

Joensuun kaupungin 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?

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

Markkinavuoropuheluiden korostaminen hankintaprosessissa on kannatettava ja mahdollisesti houkuttelee enemmän tarjoajia kilpailutuksiin. Sen sijaan 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.

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen on aito puute lainvalmistelussa. Esityksestä ei myöskään ilmene, mihin perustuu juuri 10% omistusvaade sidosyksikkösääntelyä koskevan esityksen osalta. Mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset ovat tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioidut siten kuin lakiesityksen perusteleminen edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti ja käytännössä merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia, tosiasioihin perustuen. Esityksen ristiriitaisuutta kuvaa myös se, että poikkeuksellisen useat valmistelussa olleet tahot, kuten KKV ja VM, ovat jättäneet esitykseen eriävän mielipiteensä.

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?

Markkinakartoituksen velvoittaminen yli 10 milj. euron hankinnoissa ei juurikaan edistä markkinakartoituksen käyttöä, koska em. suuruisissa hankinnoissa pääsääntöisesti jo nykyisellään käytetään markkinakartoitusta. Jotta pykälällä edistettäisiin markkinakartoituksen käyttöä, eurorajan tulisi olla alhaisempi.

Voimassa olevassa hankintalaissakin ohjeistetaan jakamaan hankinta osiin, vaikka jakaminen veloitetaan käänteisesti siten, että hankintayksikön tulee perustella, miksi hankintaa ei jaettu osiin. Lakiehdotuksessa pykälä on muotoiltu velvoittavampaan suuntaan, mutta pykälän henki ei juurikaan muuta tilannetta nykyisestä.

Lisäys pykälään 124 velvollisuus kuvata hankinnan valmistelu ei oikeastaan edistä hankinnan huolellista valmistelua vaan lisää ainoastaan hankintayksikön työtä. Hankinnan valmisteluprosessi

on tarvittaessa muuten selvitettävissä eikä pelkkä hankinnan valmistelun kuvauksen edellyttäminen lisää hankinnan valmistelun laatua.

Pykälä 125 todennäköisesti lisää markkinakartoitusten tekemistä ainakin hankinnoissa, joissa hankintayksikkö arvioi tarjoajien lukumäärän olevan vähäinen, jotta hankintayksikkö välttää keskeyttämisveloitteen. Se, että aiheuttaako pykälä markkinaoikeuteen tapauksia, joissa joudutaan selvittämään valittajan asianosaisasemaa sekä markkinakartoituksen riittävyyttä, onkin sitten eri asia.

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Markkinakartoituksen velvoittaminen jo alhaisemmassa euromäärässä voisi olla keino, jolla saataisiin edistettyä paremmin markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua. Todennäköisesti on paljon hankintayksiköitä, joiden yksikään hankinta vuodessa ei ylitä 10 miljoonan euron suuruutta.

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 hyväksyttävä. Lisäksi muutos on vaikeasti toteutettavissa.

Esitetty vähimmäisomistusosuus on merkityksellinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, ja käsityksemme mukaan rajoitus edellyttäisi tuekseen painavia perusteita. Esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

Esitetty mekanismi on liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa esimerkiksi alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei nimittäin automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista. Sidosyksikön käytön edellytykset, jotka ovat syntyneet EU-oikeuskäytännössä ja perustuvat EU-direktiiviin, monimutkaistuvat entisestään ja ilman selkeää hyötyä kilpailulle esitetyllä lisävaatimuksella.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistusmekanismi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa kuntien välisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. On myös syytä muistaa, että palveluiden järjestämiseen yhdessä on aiemmin jopa kannustettu volyymihyötyjen, osaamisen, neuvotteluvoiman ja investointien keskittämisen hyötyjen saamiseksi. Toisaalta kuntien välinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä pienempien kuntien toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

Mietinnön esitys on mekanismiltaan epäselvä. Esitys tarkoittaa, että kaikkien sidosyksikköä omistavien osakkaiden omistusosuus on muokattava vähintään 10 prosentin suuruiseksi, jotta sidosyksikkö olisi minkään omistajan sidosyksikkö. Mietinnössä esitetty mekanismi ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten yhtiöstä voitaisiin sulkea ulos omistajia, jos omistajat eivät pääse esimerkiksi osakkeiden hinnasta tai muista käytännön järjestelyistä yksimielisyyteen. Toiseksi nyt pykäläesityksessä ja mietinnön perusteluissa kuvattu säännön ulottaminen tytä- ja osakkuusyhtiöihin jää epäselväksi. Kolmanneksi on epäselvää, miten esitettyä 10 prosentin sääntöä sovellettaisiin mietinnössä esitetyllä tavalla yhdistyksiin ja säätiöihin tai osuuskuntiin. Lisäksi esitetty mekanismi kohtelee samalla alalla ja samoja velvoitteita toteuttavia toimijoita eriarvoisesti niiden organisointitavan mukaan. Esimerkiksi jätealan toimijoista osa on osakeyhtiöitä ja toiset kuntayhtymiä, joita esitetty muutos ei koskisi.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

