

Lestijärven kunnan lausunto

Lausuntopyyntö: VN/4099/2024

Lausunnon kysymykset tummennetulla fontilla.

Asian taustaa

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman jaksossa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi todetaan, että hallitus tavoittelee keskipitkällä aikavälillä julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä turvatakseen laadukkaat palvelut. 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.

Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös 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.

Lausunto

Lestijärven kunnan vastaukset lausuntopyyntöön esitettyihin kysymyksiin:

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Esityksellä ei nähdäksemme saavuteta yleisiä tavoitteita ja päämääriä säästöistä ja kilpailun lisäämisestä. Päinvastoin esitys toteutuessaan aiheuttaisi kunnille ja muille julkisille toimijoille merkittäviä lisäkustannuksia mm. uudelleen kilpailuttamisina, irtaantumisinä, käyttöönottoina, uudelleenjärjestelyinä.

Tavoitteet kilpailun lisäämisestä ja säästöistä ovat kannatettavia. Kokonaisuutena lakiesitys ei kuitenkaan edistä asetettuja tavoitteita, ja riskinä on epätoivottuun suuntaan johtava lopputulos.

sidosyksikön omistukselle hallitusohjelmassa ja työryhmämietinnössä esitetty 10 % vähimmäisomistusvaatimus johtaa kategorisena päinvastaiseen lopputulokseen ja on siten sääntelykeinona virheellinen ja vahingollinen. Esitys ei edistä hallitusohjelman tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä, ei lisää kilpailua eikä siirrä liikevaihtoa markkinoille. Lisäksi se heikentää julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja varsinkin pienille alle 10 000 asukkaan kunnille.

Uudistus ajaisi pienet kunnat kaaokseen mm. ammattitaitoisen työvoiman puuttuessa. Pienessä kunnassa myös hankintaosaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen on haasteellista. Pienessä kunnassa on pienet hankintamäärät eikä kilpailuttaminen tuo tarvittavia hyötyjä, sillä markkinatoimijoita ei pienen kunnan pienet hankinnat kiinnosta.

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?

Markkinakartoitus on hankinnoissa merkittävä vaihe ja sen tärkeyttä on hyvä korostaa. Hankinnan luonteen mukaan markkinakartoituksen toteutustapaa ja laajuutta on aina tärkeä tarkastella ja varmistaa resurssien riittävyys ja kokonaistaloudellisuus osana kilpailutus- ja hankintaprosessia.

Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Hankintojen huolellinen valmistelu on todella tärkeää. Inhouse- yksiköillä on osaamista kilpailuttaa hankintoja, tehdä vaatimusmäärittelyitä ja markkinakartoituksia. Pienten kuntien omat mahdollisuudet tähän ovat rajalliset mm. henkilöstöresurssien ja hankintaosaamisen näkökulmasta.

Kilpailutuksiin on usein vaikea saada tarjouksia ja kilpailutukset vaativat aina merkittävästi resursseja ja osaamista. Jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti toteutettuna ne aiheuttavat merkittävän määrän hallinnollista työtä erityisesti pienissä organisaatioissa. Tärkeämpi olisi korostaa hankintaosaamisen merkitystä ja kokonaisprosessien ymmärryksen tarvetta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Lakiesityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Esitetty vähimmäisomistusosuus on haastava kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä.

Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista vahingoista erityisesti pienille - keskisuurille kunnille ja hyvinvointialueille, sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa. Esitys ei edistä hallitusohjelman tavoitetta kilpailun lisäämisestä ja kustannussäästöistä, vaan johtaa päinvastaisiin lopputuloksiin.

Vaatus 10 % omistus osuudesta heikentää erityisesti Suomen harvaan asuttujen alueiden mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön mahdollistamaa yhteistyötä. Suomen harvaan asutuilla alueilla markkinoiden toiminta on usein rajallista, eikä kilpailu ole riittävää. Sidosyksiköiden merkitys vaihtoehtona omalle tuotannolle korostuu alueilla, joissa työvoiman ja osaajien saatavuus on heikompaa kuin kasvukeskuksissa

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaatus aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja harvaan asuttujen seutujen pienille kunnille tuotettuihin palveluihin. Lestijärvellä vaikutuksia tulisi työterveyshuollon, jätehuollon palveluihin sekä talous- ja palkkahallinnon järjestämiseen. Pienellä kunnalla ei ole riittävää henkilöstä eikä osaamista toteuttaa näitä palveluita.

