

Kärsämäen kunta

Lausunto työryhmämietintöön 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?

Esityksen avulla pyritään saavuttamaan hallitusohjelman yleisiä tavoitteita säästöistä sekä kilpailun lisäämisestä ja tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia

Kuntien yhteistoiminnan logiikka perustuu ja on aina perustunut tarpeettomien kustannusten välttämiseksi, tehokkuudelle ja julkisen talouden kestävyuden parantamiselle. Uudistuksen oletetut hyödyt eivät kuitenkaan vastaa siihen liittyviä kustannuksia ja työtä. On todennäköistä, että asetettujen tavoitteiden vastaisesti esitys aiheuttaisi kunnille ja muille julkisille toimijoille merkittäviä lisäkustannuksia uudelleenkilpailutuksina, irtaantumisinä, käyttöönottoina sekä palvelutuotannon uudelleenjärjestelyinä. Lain valmistelun aikana ei ole selvitetty esityksen taloudellisia vaikutuksia kuntiin tai muihinkaan toimijoihin.

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?

Esityksen vaikutukset on arvioitava huolellisesti, jotta hankintaprosessit eivät kuormita liikaa erityisesti pieniä ja keskisuuria kuntia tai alueita, joissa kilpailutettava palvelutuotanto on vähäistä. Markkinavuoropuhelu on toteutettavissa ilman normiohjausta. Hankintojen jakaminen osiin lisää byrokratiaa, kustannuksia ja henkilöstötarvetta. Erityisesti pienissä kunnissa uudelleenkilpailutus hankaloittaa palvelujen hankkimista tarjoajien vähyyden takia ja voi nostaa hintoja.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusta koskeva vaatimus esitetyllä tavalla ei ole tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen. Vaatimuksen voimaantulo aiheuttaisi kunnissa valtavan hallinnollisen työmäärän. Pienet kunnat ovat tyypillisesti pienomistajia ja jäävät pääsääntöisesti esityksen aiheuttamien muutosten seurauksena sidosyksiköiden yhteistyön ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa, että organisaatiot, joilla olisi suurimmat haasteet kilpailuttaa kyseisiä palveluja, joutuisivat hoitamaan ongelman vähäisin resurssein.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutos pakottaisi purkamaan alueella kuntien ja julkisorganisaatioiden yhteistyönä ylikunnalliset kehitetyt sidosyksikkörakenteet esimerkiksi ict-, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä jätehuoltopalvelujen osalta. Palveluiden järjestämiseen yhdessä on aiemmin jopa kannustettu volyymihyötyjen, osaamisen, neuvotteluvoiman ja investointien keskittämisen hyötyjen saamiseksi.

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

Kärsämäen kunta hankkii tällä hetkellä toimintansa kannalta kriittisiä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja, ict-palveluja sekä jätehuoltopalveluja sidosyksiköiltä. Kaikkien edellä mainittujen palveluja tuottavien sidosyksiköiden osalta kunnan omistusosuus on alle 10 prosenttia.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja Kärsämäen kunta hankkii Kuntien Hetapalvelut Oy:ltä, jonka osakkeista kunnan omistusosuus 0,455 %. Kunnan hankkimat palvelut kattavat laajasti palkanlaskennan ja taloushallinnon palvelut, tahe-ohjelmistopalvelut ja rajapinnat (sis. hankintaprosessit ja kilpailutukset), • tahe-prosesseihin liittyvän tiedon sähköinen käyttöarkistointi, tahe-prosessien kehittäminen ja vaatimustenmukaisuusvaatimusten ylläpito.

Mikäli esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut otettaisiin sidosyksiköitä koskevan muutoksen myötä kunnan itse järjestämäksi, tarkoittaisi se palvelujen nykyiseen järjestämismalliin verrattuna vähintään 1,5- 2 kertaista henkilöstömäärää ja vastaavaa henkilöstökustannusten kasvua. Osaavan henkilöstön saatavuus tulisi olemaan erittäin ongelmallista, kyvykkäiden kunta-alan TES- tai konsernikirjanpito-osaaajien rekrytointi on haastavaa ja esimerkiksi yrityspuolelta kuntapuolen syväosaajaksi siirtymisen on todettu olevan useiden vuosien prosessi. Tahe-prosesseissa tarvittavien ohjelmistojen siirtymäkustannukset tulisivat olemaan huomattavat, arvio kustannuksista sisältäen nykyisiä järjestelmistä irtaantumisen, uusien tahe-järjestelmien kilpailutukseen ja käyttöönottoon vaadittavat resurssit sekä uusien käyttöönottojen kustannus olisi vähintään noin 0,6 miljoonaa euroa.

