

Kittilän kunnan lausuntoluonnos työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntöön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta

KYSYMYS: Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

LAUSUNTO:

Kittilän kunta pitää hyvänä hallituksen yleisiä norminpurkutavoitteita ja tavoitteita yksinkertaistaa hankintamenettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Esitys ei kuitenkaan vastaa näihin tavoitteisiin toivotulla tavalla. Hankintayksiköille esitetyt uudet velvoitteet päinvastoin lisäävät hallinnollista taakkaa.

Kittilän kunta ei vastusta sitä, että sidosyksiköiden käyttöä valvottaisiin tiukemmin ja pitää hyvänä sitä, että mahdollisiin väärinkäyttöihin puututaan. Kuitenkin työryhmämietinnössä nyt esitetty mekanismi on liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon. Esitys on erityisen haitallinen pienille kunnille. Esitetty 10 prosentin sääntelykeino sidosyksiköiden omistukselle on vahingollinen, koska se heikentää julkisen sektorin kustannustehokkuutta, ei ole omiaan lisäämään kilpailua eikä siirrä liikevaihtoa markkinoille tavalla, jota julkisuudessa on pohdittu. Tämä on todettu myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) selvityksessä. Esityksen myötä pienet kunnat menettäisivät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön edut ja tehokkuusedut.

Vähimmäisomistusvaatimus on vaikeasti toteutettavissa. Lisäksi se on ristiriidassa perustuslaissa määritellyn kunnallisen itsehallinnon kanssa, jonka perusteella kunnalla on oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä. Nyt esitetylle tämän oikeuden rajaukselle ei ole esitetty painavia perusteita.

Esitys ei Kittilän kunnan näkemyksen mukaan tällaisena tule edistämään hallituksen uudistukselle asettamien tavoitteiden saavuttamista.

KYSYMYS: 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.

LAUSUNTO:

Hankintojen huolellinen valmistelu on aina hankintayksikön etu. Huolellisella valmistelulla voi varmistaa, että hankittava tuote tai palvelu vastaa parhaalla mahdollisella tavalla hankintayksikön tarpeisiin ja hankintayksiköt pyrkivätkin panostamaan valmisteluun

varsinaisen kilpailutusprosessin lisäksi. Näin toimii myös Kittilän kunta. On kannatettavaa, että hankintojen valmistelua pyritään kehittämään myös lainsäädännön kautta. Kuitenkin, mikäli muutokset lisäävät hankintoihin liittyvää hallinnollista joustamattomuutta ja työtaakkaa, muutokset voivat kuormittaa kuntien henkilöstöä ja käytännössä jäykistää hankintamenettelyä etenkin pienissä kunnissa ja tiettyjen erityistoimialojen hankinnoissa. Pienissä kunnissa harvoin on syvällistä hankintatoimen osaamista etenkin erityisaloihin liittyen.

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

LAUSUNTO:

Esitys korostaa markkinakartoituksen merkitystä hankinnan huolellisessa valmistelussa. Tätä menettelyä on jo kunnissa totuttu käyttämään ja se on erityisen merkityksellinen suurten hankintojen ollessa kyseessä. On kannatettavaa, että isoissa, yli 10 miljoonan euron hankinnoissa tämä olisi pakollista. Pienille kunnille tällä kirjauksella ei juuri ole merkitystä. Koska hankinnat ja markkinatilanteet vaihtelevat, kunkin markkinakartoituksen toteutustapa on arvioitava tapauskohtaisesti. On hyvä, että lakiehdotus jättää markkinakartoituksen toteutustavan hankintayksikön harkittavaksi eikä suoraan velvoita siihen alle 10 miljoonan euron hankinnoissa. Markkinakartoitusta koskeva selkeytys kannustanee kuitenkin entisestään sen käyttöön.

Esitetty velvoite keskeyttää hankinta, mikäli hankintayksikkö saa vain yhden tarjouksen, voi pienille kunnille ja markkinoille tarkoittaa sitä, että uudessa kilpailutuksessa tarjotun tuotteen hinta nousee. Yhden tarjouksen saaminen ei etenkin harvaan asutuilla alueilla johdu useinkaan hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Käytännössä Lapin harvaan asutuilla alueilla tarjousten määrän kasvattaminen voi olla joissain tilanteissa mahdotonta. Lisäksi uusi kilpailutus lisää jälleen hallinnollista taakkaa ja kilpailutukset ovat aina merkittävästi resursseja ja osaamista vaativia prosesseja.