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

Pienenä kuntana emme voi pakottaa isompia kuntia yhteistyöhön, vaan jäämme kokemuksemme mukaan jälleen yksin tarpeidemme kanssa. Monet alueemme pienet kunnat ovat vähemmistöosakkaina talous-, henkilöstöhallinto- ja työterveys ja jätehuollonyrityksissä. Joissain näissä on mukana yksi tai useampi huomattavasti suurempi kunta/kaupunki suurella omistussosuudella. Omistusjärjestelyt eivät tämän vuoksi ole mahdollisia. Tämä tilanne on mm. alueella toteutetun työterveyshuollon osalta, missä Kokkolan kaupunki omistaa yrityksestä noin 71 %.

Suurin ongelma kohta Lestijärven kunnan osalta on jätehuolto, missä Millespakka Oy on Alajärven ja lähiseudun kuntien omistama jätehuoltoyritys huolehtien jätehuoltolain mukaisista kuntien tehtävistä. Suurten investointien ja yhtiön omistamien yhteisosuuksien vuoksi omaisuusjärjestelyt ovat mahdottomia suorittaa. Millään kunnalla ei ole mahdollisuuksia maksaa lisäosuuksia siten, että vaadittu 10 % määräosuus tulisi täytettyä. Hyvin toimivan jätehuoltoyrityksen ja koko toimialan hajottaminen tällaisella määräosuusvaatimuksella on täysin järjetön ja pahimmillaan aiheuttaa meidänkin alueellamme miljoonien välittömät lisäkustannukset.

Lisäksi Lestijärvellä on alle 10 % vähimmäisomistus talous- ja palkkahallinnon palveluita tuottavasta Kuntien hetapalvelut Oy:stä. Heta kilpailuttaa järjestelmät kunnille ja hyvin toteutettu laaja järjestelmäkilpailutus markkinakartoituksineen on vähintään vuoden mittainen ja vaatii laajaa osaamista paitsi itse toiminnoista, myös järjestelmistä ja hankintaprosesseista. Järjestelmä-kustannukset Hetapalvelujen järjestelmistä olisivat pienellekin kunnalle minimissään 100 000 € / omistaja-asiakas ja tämän lisäksi uusien järjestelmien käyttöönoton hinta olisi minimissään 150 000 € / omistaja-asiakas. Lisäksi kuntaan tarvittaisiin lisää osaamista hankintojen kilpailutukseen ja talous- ja palkkahallinnon tehtäviin.

Jos vähimmäisomistajaosuusvaatimuksen alittavat omistajat päättäisivät ottaa toiminnot takaisin omaksi toiminnakseen, tulisi heidän luoda organisaatioonsa uudet toiminnot ja tehtävät ja varmistaa henkilöresurssien riittävyys ja heidän osaamisen kehittämisen prosessien toimivuus. Arviolta henkilöstötarve organisaatiokohtaisesti sidosyksikköresursseihin verrattuna on 1,5-2 -kertainen, siksi että jokaisen henkilön osalta tulee huomioida varahenkilöjärjestelyt, loma-ajan sijaisuudet ja prosessien sujuva hoitaminen sekä osaamisen kehittäminen. Sidosyksikkö voi omalla osaajapoolillaan varmistaa yhteisten prosessien kautta usean omistaja-asiakkaan arjen toteuttamisen ja muutoksetyön.

Erityisesti pienissä organisaatioissa ei ole omia erillisiä hankintaorganisaatioita, vaan viranhaltijat toteuttavat kilpailutukset omien tehtäviensä osana. Muutoksen myötä kilpailutettavaksi tulisi useiden toimialueiden palveluiden ja järjestelmien hankinnat. Tämä vaikuttaisi muiden toimintojen toteuttamiseen ja erityisesti kunnissa perustehtävien toteuttamiseen.