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

Joensuun kaupungilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joiden omistus ja palvelut tulisi järjestää uudelleen. Jokaisen yhtiön kohdalla prosessi tulee olemaan erilainen. Todennäköisesti omistusjärjestelyiden muutoksilla pyritään turvaamaan palveluiden järjestäminen yhtiömuotoisena, mutta muutokseen liittyy merkittävä riski siitä, että omistajien kesken ei päästä kaikkia tyydyttäviin lopputuloksiin. On todennäköistä, että muutos ei kuitenkaan lisää markkinaehtoista toimintaa, vaan voi johtaa jopa päinvastaiseen tulokseen, jossa kunnat tuottavat palveluita enenevässä määrin itse.

Omistusjärjestelyt aiheuttavat merkittävät muutoskustannukset kunnille. Jo pelkästään hallinnollinen työ on merkittävä. Lisäksi lainsäädännön muutos voi johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä.

Erityisesti tukipalveluita tuottavien yhtiöiden osalta on tavoitteena ollut muun muassa skaalaetujen saavuttaminen. Toimivien yhtiöiden omistajapohjan pilkkominen johtaisi saavutettujen skaalaetujen purkautumiseen. Vaikka isompien kaupunkien omistusosuus voisi olla riittävä (yli 10 %), myös näiden kustannukset nousevat, jos osa pienemmistä omistajista irtautuu omistusrakenteista ja järjestää palvelut uudelleen. Näin siitä syystä, että kiinteäluontoiset kustannukset eivät muutu palveluiden volyymin supistuessa. Myös monet sopimukset, esimerkiksi tietojärjestelmien osalta, ovat tällä hetkellä sellaisia, että käyttäjien määrän muutos johtaa kustannusten nousuun jäljelle jäävien asiakkaiden osalta. Sidosyksikkö voi kilpailuttaa tarvitsemiaan palveluitaan uudelleen, mutta on olemassa riski, että kilpailutus nostaa kustannustasoa ennestään, jos lainsäädännön muutoksen vuoksi kunnat ja sidosyksiköt kilpailuttavat palveluitaan samanaikaisesti lyhyen siirtymäajan aikana. Päällekkäiset kilpailutukset vaarantavat laajasti toiminnan jatkuvuutta. Tätä korostaa se, että sopimukset ovat usein sidosyksikön nimissä eikä omistajat voi suoraan niiden perusteella edes siirtymäaikana tehdä ostoja, jos sidosyksikköasema purkautuu.

Hallitusohjelman kirjauksen edellyttämän yleisen edun näkökulman huomiotta jättäminen korostuu Waltti Solutions Oy:n tapauksessa, jossa on tällä hetkellä 19 omistajaa, ja esimerkiksi Joensuun kaupungin omistusosuus on 3,92 %. Esitetyllä vähimmäisomistusvaatimuksella heikennettäisiin joukkoliikenteen palvelutasoa merkittävästi. Vaatimus johtaisi useiden erilaisten järjestelmien

käyttöönottoon, minkä seurauksena eri alueiden joukkoliikennepalvelut olisivat visuaalisesti ja toiminnallisesti erilaisia. Lisäksi järjestelmien hankinta vaatisi resurssilisäyksiä ja nostaisi kustannuksia, mikä näkyisi joukkoliikenteen palvelutason heikkenemisenä ja/tai joukkoliikenteen käytön kasvavina kustannuksina. Tämä kokonaisuutena vähentäisi joukkoliikenteen houkuttelevuutta ja toimivuutta, mikä taas olisi vastoin esimerkiksi ilmasto- ja kestävyystavoitteita.

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

Tätä kysymystä koskeva vastaus yhdistetty edellisen alakohdan vastaukseen.

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Ei mitään. Päinvastoin muutos olisi todennäköisesti yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta negatiivinen.

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

Siirtymäaika on täysin riittämätön. Paitsi omaisuus-, myös henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalysointiin ja päätöksentekoon liittyy useita vaiheita, ja osa niistä on laissa säädettyjä. Kunnallinen päätöksenteko vaatii oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi. Useimmilla kunnilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joista kaikista tulee tehdä omia selvityksiään ja päätöksiään. Pelkästään jo yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä lähelle esitetyn 1,5 vuotta. Toisaalta kilpailutusprosessit vievät merkittävästi aikaa, eikä markkinat todennäköisesti pysty vastaamaan lukuisiin samanaikaisiin kilpailutuksiin. Siirtymäajan on oltava riittävän pitkä, jotta toimijoilla on mahdollisuus mukauttaa toimintansa uuteen lainsäädäntöön ilman, että palveluiden jatkuvuus vaarantuu.