On hyvä, että toteuttamalla vapaaehtoinen markkinakartoitus hankintayksikkö voi välttää riskin uudelleen kilpailuttamisveloitteesta. Näemme tässä kuitenkin vaaran siitä, että hankintayksiköiden hallinnollinen taakka kokonaisuutena nousee, kun jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti huolellisesti suunnitellut ja toteutetut kilpailutukset aiheuttavat merkittävän määrän hallinnollista työtä. Lisäksi on syytä pitää kiinni siitä, että hankintayksiköllä on oikeus hankkia tarpeisiinsa sopivia, laadultaan tarkoituksenmukaisia palveluita eikä vaatimustasoa vaadita laskettavaksi markkinakartoituksen perusteella markkinoiden tarjontaa vastaavaksi, varsinkaan kun markkinakartoitus ei välttämättä tavoita kaikkia tarjoajaehdokkaita eikä täydellistä tietoa markkinoista ole saatavissa. Vaatimusten keventäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa hankintayksikön oma työmäärä ja kustannukset nousevat.

Esitys jättää hankintayksiköille jää harkintavaltaa hankintojen jakamisessa osiin, mikä on hyvä asia. On myös hyvä, että on avattu sitä, missä tilanteissa voidaan poiketa perussäännöstä jakaa hankinnat osiin. On kuitenkin huomattava, että ICT-tietojärjestelmähankinnoissa hankinnan jakaminen useampaan osaan on harvoin

järkevää tai edes mahdollista. Sen sijaan ICT-laitteiden hankinnoissa osiin jakaminen voi olla perusteltua.

Hankintakertomukseen liittyvä esitys olisi käsityksemme mukaan hankintayksikön hallinnollista taakkaa lisäävä uudistus.

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

LAUSUNTO: *Ks. edellinen vastaus.*

KYSYMYS: Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

LAUSUNTO: *Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen, on vaikeasti toteutettavissa erityisesti pienten kuntien näkökulmasta ja esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismi on käytännössä toimimaton. Muutos tulee kohtelemaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. esitetty vähimmäisomistusosuuden mekanismi on käytännössä toimimaton.*

Kittilän kunta jakaa Kuntaliiton näkemyksen, että esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

Pienet ja syrjäiset kunnat joutuisivat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaaajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Sidosyksiköt ovat tärkeitä osaamiskeskittymiä, joilla on merkittävä rooli alueen kehittämisessä. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut ovat pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset.

Kittilän kunta esittää, että 10 prosentin kategorisesta vähimmäisomistusvaatimuksesta tulee luopua tai vähintään säätää mahdollisuus poiketa siitä. Omistusosuusvaatimuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakohtaiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen intressin huomioon ottavat erityispiirteet.

- Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

LAUSUNTO: *Muutos vaikuttaisi niin, että joutuisimme todennäköisesti itse tuottamaan ICT-palvelut tai hankkimaan ne kilpailutusten kautta. Tämä tarkoittaisi kustannusten nousua. Lisäksi on epävarmaa, pystyisimmekö löytämään osajia toteuttamaan palveluita kunnan omana toimintana tai toteuttamaan haastavat kilpailutusprosessit. Epävarmaa on myös se, onko pienen kunnan omana hankintana mahdollista saada laadukkaita tarjouksia. Toimijoita eivät pienet toimeksiannot välttämättä kiinnosta tai tarjoukset hinnoitellaan hyvin korkeiksi.*

- Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?
LAUSUNTO: *Muutos aiheuttaisi merkittävän työmäärän tarvittavien muutosten valmistelemiseksi sekä sen arvioimiseksi, miten palvelut jatkossa järjestetään. Mahdolliset ja todennäköisesti toteutettavat kilpailutukset palveluiden järjestämiseksi vaatisivat merkittävää panostusta kunnan omalta henkilöstöltä tai kilpailutusprosessin hankkimista erillisenä hankintana.*
- Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)
LAUSUNTO: *Mahdolliset toimenpiteet suunnitellaan tarkemmin, kun päätökset lakimuutoksista on tehty. Todennäköisesti edessä olisi aikaa ja resursseja vievä prosessi palveluiden uudelleen järjestämiseksi. On vaikea nähdä, että muutos johtaisi parempiin ja kustannustehokkaampiin palveluihin.*
- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?
LAUSUNTO: *Muutoksesta ei seuraisi hyötyjä, vaan päinvastoin haittoja. Muutos edellyttäisi merkittäviä uudelleenjärjestelyjä esimerkiksi ICT-palveluiden järjestämisessä. Vähimmäisomistusvaade aiheuttaa taloudellisia ja/tai toiminnallisia vahinkoja yhteistyön ulkopuolelle jääville kunnille.*

Edessä voisi olla tietoliikenneyhteyksien, konesalien ja päätelaitteiden purkaminen ja uudelleenrakentaminen, mikä toisi kunnalle merkittävän kustannuserän. Lisäksi digitalisaation kehittäminen hidastuisi, mikä heikentäisi kuntalaisten palveluiden kehittämistä.
- Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutokseen tarvitaan?
LAUSUNTO: *Esitetty siirtymäaika ei ole riittävä, vaan sen tulisi olla vähintään kolme vuotta. Tähän vaikuttaa sekä tarvittavat kunnallisen päätöksenteon vaiheet ja niiden viemä aika sekä erityisesti palveluiden mahdollinen purkaminen, uudelleen järjestämisen suunnittelu, kilpailutus ja toteutus. Tälle prosessille tulee antaa riittävästi aikaa.*
- Mitä siirtymäaika vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?
LAUSUNTO: *Muutos aiheuttaisi kunnalle merkittävää hallinnollista työtä ja kustannuksia, jotka syntyisivät yhtiöiden ja palveluiden purkamisesta ja uudelleen organisoitumisesta sekä mahdollisista kilpailutuksista palveluiden uudelleen järjestämiseksi. Jotta prosessi etenisi hallitusti, tulee varata aikaa myös ennakkosuunnitteluun, palvelutuotantomallien selvittämiseen ja sopivien vaihtoehtojen arvioimiseen. Myös tämä vaatii resursseja.*