Kärsämäen kunta hankkii pienellä volyymillä ICT-palveluja omistamaltaan Joki ICT Oy:ltä, kunnan omistusosuus yhtiöstä on 2,5%. Hankittavat palvelut ovat muun muassa asiantuntija- ja järjestelmäpalveluja. Palveluita on kehitetty yhteistyössä muiden alueen kuntien ja julkistoimijoiden kanssa. Esimerkiksi tietoturvan, tietosuojaan, tiedonhallinnan ja tekoälyn alueellinen koordinointi ja kehittäminen yhteistyössä on pienen kuntaorganisaation näkökulmasta erittäin tärkeää. Lakiesityksen toteutuessa laajamittaiset ja nykyisin hyvin toimivat yhteistyörakenteet murtuisivat, mikä olisi kriittistä erityisesti kyber-/tietoturva-ympäristön kehittämisen kannalta.

Jätehuoltopalveluja kunta hankkii Vestia Oy:ltä, joka on täysin kuntaomisteinen jätehuolto-yhtiö, joka tuottaa jätelain 32 § mukaisia jätehuoltopalveluita omistajakuntiensa asukkaille ja yrityksille. Vestian osakkeenomistajiin kuuluu 16 kuntaa Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueelta, Kärsämäen kunnan omistusosuus yhtiöstä on 3,2%. Ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ajaisi Vestia Oy:n tilanteeseen, jossa vain kolme omistajakuntaa, Ylivieska, Kalajoki ja Nivala, ylittävät ehdotetun 10 prosentin vähimmäisomistusrajan tehden yhtiön toiminnasta laitonta.

Omistajakunnat eivät rahoita Vestia Oy:n toimintaa, vaan toiminnan edellyttämät varat kerätään asukkailta kerätyin jätemaksuin.

Vestia Oy:n omistusrakenteen purkaminen ja uuden yhtiön muodostaminen olisi teoriassa mahdollista, mutta se voi olla kallista keskinäisten omistusjärjestelyjen takia ja aiheuttaa mahdollisesti riitoja. Osakassopimus ja/tai yhtiöjärjestys eivät sääntelee tällaista tilannetta, jossa lainsäädäntö määrää omistusjärjestelyistä. Jätehuoltoalalla yhtiöiden toiminta rahoitetaan jätemaksuilla, joista säädetään jätelaissa. Jos pienempien kuntien omistusosuutta kasvatetaan, näiden kuntien asukkailta kerätyt jätemaksut jakautuisivat edelleen asukasluvun mukaisesti. On huomioitava, että suurempien kuntien omistusosuuden pieneneminen tapahtuisi tilanteessa, jossa pienempien kuntien rahoitus perustuu jätelain 79 §:n mukaiseen asukaslukuun eikä omistusosuuksien suhteeseen.

Esitetyn lainsäädäntömuutoksen myötä Jokilaaksojen jätelautakunta olisi rakennettava uudelleen. Uudet yhtiöt tai kunnat tarvitsevat omat jätelautakunnat ja viranomaiset. Lisäksi niiden on perustettava jätehuollon rekisterit ja tietovarannot, mikä lisää hallinnollista työtä ja kustannuksia, jotka kuntalaiset maksavat jätetaksana tai kunnallisverona.

Sidosyksikköyhtiöt ovat ratkaisevia myös kuntien varautumisessa ja huoltovarmuudessa, sillä ne takaavat palvelut myös silloin, kun toiminta muutoin välttämättä olisi kannattavaa. Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää palvelut, vaikka markkinaehtoisia tarjontaa ei olisi saatavilla. Nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa yhteistyön rakenteiden purkaminen olisi erittäin riskialtista.

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

Vaihtoehtoina palvelujen järjestämiselle ovat omaksi toiminnaksi ottaminen, uusien yhtiöiden muodostaminen sekä markkinoilta kilpailuttaminen. Kaikki vaihtoehdot todennäköisesti kasvattaisivat kustannuksia, kuten henkilöstökustannukset, hallintokustannukset, tila- ja laitekustannukset sekä ohjelmistokustannukset. Ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus voi myös muodostua haasteeksi sekä palveluja itsenäisesti järjestettäessä että tilanteissa, joissa yhtiöllä ei ole riittävää henkilöstö- ja toimintaympäristöä.

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Muutoksesta ei seuraisi mitään taloudellisia tai muita hyötyjä ainakaan tässä lausunnossa edellä mainittujen palvelujen järjestämisen kannalta. Vaikutukset ovat vain ja ainoastaan negatiivisia ja johtaisivat toiminnan täydelliseen uudelleenjärjestämiseen nykyistä mallia epätarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

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

Lähtökohtaisesti esitetyjä muutoksia ei tulisi toteuttaa. Siirtymäaika on täysin epärealistinen ja riittämätön.

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Palvelutuotannon uudelleenjärjestämisen vaihtoehtoina ovat omaksi toiminnaksi ottaminen, uusien yhtiöiden muodostaminen sekä markkinoilta kilpailuttaminen. Lakimuutos edellyttää kunnilta merkittäviä työresursseja ja taloudellisia panostuksia, mikä voi vaikeuttaa muutoksien toteuttamista siirtymäajan kuluessa.