Siirtymäsääntöjä koskevaa esitystä tulisi arvioida myös perustuslain näkökulmasta ja arvioitava, rikkooko se oikeusvaltioperiaatteen keskeisiä omaisuuden suojan, sopimussuhteiden pysyvyyden ja taannehtivan lainsäädännön kiellon periaatteita. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Kategorinen, osin suuriarvoisia ja pitkäkestoisia investointeja sisältävien sopimusten pakotettu ennenaikainen alasajo aiheuttaa merkittäviä ja täysin kohtuuttomia heikennyksiä sopimusosapuolten asemaan.

Esityksessä tulisi ottaa huomioon muissakin suurissa uudistuksissa sovellettu määräaikainen vapautus varainsiirtoverosta, kun hankintayksiköt joutuvat tekemään omaisuudensiirtoja ostaessaan ja myydessään osakkeita. Osakekaupat tulevat johtumaan pakottavasta lainsäädännöstä, joka itsessään sisältää merkittäviä kustannuksia, joten hankintayksiköt tulisi vapauttaa varainsiirtoveron maksuvelvollisuudesta uudistuksen siirtymäaikana.

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Joensuun kaupungilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joiden omistus ja palvelut tulisi järjestää uudelleen. Jokaisen yhtiön kohdalla prosessi tulee olemaan erilainen ja vie aikaa. On mahdollista ja todennäköistäkin, että omistajat eivät löydä kaikkia tyydyttäviä ratkaisuja. Yhtiöjärjestelyiden johdosta muutos merkitsisi lukuisia sopimusten uudelleenjärjestelyitä, jotka hankintalain mukaiset vaateet huomioiden vievät aikaa.

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

- Joensuun kaupunki pitää ongelmallisena lähestymistapaa, jossa jo valmisteluvaiheessa epätarkoituksenmukaiseksi tunnistettu omistusvaatimus jäisi lainsäädäntöön ja siihen tehtäisiin vain yksittäisiä yhtiö- tai toimialakohtaisia poikkeuksia. Poikkeusten sijaan tulisi kategorisesta mallista, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon, luopua kokonaan ja kehittää valvontaa sekä puuttua sidosyksikössä järjestämisen väärinkäytöksiin.

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?

Suurin haaste turvallisuuden ja huoltovarmuuden osalta on hankintayksiköjen oma osaaminen, ei niinkään lainsäädäntö. Hankintayksikön tulee itse tunnistaa omista hankinnoistaan, mitkä ovat oikeasti turvallisuuden ja huoltovarmuuden osalta kriittisiä hankintoja. Hankintayksikön osaaminen tai osaamisen puute tunnistamisen osalta todennäköisesti uuden pykälämuotoilun myötä voi johtaa markkinaoikeuskäsittelyihin, joissa tarjoaja kyseenalaistaa hankintayksikön asettamat vaatimukset, koska voi olla, että hankintayksikkö asettaa uuden pykälämuotoilun turvin vaatimuksia, jotka eivät olekaan kyseisessä hankinnassa olennaisia. Pykälään 71 kirjattu perustelu on huomattavasti laajempi ja kattavampi kuin mitä itse pykälä kertoo, joka johtaa siihen, että turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvissä hankinnoissa joudutaan turvautumaan lain esitöihin. Esitys vastaa tarpeisiin, mutta pelkkä pykäläteksti ei tuo juurikaan muutosta nykyisiin mahdollisuuksiin.

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?

Nykyisellään rikosrekisterimerkinnöistä johtuvia tarjoajien poissulkemisia tapahtuu erittäin harvoin. Osittain tähän vaikuttaa myös se, että lähtökohtaisesti tarjoaja päättää henkilöpiirin, josta otteet toimitetaan. Rikosrekisteriotteiden pyytäminen ja niiden odottaminen on hidastanut merkittävästi hankintojen toteuttamista. Myös rikosrekisteriotteiden tarkastaminen on lisännyt hallinnollista taakkaa, koska moni yritys haluaa pitää esim. Teams-kokouksia, joissa rikosrekisteriotteet tarkistetaan eikä ole halukas toimittamaan otteita muilla tavoin. Rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta luopuminen vähentää huomattavasti hallinnollista taakkaa sekä hankintayksiköiden että tarjoajien osalta.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen kansallisiin hankintoihin lisää jonkin verran hallinnollista taakkaa, mutta toisaalta tuo lisää mahdollisuuksia hankintadatan hyödyntämiseen ja tuo lisää hankintadatan

luotettavuutta ja kattavuutta. Toimenpide lisää myös hankintojen avoimuutta. EU-kynnysarvon ylittävien suora hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudella ei ole juuri merkitystä, koska mikäli hankintayksikkö ei alun perin julkaise hankinnasta suora hankintailmoitusta niin minkä takia hankintayksikkö julkaisisi tällöin jälki-ilmoitustakaan.

Muut huomiot