Yksittäinen pieni kunta ei ole markkinatoimittajien kannalta houkutteleva. Järjestelmä- ja yhteistyökumppanimuutoksista aiheutuisi merkittävät kustannukset esimerkiksi uusien järjestelmien käyttöönottoina ja vanhoista irtautumisena. Jatkuvat kustannukset tulisivat nousemaan. Niin kuin tiedetään, kunnilla on jo nyt vaikeuksia pitää talous tasapainossa ja tämä muutos ei ainakaan helpottaisi tilannetta. Osaamisvaateet on mahdollista hallita vain tarpeeksi isossa asiantuntijatyöyhteisössä, mitä pieni kunta ei kykene kokoamaan.

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

Mikäli 10 %:n omistusraja toteutuu niin in-house yhtiöiden kuntaomistajien pitää miettiä useita vaihtoehtoja toiminnan jatkumiselle. Hyvin todennäköisesti hankinnat eivät lisäännä markkinoilta, vaan vaihtoehtoina ovat in-house yhtiöiden pilkkominen, toiminnan ottaminen kunnan toiminnaksi, vastuu- eli isäntäkunnan toiminnaksi tai kuntayhtymän toiminnaksi.

Tarkkoja linjauksia ei ole kunnassa vielä tehty. Näihin tullaan palamaan siinä vaiheessa, kun lain sisältö on vahvistunut.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Muutoksesta ei seuraisi mitään hyötyä verrattuna nykyiseen tuotantotapaan sidosyksikön kautta. Taloudellisesti muutoksesta olisi vain haittaa, sillä muutuskustannukset olisivat isot ja pienille kunnille jopa sietämättömät.

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

Muutosta ei ole perusteltua tehdä lainkaan. Mikäli se tehtäisiin, on siirtymäaika aivan liian lyhyt. Esimerkiksi nykyisen sidosyksikköpalvelukeskuksen kilpailuttaessa talous- ja henkilöstöhallinnon ohjelmia on kilpailutukseen varattu 5 vuotta hankinnan aloituksesta käyttöönottoon, koska ohjelmistokokonaisuudet ovat vaativia kilpailuttaa ja valmistelu vaatii henkilöstö- ja aikaresursseja.

On epärealistista odottaa, että muutaman kunnan yhteenliittymä voisi kilpailuttaa vaativat ohjelmisto- ja muut hankinnat esitetyn 1,5 vuoden siirtymäajan puitteissa. Vaikka tähän hankittaisiin merkittävästi ulkopuolista konsulttipalvelua, olisi onnistuneen hankinnan mahdollisuudet pienet. Käytännössä jouduttaisiin tekemään suorahankintoja nykyisiltä toimijoilta tai hyvin hätäisiä kilpailutuksia, joiden lopputulos voisi olla epäselvä ja riitainen.

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

Siirtymäaikana meidän tulisi tehdä kaikkien sidosyksiköidemme omistus-, henkilöstö-, infra- ja sopimusjärjestelyt sekä kilpailuttaa sopimus kerrallaan julkisina hankintoina. Jos ottaisimme osan omaksi toiminnaksi, joutuisimme varmistamaan ja hankkimaan henkilöstöä, perehdyttämään ja kouluttamaan heidät, kilpailuttamaan järjestelmät tai palvelun, valitsemaan toimittajat, purkamaan aiemmat palvelut ja toimintaympäristön, koko aiemmin rakennettu ekosysteemi tulisi purkaa. Nämä toteutetaan kaikkialla Suomessa ja kaikilla toimialoilla yhtäaikaaisesti. Siirtymäaika ei ole millään tavalla realistinen.

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

Muutoksen vaikutukset ovat niin laajat ja kalliit julkisen talouden kantokyvyn kannalta ja sen vaikutukset vähäiset yksityisten yritysten liikevaihdon kasvuun, joten muutosta ei tulisi toteuttaa edes poikkeuksiin nojaten.

