

Raahen kaupungin lausunto työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntöön 15.01.2025
VN/4099/2024: **Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi**

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Raahen kaupunki pitää hyvänä sitä, että hankintalainsäädäntöä kehitetään. Pidämme myös kannatettavana, että lainsäädäntömuutoksella pyritään hankintojen läpinäkyvyyden lisäämiseen ja kustannussäästöön. Emme kuitenkaan pidä ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia kaikilta osin kannatettavina ja tarkoituksenmukaisina. Sidosyksikköjen vähimmäisomistuksen vaatimus on mielestämme keinotekoinen ja ongelmallinen. Lakimuutoksella ei saavuteta säästöjä, vaan se tulee päinvastoin lisäämään kustannuksia ja kuntien hallinnollista taakkaa, se myös monimutkaistaa ja pitkittää hankintaprosesseja. Kilpailu ei välttämättä lisäännny varsinkaan haja-asutusalueilla, ja pienempien kuntien osalta. Tarjouksia voi tulla vähäinen määrä, ja ne voivat olla hinnaltaan korkeita ja laadullisesti heikkoja. Lakimuutoksella aiheutetaan väistämättä myös laajoja henkilöstömuutoksia sekä sidosyksiköissä että kunnissa, kun palvelujen tuottaminen joudutaan tarkastelemaan uudelleen. Erityisesti pienempien kuntien osalta tämä tarkoittaa sitä, että kunnat joutuvat järjestämään palvelut omana toimintanaan. Tämä lisää tarvittavan henkilöstöresurssin määrää ja kaventaa osaamista sekä tuottavuutta. Samalla digitaalinen turvallisuus vaarantuu sähköisissä palveluissa ja järjestelmissä.

Otamme lausunrossamme kriittisesti kantaa eri näkökohtiin tarkemmin.

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?

§ 65: Markkinakartoituksen käytön edistäminen on hyvä asia ja omalta osaltaan lisää kilpailua ja voi vaikuttaa tarjousten määrään niitä lisäävästi. Se voidaan toteuttaa ohjeistuksella ja opastuksella, ilman lakimuutoksia. Pidämme sen osalta lakimuutosta tarpeettomana.

§ 75: Velvoite hankintojen osiin jakamisesta ei muuttaisi juurikaan nykyisiä käytäntöjä, koska hankintoja on jaettu osiin nykyisinkin. Lain tulee kuitenkin myös jatkossa sallia se, että hankintaa ei jaeta osiin, jos se hankinnan luonteen kannalta on tarkoituksenmukaista. Se, että osiin jakamattomuudesta voisi jatkossa valittaa markkinaoikeuteen, lisäisi mahdollisesti markkinaoikeuden työtaakkaa entisestään ja pitkittäisi hankintaprosesseja. Pykälässä mainitaan erikseen tilanteet, joissa jakamisvelvoitteesta voidaan poiketa, mutta lain tulkinta on useimmiten

veteen piirretty viiva. Vaarana on, että lakikirjaus toteutuessaan johtaa siihen, että tarjoajat vetoavat tähän pykäläkohtaan, ja hakevat herkemmin muutosta hankintapäätöksiin.

§ 124: Hankintaan käytetyn hankintamallin perusteleva hankintapäätöksessä aiheuttaa hallinnollista lisätyötä, mutta voi omalta osaltaan tehostaa valmistelua.

§ 125: Esitetty muutos lisää merkittävästi hankintayksikön hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, jos kilpailutuksia tulisi laatia uudelleen. Koska markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu toimivat tähän ehkäisevinä tekijöinä, saattaa lakimuutos kannustaa niiden pitämiseen, mikä sinänsä on hyvä ja kannatettava asia. Kannustaminen tulisi kuitenkin toteuttaa muulla tavalla.

Lakimuutokset eivät mielestämme edistä hankinnan huolellista valmistelua, koska huolellisesti valmisteltunakin kilpailutus voi tuottaa tuloksena vain yhden tai ei yhtään tarjousta. Erityisesti pienten tai keskisuurten kuntien voi olla ongelmallista saada tarjouksia pienen volyymin vuoksi ja pienen hankintayksikön osaamisvajeesta johtuen.

Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Tavoitteiden saavuttaminen ei välttämättä edellytä lakimuutoksia. Opastus ja ohjeistus sekä resursointi ovat merkittävät keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistus vaatimus on keinotekoinen, eikä tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen. Vaatimus aiheuttaa merkittäviä muutoksia ja kustannuksia, erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen pienten ja keskisuurten kuntien osalta. Vaatimus on lisäksi ristiriitainen perustuslaissa määritellyn kuntien itsemääräämisoikeuden kanssa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Omistusosuuden vähimmäisvaatimuksen muutos aiheuttaisi toimivien, pitkäjänteisellä yhteistyöllä rakennettujen palvelujen järjestämiskäytöiden purkamisen, ja voi vaarantaa myös lakisääteisten palveluiden järjestämisen. Vaatimus tulisi myös purkamaan sidosyksiköihin muodostuneen osaamiskeskittymät, esim. ICT-palvelujen osalta. Toimivien palvelurakenteiden purkamisella ei tulla saavuttamaan lakimuutoksen taustalle asetettuja taloudellisia tavoitteita, vaan aiheutetaan toimivien yhteistyörakenteiden purkaminen ja lisätään kuntien hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia.

Purkaminen ei toisi monessakaan tapauksessa alalla toimiville yrityksille lisämahdollisuuksia. Se aiheuttaisi kunnille paljon lisätyötä ja edellyttäisi taloudellisesti merkittäviä panostuksia. Erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen harvaanasutuilla alueilla ei ole toimivia markkinoita, ei osajia saatavilla, eikä investointikykyä ajantasaisten palvelujen ylläpitämiseen, saati kehittämiseen.

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

Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä Raahen kaupunki joutuu analysoimaan kymmenien erillisten palveluiden tuottamisen tavat uudelleen, ja tekemään omistusjärjestelyitä, joiden hyödyt ovat epäselvät. Joudutaan palkkaamaan uutta henkilöstöä, neuvottelemaan ja solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen sidosyksiköiltä hankitut tukipalvelut. Muutoksesta aiheutuu siirtymävaiheen aikana merkittäviä lisäkustannuksia. Siirtymävaiheen jälkeen jää edelleen pysyvä hallinnollinen taakka ja kustannukset tulevat olemaan merkittävästi suuremmat kuin tällä hetkellä.

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

Raahen kaupungilla on vain kolme vaihtoehtoa: yritetään päästä omistusjärjestelyillä mukaan sidosyksikköön, siirretään toiminnot takaisin omaksi toiminnaksi, tai ostetaan palvelut markkinoilta kilpailuttamalla.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Raahen kaupunki ei näe uudistuksen tuovan taloudellisia hyötyjä. Jokainen edellä mainituista vaihtoehtoista tarkoittaa merkittävää taloudellista lisäpanostusta, minkä vuoksi lakimuutoksen taloudelliset hyödyt jäävät saavuttamatta. Kustannusten nouseminen tarkoittaa käytännössä verotuksen kiristymistä kunnissa. Raahen kaupunki ei tunnista muutoksesta myöskään positiivisia vaikutuksia paikallisille tai alueellisille pk-yrityksille. Muutosvaiheen lisäkustannukset tulisi korvata kunnille valtion toimesta.

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

Siirtymäajat eivät ole mitenkään realistiset. Kymmenen vuotta voisi olla realistinen siirtymäaika. Esitetyn mittainen siirtymäaika tarkoittaisi kunnille ylimääräistä painetta ja kiireen, joka altistaisi kunnat mahdollisille virhearvioinnille ja lisäisivät taloudellisia panostuksia. Mikäli lakiuudistuksen edellyttämät muutokset halutaan toteuttaa laadukkaasti ja palvelut turvaten, ne tulisi tehdä hallitusti ja vaiheittain, minkä mahdollistaa vain riittävän pitkä siirtymäaika.

Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Henkilöstösiirtoja ja pienten yritysten muodostamisia, joka voisi johtaa epäterveeseen kilpailuun. Siirtymäajalla jouduttaisiin irtisanomaan sidosyksikön ja kunnan väliset sopimukset. Sopimusten irtisanominen tulisi tarkastella sopimuskohtaisesti, mikä tarkoittaisi merkittävää hallinnollista taakkaa ja panostusta. Sopimusten purkamisen tarkoittaisi mahdollisia sanktioita, mikä omalta osaltaan aiheuttaisi kunnille taloudellisia menetyksiä.