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

Vähimmillään tulisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotanto, Ict-palvelut sekä jätehuolto kuntien perustukipalvelutoimintoina jättää omistusosuusvaatimuksen ulkopuolelle.

Lakiehdotusta tulee myös täsmentää 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.

Poikkeuksena pienille kunnille (asukasluku alle 10 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös alle 10 prosentin omistuksella. Jokaista kymmentä pientä kuntaomistajaa, joilla on alle 10 prosentin omistus sidosyksiköstä, kohden tulee olla yhteinen hallituspaikka sidosyksikössä.

Poikkeukset ehkäisevät merkittävien kustannus- ja haittavaikutusten syntymistä, erityisesti pienten kuntien kohdalla, kuten myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) selvityksessä on todettu. Poikkeukset mahdollistavat riittävän osaamisen saatavuuden harvaan asutuilla alueilla, mikä on välttämätöntä palveluiden tuottamiseksi. Lisäksi poikkeukset tukevat merkityksellisen kokoisten liiketoimintamahdollisuuksien muodostumista ratkaisupalveluja tarjoaville markkinatoimijoille harvaan asutuilta alueilta. Näin voidaan jatkossakin tarjota kustannustehokkaita ja laadukkaita palveluita Suomen harvaan asutuilla alueilla, mikä osaltaan mahdollistaa alueiden elinvoimaisuuden säilymisen. ICT-palveluiden osalta poikkeukset turvaavat erityisesti pienten kuntien tieto- ja kyberturvallisuutta sekä varautumista kyberuhkiin ja hybridivaikuttamisen riskeihin.

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?

Ehdotetut muutokset hankintalain 2 §:ssä, 71 §:ssä ja 81 §:ssä helpottavat turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvien näkökohtien huomioimista hankinnoissa.

Kuitenkin sidosyksiköiden käytön rajaaminen liittyy varautumiseen ja huoltovarmuuteen. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää palvelut, jos niitä ei ole saatavilla markkinoilla. Sidosyksiköiden käytön rajaamisen osalta esitys ei tuota minkään muotoisia positiivisia vaikutuksia kansallisen huoltovarmuuden näkökulmasta.

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?

Yritykset ja hankintayksiköt tarkistavat rikosrekisteriotteet rutiininomaisesti. Yrityksillä on otteet valmiina, ja niiden tarkistaminen on helppoa ja nopeaa. Hankintayksiköiden on joka tapauksessa tarkistettava vakuutukset, joten hallinnollinen taakka ei vähene.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Kaikki lainsäädännön muutokset, jotka vähentävät hankintayksikön harkintavaltaa ja lisäävät hallinnollisia velvoitteita, heikentävät hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Tämän perusteella esitettyä muutosta ei voida tukea.

Muut huomiot

Esitetyt muutokset ovat vaikutuksiltaan erittäin merkittävä ja koskettavat jokaista kuntaa ja hyvinvointialuetta. Muutokset lisäävät hankintayksiköiden työmäärää. Jos muutokset toteutetaan ilmoitetussa määräajassa, tämä vaikuttaa kuntien talouteen, toimintaan ja kuntalaisten palveluihin. Vaikutustenarviointi on tehty puutteellisesti, mikä tekee seurausten ennakoimisen haastavaksi ja ne voivat poiketa odotetusta. Hallituksen esityksessä oletetaan, että sidosyksiköitä käytettäisiin hankintalain kiertämiseen. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä, jotka kilpailuttavat hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa jo määräysvallan tarkastelun siten, että omistajilta edellytetään tosiasiallista määräysvaltaa yhtiöidensä asioihin. Tämä on otettu huomioon markkinaoikeuden nykyisessä lain tarkastelussa. Lakia voitaisiin kuitenkin täsmentää tämän edellytyksen osalta, jotta se olisi helpommin käytäntöön sovellettavissa. Koska markkinaoikeus on hiljattain antanut lausuntonsa nykyisestä laista, tarvetta olisi lähinnä säädöspohjan täsmentämiselle. Suurissa yhtiöissä, joissa on jopa kymmeniä omistajia, uudistukset tulisi toteuttaa näiden täsmennysten mukaisesti. Tällöin nykytilanteen parantaminen olisi kustannustehokkaampaa, alueelliset erityispiirteet huomioivaa ja veronmaksajien etua paremmin palvelevaa kuin nykyisen hankintalain muutosesitys.

Hankintalain uudistaminen, etenkin muodossa, jossa sitä nyt kaavaillaan muutettavaksi, vaikuttaisi jokaisen kunnan ja kaupungin palvelujen järjestämiseen perustavanlaatuisesti. Lausuntopyyntö on kuitenkin ilmeisesti lähetetty Suomen 308 kunnasta vain 42 kunnalle. Kärämäen kunta toivookin, että tulevaisuudessa kuntia näin laajasti koskevissa lainsäädännön uudistushankkeissa lausuntopyyntö lähetettäisiin kaikille kunnille.