Jos kuitenkin lakiuudistus toteutetaan, tulisi hallituksen lakiehdotusta, täsmennetään poikkeuksella, joka huomioi Suomen harvaan asutut alueet ja pienten kuntien tilanteen. Näkemys pienten kuntien huomioimisesta hankintalakiin kirjattavalla poikkeuksella on yhteneväinen myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) sidosyksikköjä koskevan selvityksen johtopäätelmien kanssa, sekä työryhmän mietinnössä esitettyjen eriävien mielipiteiden kanssa. Alla esitettyjen poikkeusten avulla varmistettaisiin myös perustuslain 121 §:n mukainen kunnan itsehallinnon toteutuminen kunnan tarvitsemien palveluiden järjestämisessä. Tämä on erityisen tärkeää pienille kunnille, joita esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade muutoin vahingoittaisi merkittävästi, erityisesti taloudellisesta näkökulmasta, sekä toiminnan laadun että kyberturvallisuuden turvaamisen kannalta.

Pienet alle 10 000 asukkaan kunnat on vapautettava ehdotetusta omistusosuusvaatimuksesta. Kansalliset hankintarajat on nostettava EU-hankintojen rajojen tasolle hankintojen sujuvoittamiseksi olemattomilla tarjousmarkkinoilla.

Poikkeuksena pienille kunnille (asukasluku alle 10 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös alle 10 prosentin omistuksella. Laajoissa monikuntaisissa sidosyksiköissä tulee hallituspaikoissa olla myös pienkuntien edustusta.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elin kaaren 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 kunnilla on lakisäateinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa yksin markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Sidosyksikköinä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä myös kuntien varautumisen näkökulmasta, koska tiettyjä kunnan toiminnan kannalta keskeisiä palveluita tulee voida tuottaa myös niissä tilanteissa, joissa se ei olisi pelkästään yksityisen sektorin lähtökohdista katsottuna enää kannattavaa. Esityksestä väistämättä seuraisi rakenteellisia muutoksia vakiintuneisiin sidosyksikkö toimintamalleihin. Hankintakokonaisuuksien pirstaloitumien ja käytettävien järjestelmien sekä palveluntuottajien vaihtuminen toistuvien väliajoin (sopimuskausittain) tulisi hyvin todennäköisesti vaikuttamaan negatiivisesti tiedon eheyteen ja lisäämään tiedonsiirtoon, tietoturvaan ja henkilötietojen asianmukaiseen käsittelyyn liittyviä riskejä kunnissa ja niin ollen heikentäisi kokonaisturvallisuutta yhteiskunnassa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on

sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Rikosrekisteriotteiden tarkistaminen on tällä hetkellä hyvin rutiininomainen toimenpide niin yrityksille kuin hankintayksiköillekin. Ehdotetun muutoksen aiheuttama hallinnollisen työn vähentyminen on vähäinen.

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

Muutos on käytännössä merkityksetön.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kansallisiin hankintoihin lisää hallinnollista taakkaa. Toimenpide tuo jonkin verran lisää avoimuutta hankintoihin.

Muut huomiot

Pienet kunnat tarvitsevat inhouse-yhtiöiden palveluja. Pienet kunnat puolestaan joutuvat sääntelyn kiristämisen myötä pienomistajina sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Niillä ei ole osaamista tai resursseja kilpailuttaa ja järjestää tarvitsemiaan palveluita, eivätkä ne tarjoa ratkaisutoimittajille riittävän suuria liiketoimintamahdollisuuksia. Lainsäädäntöuudistus on erityisen haitallinen pienille kunnille, joiden taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat pienet ja tulot rajalliset ja on siten omiaan eriarvoistamaan kuntia ja alueita.

Kaavailtu lakiuudistus asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan kuntien koon ja sijainnin perusteella ja vaikeuttaa erityisesti pienten ja harvaan asutulla alueella sijaitsevien kuntien tukipalvelujen järjestämistä ilman sidosyksiköiden tarjoamia ratkaisuja.

Lainsäädännön valmistelu on keskeytettävä. Mikäli esitystä halutaan tästä huolimatta viedä eteenpäin, on lakiesitykseen kirjattava poikkeuksia, jotka huomioivat harvaanasuttujen alueiden ja pienten kuntien (alle 10 000 asukkaan kunnat) toimintaedellytysten ja elinvoiman säilymisen muutoksen jälkeenkin.