

Hangon kaupungin lausunto koskien työryhmän mietintöä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Työryhmän toimesta on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta. Ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksen tavoitteena on lisätä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parantaa hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksen tarkoituksena on myös parantaa hankintojen valvontaa.

Hallitusohjelmakirjausten toteuttamisen lisäksi mietinnössä esitetään tehtäväksi hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin sekä rikosrekisterilakiin eräitä säädöshuoltoon liittyviä muita muutoksia. Lait on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2026. Lausunto pyydetään toimittamaan 11.3.2024 mennessä.

Lausuntopyyntöön vastataan sähköisessä lausuntopalvelussa ”lausuntopalvelu.fi”. Annetut lausunnot ovat julkisia.

Hangon kaupunki antaa lausuntonsa lausuntopalvelussa esitettyihin kysymyksiin seuraavasti kronologisessa järjestyksessä:

1. Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Vaikka sinänsä hallitusohjelman tavoitteet ovat kannatettavia, esityksessä valituilla keinoilla/toteutustavalla ei Hangon kaupungin näkemyksen mukaan ole merkittävää vaikutusta alueellisten PK-sektorin yritysten toimintaedellytyksien parantumiseen. Esitysluonnoksessa esitetyt muutokset eivät myöskään vähentäisi Hangon kaupungin julkisia hankintoja koskevia hallinto- ja transaktiokustannuksia, vaan päinvastoin, esityksessä esitetyllä tavalla kiristytvä hankintalain säätely todennäköisesti kasvattaisi Hangon kaupungin kaltaisten pienten hankintayksiköiden hallinto- ja transaktiokustannuksia pitkittämällä kilpailutusprosesseja ja lisäämällä niihin käytettäviä resursseja. Hangon kaupungin kaltaisella pienellä hankintayksiköllä ei ole käytettävissä kilpailutusten pitkittymisen/monimutkaistumisen vaatimia lisäresursseja, joten kaiken kaikkiaan tavoitellut positiiviset vaikutukset kääntyisivät ehdotetuilla muutoksilla huomattavan negatiivisiksi.

2. Hankintojen valmistelu

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

Hangon kaupungin näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset kaventaisivat hankintayksiköiden harkintavaltaa merkittävästi ja siten lisäävät hallinto- ja transaktiokustannuksia. Hangon kaupungin näkemyksen mukaan voimassa olevan hankintalain keinot puuttua selviin harkintavallan väärinkäyttöksiin ovat riittävän tehokkaat. Muutosehdotuksen taustalla vallitseva mielikuva markkinoilla olevien varteenotettavien toimijoiden ja tarjonnan lukumäärästä ei toteudu kasvukeskuksien ulkopuolella useillakaan kuntasektorille tärkeissä hankintakategorioissa. Hangon kaupungin osalta esimerkiksi tilintarkastuspalveluita ja eläinlääkäripalveluita kilpailutettaessa palveluita tarjosi vain yksi ehdokas.

Mikäli hankintamenettely aina jouduttaisiin keskeyttämään, ellei tarjouksia ole yhtä useampaa, sama tarjoaja todennäköisesti valittaisiin uudessa kilpailutuksessa korkeammalla hinnalla. Lisäksi hankintayksikön kannettavaksi jäisivät uuden tarjouskilpailun järjestämisen kustannukset sekä siihen käytetty aika. Tämä myös vahvistaisi jo vallitsevassa tilanteessa olevaa riskiä palveluntarjoajien monopolisoitumisesta sellaisilla toimialoilla, joilla palveluntarjoajia on vähän. Tällaisen kehityksen tukeminen voi johtaa kuntatalouden kannalta täysin ennakoimattomaan lopputulokseen.

3. Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Hangon kaupungin näkökulmasta esityksen mukainen sidosyksiköiden käytön rajoittaminen ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Erityisesti jätehuollon uudelleen järjestäminen vastaamaan lainsäädännön vaatimuksia olisi käytännössä mahdotonta, millä olisi suuria vaikutuksia sekä jätehuollon palvelujen tehokkuuteen että jätehuollon kustannuksiin niin kunnille kuin viime kädessä jätehuollon asiakkaille.

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

Ehdotettu sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ja sen lukitseminen 10 %:iin on Hangon kaupungin näkemyksen mukaan perusteltu ehdotuksessa huonosti.

Erityisesti vaikutukset jätehuollon järjestämiseen olisivat kestäättömät. Muutos vaikuttaisi perusteetta eri kokoiisiin kuntiin eriarvoisesti. Muutos vaikuttaisi erityisesti pieniin ja keskisuuriin hankintayksiköihin, joilla suhteelliset hankintamenettelyn kustannukset ovat jo nyt suuria hankintayksiköitä korkeammat. Erityisesti pienet kunnat menettäisivät vallitsevan yhteistoiminnan tarjoamat volyymihyödyt, kuten osaamisen ja investointien kehittämisen sekä kuntien välisen yhteistyön mahdollistamat nykyaikaisempien ja tehokkaampien jätehuollon palveluiden kehittämisen myös pienemmissä kunnissa.

