhteistyötä. Kilpailutus tulee olemaan viimeinen vaihtoehto.

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

Ei minkäänlaisia.

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

Ehdotetut siirtymäajat ovat liian lyhyet. Toiminnan järjestämisen suunnittelu ja päätöksenteko, aikataulutus, neuvottelut sidosyksiköiden kanssa muutoksista, sopimusten irtisanomiset, rekrytoinnit ja uudet kilpailutukset vievät vähintään 3 vuotta aikaa. Todennäköisesti siirtymää olisi tehtävä vaiheittain, jolloin siirtymäaika tulisi olla ainakin viisi vuotta.

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

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

Sidosyksiköiden omistususuus määräytyy hyvin usein kunnan asukasmäärän tai palvelujen käytön mukaan. Olisi kohtuutonta, että pienten kuntien ja kuntayhtymien omistususuus määrättäisiin samansuuruiseksi kuin huomattavan suuren kunnan. Sidosyksiköiden omistususuusvaatimukseen on välttämättä säädettävä poikkeuksia. Pienten kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu omistususuus sidosyksiköstä ja niiden yhteisen edustajan valitseminen yhtiön hallitukseen pitäisi olla peruste sidosyksikkösuhteelle, vaikka yhteenlaskettu omistususuus jäisi alle 10 %:iin.

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?

-

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

- esitys sujuvoittaa hankintamenettelyä 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

-

Kuuramaa Kari
Taipalsaaren kunta

Tuomas Yliruka

Samuli Kakko