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

Jos laki tulee voimaan tällaisenaan, olisi pienille, sekä syrjäisille kunnille säädettävä poikkeuksia, jotka mahdollistaisivat sidosyksikköhankinnat omistusosuudesta riippumatta.

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?

Sidosyksiköt ovat usein huoltovarmuuden näkökulmasta kriittisiä toimijoita kunnille. Esim. Raahen kaupungille sidosyksikkö toimittaa lähes 100 % tietoliikenteestä ja perustietotekniikasta n. 50 %. Sidosyksikön asemassa olevat yritykset mahdollistavat yhteisen kyberturvan harjoittelun ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Viranomaisten viestintäverkkoihin on mahdollista saada käyttäjiä huoltovarmuuskriittisistä yrityksistä, näin ei ole puhtaasti kilpailulla markkinoilla. Esim. jätehuollon siirtyminen kuntien omistamista yhtiöistä yksityisten yritysten hoidettavaksi vaarantaa palvelun tuotannon mahdollisen kriisin aikana. Kustannuspaineet voivat aiheuttaa kuntien omien ratkaisujen syntymisen, jolloin palveluihin voi jäädä tietoturva-aukkoja. Tämä vaarantaa kunnan ja asukkaiden turvallisuuden mm. kyberhyökkäyksien vuoksi. Laki vaarantaa nykyiset vuosien ajan rakennetut, toimivat ja huoltovarmuutta ylläpitävät yhteistyörakenteet.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Pidämme rikosrekisteriotteen hallinnollista taakkaa vähäisenä, emmekä näe sen pakollisesta käytöstä luopumista tarpeellisenä hankintamenettelyn sujuvoittamiseksi.

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

Uudistuksella ei ole merkittävää vaikutusta hallinnolliseen taakkaan.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Ehdotetut muutokset selkeyttävät hankintayksiköiden velvollisuutta jälki-ilmoitusten julkaisussa, ja lisäävät hankintojen avoimuutta. Näemme hyvänä asiana sen, että hankinnoissa voisi jatkossa asettaa varautumisen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi ehtoja esim. hankittavan tavaran alkuperästä tai palvelun maantieteellisestä sijainnista. Jälki-ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen kansallisiin hankintoihin ei ole missään nimessä kannatettava uudistus, vaan siitä tulee luopua. Ehdotettu muutos lisäisi merkittävästi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, eikä toisi lisäarvoa kansallisen hankintatietovarannon luomiselle.

Muut huomiot

Yksi erittäin merkittävä puute lainvalmistelussa on se, että valmistelun yhteydessä ei ole suoritettu vaikutustenvaihtelua. Valmistelun aikana ei ole selvitetty ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia kuntiin tai muihinkaan toimijoihin, ja näin merkittävä muutos tulisi ehdottomasti tehdä tosiasioihin perustuen. Työryhmän mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen

vaikutukset ovat tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perusteleva yleensäkin edellyttää.

Kunnat eivät käytä sidosyksiköitä hankintalain kiertämiseksi, vaan sidosyksiköt toimivat kuntien yhteisinä integraattoreina sähköisissä palveluissa ja järjestelmissä. Sidosyksiköt tekevät merkittäviä hankintoja kunnille kilpailuttamalla ne vapailla markkinoilla hankintalain edellyttämällä tavalla. Sidosyksiköillä on laaja osaaminen ja paremmat mahdollisuudet kehittää toimintoja, kuin kunnilla, joissa resurssit eivät välttämättä ole riittävällä tasolla. Paikallisilla sidosyksiköillä on hyvä tuntemus alueensa kuntien palvelutarpeista, ja kunnan (esim. digitalisaatio) tilasta. Sidosyksiköt kykenevät vastaamaan jopa yksittäisen kunnan tarpeisiin joustavasti räätälöimällä palvelut kunnittain.

Laatijat:

kaupunginjohtaja Leena Mikkola-Riekkinen, hallintojohtaja Matti Bergman, talousjohtaja Päivi Määttä, kehitysjohtaja Pasi Pitkänen, tekninen johtaja Jarkko Vimpari, tietohallintopäällikkö Kari Väyrynen ja hankintapäällikkö Leena Räsänen