Lakiesitys pakottaisi purkamaan toimivan ja tehokkaan jätehuoltoyhtiön, vaikka mitään syytä purkamiselle ei ole, mikä johtaisi merkittäviin resurssitarpeisiin kunnille. Markkinaehtoisten palvelujen saatavuus on pienemmissä kunnissa ja harvaan asutuilla alueilla hyvin rajallista. Kunnalla on kuitenkin lakisääteinen velvollisuus järjestää palvelua. Pienissä hankintayksiköissä järjestämisvelvollisuus kasvattaa taakkaa ja nostaa palveluiden kustannuksia ja osaltaan heikentää pienten, näitä palveluja tarvitsevien yritysten elinkelpoisuutta. Yhtiön purkautuessa osa kunnista jäisi täysin ilman jätehuollon

infrastruktuuria ja sen rakentaminen olisi erityisesti pienemmille kunnille todennäköisesti mahdotonta. Jätteenkäsittelytoimintoihin tarvittavia aluevarauksia ei ole myöskään olemassa; esimerkiksi maakuntakaavassa ei ole varauduttu siihen, että uusia jätehuollon keskeisten toimintojen alueita tarvittaisiin lisää. Pienten yksiköiden rakentaminen olisi myös kallista, samoin niiden ylläpito. Vaihtoehtona ei myöskään olisi palveluiden ostaminen naapuriyhtiöiltä, sillä kyseessä olisi naapuriyhtiöille markkinaehtoinen toiminta, joka laissa on jo nyt rajattu merkittävästi. Palvelujen hinnat karkaisivat käsistä ja muutoksen maksaisivat kuntalaiset rajusti kasvavina jätehuollon kustannuksina.

Toisekseen ehdotus vaikuttaisi Hangon kaupungin kirjastopalveluihin. Hangon kirjastolla on käytössä Koha-Suomen ylläpitämä ja kehittämä kirjastojärjestelmä, ja Hangon kaupungin omistusosuus on 0,46 % yhtiön osakkeista. Kuntien omistusosuudet määräytyvät liittymisajan asukasluvun mukaisesti. Hankintalain toteutuminen ehdotetussa muodossa estäisi yhtiön jatkamisen nykyisellään, ja vaikuttaisi siten myös Hangon kirjaston tuleviin kirjastojärjestelmäkustannuksiin ja palvelutasoon. Jos kirjastojärjestelmä jouduttaisiin hankkimaan kaupalliselta taholta, tämä kasvattaisi huomattavasti kirjaston kustannuksia. Lisäksi palvelutaso olisi vaarassa laskea.

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

Pienten kuntien osalta kustannukset nousisivat yleisesti todennäköisesti kaikilla toimialoilla lisääntyneiden asiantuntijapalveluiden käyttökustannuksina, hallinnollisina ja transaktiokustannuksina. Pienissä kunnissa ei ole saatavilla tarvittavia hankintaresursseja välttämättä myöskään ostamalla.

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

Päätöksiä asian suhteen ei ole tehty. Kaikki lain kulloinkin sallimat vaihtoehdot tullaan tutkimaan, mikä tulee vaatimaan lisäresurssien käyttöä ja kustannuksia jo ennestään vähistä resursseista. Pienille kunnille ehdotettujen muutosten vaatimat lisäresurssien tarpeet tulevat johtamaan kestävämpään tilanteeseen.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Hangon kaupungin näkemyksen mukaan muutoksesta ei seuraisi taloudellisia tai muita hyötyjä. Päinvastoin, toteutuessaan muutokset johtaisivat kasvaviin hallinnollisiin ja transaktiokustannuksiin, joihin Hangon kaupungin kaltaisilla pienillä hankintayksiköillä ei olisi varaa.

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

Viime vuosien kuntia ja hyvinvointialueita koskevat lainsäädäntömuutokset työllistävät Hangon kaupungin kaltaisia pieniä kuntia kuluvana vuonna ja seuraavina vuosina niin paljon, että esitetyt siirtymäajat eivät ole riittävät.

Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Hangon kaupunki ei ole vielä analysoinut, mihin kaikkiin toimenpiteisiin sidosyksiköitä koskeva kirjaus johtaisi, mutta on itsestään selvää, että toimenpiteet johtaisivat merkittäviin kustannuksiin. Myöskään vaadittavien toimenpiteiden toteuttamiskelpoisuudesta ei ole varmuutta.

Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Hangon kaupunki katsoo, että Kuntaliiton eriävässä mielipiteessään esittämä näkemys, jossa todetaan, että ”Esitettävässä omistusosuusvaatimuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakohtaiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen intressin huomioivat erityispiirteet. Vaikka luonnoksessa on muutoin pidättäytytty täysin hallitusohjelmakirjauksessa, luonnos ei huomioi hallitusohjelmakirjauksen mukaista yleisen edun vaatimusta.” on koko kuntasektorin häiriöttömän toiminnan kannalta erittäin tärkeä ja painava huomio, jota ei saa ohittaa lainvalmistelussa.

4. 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?

Ei vastaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on osaltaan yhteydessä myös varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee suuresti alueittain ja loppukädessä Hangolla (kuten kaikilla kunnilla) on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa yksin markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

5. 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?

Kaikki sellaiset lainsäädännön muutokset, joilla lisätään hankintayksikön harkintavaltaa ja vähennetään hallinnollisia velvoitteita parantavat hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Esitetty muutos on näin ollen kannatettava.

6. Hankintojen ilmoittaminen

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

Kaikki sellaiset lainsäädännön muutokset, joilla vähennetään hankintayksikön harkintavaltaa ja lisätään hallinnollisia velvoitteita heikentävät hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Eситetty muutos ei näin ollen ole kannatettava.

7. Muut huomiot

Lainsäädäntömenettelyssä ei ole tehty riittävää vaikutusarviointia, vaan vaikutusten arviointi on jätetty yksittäisten kuntien ja toimintojen antamien lausuntojen varaan. Lausunnot eivät kuitenkaan vastaa lainsäädäntömenettelyssä edellytettyä vaikutusten arviointia, koska lausunnot ovat joka tapauksessa subjektiivisia näkökulmia.

Lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon kuntien voimassa olevat sopimukset ja niiden irtisanomisesta mahdollisesti kesken sopimuskauden syntyvät sanktiot.