

Kuortaneen kunnan lausunto 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

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Kuortaneen kunta pitää hyvänä hankintoihin liittyviin mahdollisiin epäkohtiin puuttumista, koskien muun ohessa sidosyksiköiden kautta tapahtuvien hankintojen väärinkäytöksiä. Samanaikaisesti kunta tuo kuitenkin esille huolensa siitä, että nyt hallituksen esitykseksi muotoiltu työryhmämietintö on sisällöltään liian yksioikoinen eikä jätä tilaa erilaisten ja erityyppisissä tilanteissa olevien kuntien hankintakäytännöille. Kuortaneen kunta ei kannata esitykseen sisältyvää, liian kategorista 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta sidosyksikköhankintojen osalta.

Kunnan pelkona on, että nyt esitetyllä mallilla aiheutetaan kuntien hankintakäytäntöihin ja palveluiden järjestämistapoihin suuria ja pakon sanelemia, pahimmassa tapauksessa hallitsemattomia muutoksia. Lisäksi mahdollisella lakimuutoksella lisätään kuntien hallinnollista taakkaa liittyen hankintoihin ja kilpailutuksiin. Nämä yhdessä aiheuttavat sen että hallituksen tavoittelemia säästöjä ei tosiasiassa välttämättä synny. Lisäksi kuntien on vaikea korvata sitä osaamispääoman menetystä, mitä tällä hetkellä on sidosyksiköiden henkilöstöresurssissa. Haasteet korostuvat pienissä ja syrjäisissä kunnissa, joilla on monesti talouden kanssa jo tällä hetkellä vaikeuksia ja joiden alueella markkinoilla ei välttämättä ole nyt eikä tulevaisuudessakaan juurikaan kilpailua.

Esitys kaventaa kuntien itsehallintoa rajoittaessaan niiden mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Esityksen suhdetta kunnalliseen itsehallintoon ei ole arvioitu riittävästi.

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 §:ää koskevan esityksen mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoista. Kunnan näkemyksen mukaan kyseiset edellytykset ovat mainitun kustannuksen ylittävissä hankinnoissa perusteltuja, kunhan niiden toteutustapaan jätetään riittävästi vapausastetta.

75 §:ää koskevan esityksen mukaan EU-kynnysarvon ylittävä hankinta tulisi lähtökohtaisesti jakaa osiin. Pykälässä mainitaan perusteet poiketa jakamisesta. Kunta toteaa, että osiin jakaminen saattaa parhaillaan edistää esimerkiksi paikallista pienyrittäjyyttä ja edistää hankinnan huolellista valmistelua. Samanaikaisesti on kuitenkin syytä kuvata selkeästi tilanteet joissa osiin jakamista ei

edellytetä. Tietyissä hankintatilanteissa osiin jakamattomuus tulee olla mahdollista. Tilanteiden mahdollisimman selkeä kuvaus edistää hankinnan huolellista valmistelua ja prosessin tehokkuutta, samoin se ehkäisee turhia valituksia markkinaoikeuteen.

125 §:ää koskevan esityksen osalta kunta toteaa, että maininta hankintamenettelyn keskeyttämisen vaateesta poikkeamisen mahdollisuudesta jos hankintayksikkö ei markkinoiden kuulemisesta ja näkemysten huomioon ottamisesta huolimatta olisi saanut enempää kuin yhden tarjouksen on osittain epäselvä ja vaikeuttaa hankintayksikön huolellista valmistelua sekä lisää riskiä valituksiin. Miten määritellään ja millä mitataan ”näkemysten huomioon ottaminen”?

Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Mahdollisesti, huomioiden edellä olevat kunnan tekemät huomiot.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja se on osin hyvin ongelmallinen toteuttaa. Pahimmillaan se aiheuttaa suuria muutostarpeita kuntien hankintakäytäntöihin ja palveluiden järjestämistapoihin. Kuten edellä on todettu, Kuortaneen kunta ymmärtää ja pitää tärkeänä sidosyksikköihin liittyviin väärinkäytöksiin puuttumisen. Ehdoton 10 prosentin omistusvaatimus ei saa kuitenkaan olla tapa jolla asiaan puututaan, vaan sen sijaan tulee selvittää keinoja joilla samalla mahdollistetaan nykyinen sidosyksiköiden kautta tapahtuva hankinta tapauksissa joissa se on hoitunut hyvin ja kustannustehokkaasti. Suositeltavaa olisi rajata pienet kunnat pois vähimmäisvaatimuksen piiristä, sillä pienillä kunnilla uusien hankintakäytäntöjen tai toimintojen omaksi toiminnaksi ottamisen järjestelyt muodostunevat kaikista haasteellisimmaksi (esimerkiksi osaamisresurssikysymykset). Vähintäänkin tulee tietyt sektorit (esimerkiksi jätehuolto ja jätevesihuolto) rajata pois vähimmäisomistusvaatimuksen piiristä. Esitys vaarantaa ja joissain tapauksissa saattaa lopettaa seudullisen yhteistyön, joka on monesti koettu hyödylliseksi ja naapurikuntaa lähentäväksi, huomioiden esimerkiksi volyymihyötyihin ja neuvotteluvoimaan liittyvät edut. Tämä on korostunut pienten kuntien kohdalla. Kuortaneen kunta tuo esille, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on selvityksessään kiinnittänyt huomiota muutoksen alueelliseen vaikutukseen jätehuoltoon liittyen. KKV on arvioinut muutoksesta aiheutuvan negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, sillä monista jäteyhtiöistä muodostuisi uudelleenjärjestelyiden seurauksena hyvin pieniä ja alueellisesti hajanaisia, mikä heikentäisi niiden toiminnan kustannustehokkuutta ja johtaisi asukkaiden jätemaksujen nousuun.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

10 prosentin vähimmäisomistus- sekä määräysvaltavaatimus johtaa nämä vaatimukset täyttämättömät hankintayksiköt pakon edessä muuttamaan hankintamalliaan tai ottamaan hankinnan kohteena olevat toiminnot omaksi toiminnakseen. Tämä voi johtaa tarpeettomiin kustannuslisäyksiin, lisäämättä kuitenkaan kaikissa kohdin kilpailua. Ongelmallisinta esityksessä on se että se pakottaa monet hankintayksiköt näihin muutoksiin, vaikka hankinnat olisikin tehty tähän asti sidosyksiköiden kautta hyvin, kustannustehokkaasti ja ilman epäkohtia.

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

Jos muutos toteutuisi hallituksen esityksen mukaisesti, tulisi Kuortaneen kunnan ratkaista ainakin ICT-palveluiden ja jätehuollon hankinta sekä mahdollisesti myös jätevesihuoltoon liittyviä kysymyksiä. ICT-palveluissa olemme Järvinet Oy:n omistajakunta. Jätehuolto järjestetään useamman kunnan yhteisen jätelautakunnan kautta ja tuotetaan kuntien omistaman Lakeuden Etappi Oy:n kautta. Jätevesihuolto toteutetaan yhteistyössä Lapuan kaupungin ja Lapuan Jätevesi Oy:n kanssa. Muutosten kustannusten arviointi on tässä vaiheessa vielä vaikeaa. Todennäköisesti muutuskustannuksia olisi kuitenkin tulossa. KKV:n selvityksen perusteella (mietinnön mukainen) esitetty raja (koskien kunnan mahdollisuutta käyttää hyväkseen omistamiaan osakeyhtiöitä) todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja.