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

LAUSUNTO:

Aiemmin seutuyhteistyöhön on kannustettu volyymihyötyjen saavuttamiseksi, kuten osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämiseksi. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut monipuoliset palvelut myös pienissä kunnissa ja on toiminut kuntien ja hyvinvointialueidenkin yhteistyön pohjana.

Poikkeuksia tulisikin säätää niin, että niissä huomioitaisiin pienten kuntien tilanne. Alle 10 000 asukkaan kunnilla tulisi olla mahdollisuus palveluiden hankintaan sidosyksiköiltään myös alle 10 % omistuksella. Lisäksi pitäisi tunnistaa alat, joita markkinat eivät hoida tehokkaasti, sekä maantieteelliset alueet, joilla ei ole riittäviä markkinoita tietyn palvelun, kuten ICT, hoitamiseen, sekä erityisosaamista vaativat toiminnot ja palvelut, joille markkinat eivät vielä tarjoa riittäviä ratkaisuja. Tämä on merkityksellistä myös alueiden elinvoimaisuuden säilymiselle. ICT-palveluiden osalta poikkeukset turvaisivat erityisesti pienten kuntien tieto- ja kyberturvallisuutta sekä varautumista kyberuhkiin ja hybridivaikuttamisen riskeihin.

KYSYMYS: 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?

LAUSUNTO:

Ei vastaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on merkittävä myös varautumisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Markkinaehtoisten palveluiden saatavuus vaihtelee alueittain. Kuitenkin kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Kuntien omistamat, sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat keskeisiä varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Esityksellä olisi toteutuessaan suuri vaikutus erityisesti ICT-palveluihin, joihin liittyvien palvelu- ja hankintakokonaisuuksien pirstaloituminen voisi vaikuttaa negatiivisesti näiden palvelujen tietoturvalliseen järjestämiseen.

KYSYMYS: Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

LAUSUNTO:

Muutos ei merkittävästi vaikuttaisi hankintamenettelyn sujuvuuteen eikä sillä olisi merkittävää vaikutusta hankintaprosessin hallinnolliseen taakkaan.

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

LAUSUNTO:

Muutos ei merkittävästi vaikuttaisi hankintamenettelyn sujuvuuteen eikä sillä olisi merkittävää vaikutusta hankintaprosessin hallinnolliseen taakkaan. Mikäli rikosrekisteriotteiden tarkastus voitaisiin jatkossa tehdä sähköisesti, olisi tällä tosiasiallista vaikutusta hallinnollisen taakan vähenemiseen.

KYSYMYS: Hankintojen ilmoittaminen

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

LAUSUNTO:

Esitetty jälki-ilmoitusvelvoitteen lisääminen myös kansallisiin hankintoihin lisää hankintayksiköiden hallinnollista työtaakkaa. Kittilän kunta ei näe tätä uudistusta tarpeellisena.

KYSYMYS: Muut huomiot

LAUSUNTO:

*Lakiesitys pakottaisi purkamaan noin 200 toimivaa, lainmukaista yhtiötä ympäri Suomen, vaikka mitään syytä purkamiselle ei ole. Muutoksen aiheuttama hallinnollinen taakka kunnille tulee olemaan valtava. **10 prosentin kategorisesta vähimmäisomistusvaatimuksesta tulee luopua tai vähintään säätää mahdollisuus poiketa siitä esimerkiksi kunnan asukasmäärän perusteella.***

Jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan. Tällä on väistämättä negatiivinen vaikutus palveluiden hintojen nousun kautta. Lisäksi uudistuksella olisi jatkuvaluonteisia kustannusvaikutuksia kunnille, kun niiden neuvotteluvoima ja keskittämisestä saadut edut vähenisivät. Kokonaisuutena lakiehdotus lisää hankintayksiköiden työtä jo ennestään vaativien kilpailutusten toteuttamisessa. Kuitenkaan etenkin pienillä kunnilla ei ole mahdollisuutta kasvattaa tähän osoitettavia resursseja.

Yleisenä huomiona Kittilän kunta toteaaakin, että työryhmämietintö lainsäädännön muuttamiseksi heikentää pienten kuntien mahdollisuuksia muun muassa laadukkaiden ICT-palvelujen toteuttamiseen ja kehittämiseen vastaamaan kuntalaisten tarpeita.