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

Mikäli vähimmäisomistusvaatimus hyväksytään hallituksen esityksen mukaisesti, kunnan tulee arvioida eri keinot toimintojen hankinnan kannalta jatkossa. ICT-palveluiden osalta yhtälö voitaneen ratkaista Kuortaneen kunnan osalta, joka omistaa Järvinet Oy:stä lähes 10 prosenttia. Jätehuollon osalta asia on erittäin ongelmallista ratkaista. Mikäli lakiesitys menee mietinnön mukaisena läpi, tulemme jätehuollon osalta arvioimaan mahdollisuudet järjestää se jatkossa kuntayhtymämallisena yhteistyönä tai uuden yhtiön kautta. Omistusten uudelleenjärjestely omistajakuntien kesken jätehuollon osalta saattaa olla käytännössä haasteellinen toteuttaa. Mikäli lakiesitys menee mietinnön mukaisena läpi, joudumme mahdollisesti myös tarkastelemaan sen vaikutukset jätevesihuollon järjestämiseen.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Mahdollisten taloudellisten hyötyjen arviointi on tässä vaiheessa hyvin vaikeaa. Pahimmassa tapauksessa muutos aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, mutta uudet toimintamallit eivät tehottomuudessaan tuokaan kustannushyötyjä. Uudistuksen hyödyt niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti ovat epäselvät suhteessa siitä palveluiden uudelleenjärjestelyn kautta aiheutuvaan työhön ja mahdollisiin kustannuksiin. Lisäksi tulee huomioida sidosyksikköhankintojen muutosten tuomat mahdolliset volyymien pienenemisvaikutukset sekä esimerkiksi yhteistyötahojen välimatkojen kasvut, mitkä molemmat voivat nostaa toimintojen kustannuksia.

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

Esitetyt siirtymäajat eivät ole riittävät. Mikäli lakimuutos menisi esityksen mukaisena läpi, tulisi siirtymäajan muutosten osalta olla vähintään viisi vuotta.

Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Sidosyksikön vähimmäisomistuksen osalta toimintatapojen uudelleenjärjestelyn suunnittelu (talouslaskelmineen) ja toteutus koskien vaihtoehtoina omistusosuuksien järjestely nykyisten omistajien kesken tai uuden yhtiön perustaminen, toimintojen omaksi toiminnaksi ottaminen henkilöstöjärjestelyineen, järjestäminen perustettavan kuntayhtymän kautta tai hankintojen toteuttaminen kilpailuttamalla joko yksin tai yhdessä useamman kunnan / hyvinvointialueen kanssa.

Kaikkiin näihin liittyisi sopimusjärjestelyjä nykyisten sopimusten irtisanomisten ja uusien solmimisen muodossa. Muutoksen hallinnollinen taakka olisi merkittävä.

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

Kuortaneen kunta on edellä tuonut esille tarpeen säätää poikkeus sidosyksikön vähimmäisomistuksen osalta pieniä kuntia koskien. Tämä on tärkeää esimerkiksi kuntien osaamisresurssien saamisen, monesti haasteellisen taloustilanteen sekä sijaintikysymysten kannalta. Lisäksi olemme tuoneet esille tärkeyden säätää poikkeus omistusosuusvaatimukseen muun muassa jätehuollon toimintojen osalta, joka on kriittinen toimiala ja etenkin pienten kuntien osalta vaikeasti järjestettävissä muuten kuin sidosyksikköhankintana. Yhtä tärkeää on jättää myös jätevesihuolto uudistuksen ulkopuolelle.

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?

Kuortaneen kunnalla ei ole huomautettavaa esityksessä hankintalain 71 §:ään lisättyä 4 momenttia koskien, joka mahdollistaisi sen, että hankinnoissa voidaan nykyistä selkeämmin huomioida varautuminen ja turvallisuus sekä huoltovarmuus.

Mietinnössä sidosyksikköhankintaan esitettyjä muutoksia koskien kunta sen sijaan toteaa, että ne ovat huoltovarmuuden turvaamisen kannalta riskialttiita koskien niin ICT-palveluja kuin eritoten jätehuoltoa ja jätevesihuoltoa. Turvallisuuden näkökulmasta mainittuja kriittisiä toimintoja ei ole viisasta asettaa koealustaksi uusille vaatimuksille.

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?

Kuntaliiton mukaan rikosrekisteriotteiden pyytämistä koskeva velvollisuus on merkinnyt huomattavaa hallinnollista taakkaa sekä ajallista viivettä hankintojen tekemisessä. Kuortaneen kunta kannattaa nyt esitettyä muutosta.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Kuortaneen kunta katsoo, että kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä lainsäädännön uudistustyössä. Jälki-ilmoitusvelvoitteen aiheuttama työmäärä ei ole selvillä.

Muut huomiot

-