

Vantaan kaupungin lausunto työryhmänmietinnöstä 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?

Esitetyllä sidosyksikkösääntelyn muutoksella ei edistetä hallitusohjelmassa tavoiteltuja merkittäviä keskipitkän aikavälin kustannussäästöjä julkisten hankintojen tehostamisella.

Työryhmänmietinnössä laajasti viitatus Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimuksen 10 prosentin omistususuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan (Jäljempänä lausunnossa KKV:n tutkimus) mukaan muutos ei johtaisi suoraan siihen lopputulokseen, että sidosyksiköissä järjestämisen sijaan kunnat siirtyisivät ostamaan palveluita markkinoilta. Edelleen tutkimuksen mukaan omistajarajaus ei ole perusteltu markkinoiden toimivuuden ja kustannusten kannalta. Tutkimuksen johtopäätöksenä onkin, että yleisen omistususuusrajan sijaan sääntelyä tulisi kohdentaa niin, että se rajoittaisi suurimpien sidosyksiköiden käyttöä ilman, että julkisen sektorin oman tuotannon tai hankintojen kustannukset kasvavat.

Lyhyellä aikavälillä 10 %:n vähimmäisomistuksesta aiheutuu pakon edessä tehtävien yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia erittäin merkittäviä taloudellisia tappioita. Kun suuri määrä kilpailutuksia tehdään samanaikaisesti, on myös todennäköistä, etteivät kaikki hankintayksiköt saa tarjouksia kilpailutuksiinsa.

Mitään perustetta ei ole olettaa, että pidemmälläkään aikavälillä sidosyksikköhankintojen rajoittamisesta olisi saatavissa säästöjä tai merkittävää toiminnan siirtymistä markkinoille. Kunnat seuraavat tälläkin hetkellä sidosyksiköiden toiminnan tehokkuutta ja ainakin pääsääntöisesti kilpailuttavat itse ne toiminnot, joiden tuottaminen sidosyksiköissä ei ole tarkoituksenmukaista. Myös sidosyksiköt kilpailuttavat hankintansa eli merkittävän osan koko liiketoiminnastaan hankintalain mukaisesti, joten sidosyksikköjen rajoittamisella lisätään hankintalain menettelysäännösten mukaisesti kilpailutettaviin palveluihin ainoastaan tällaisen sidosyksikön omana toimintanaan tuottama osa kokonaispalvelusta.

Esitetyillä hankintojen valmistelua koskevilla muutoksilla ei todennäköisesti saavuteta hallitusohjelman tavoitteita säästöistä eikä kilpailun lisäämisestä. Ehdotetut muutokset lisäävät kilpailutusten valmisteluun käytettävää aikaa ja työtä sekä vaativat hankintayksiköiltä enemmän resursseja. Ehdotetuilla muutoksilla on vaikea nähdä olevan myöskään kilpailua lisäävää vaikutusta, koska hankintayksiköiden hankintoja ohjaa pääasiassa budjetit sekä tarve hankittaville palveluille ja tavaroille, eikä niinkään se, että kuinka paljon kilpailutettavalla markkinalla on kilpailua ja tarjoavia yrityksiä.

Yksi suurimpia syitä siihen, miksi yritykset eivät halua osallistua hankintayksiköiden kilpailutuksiin, on tarjouksien tekemisen vaikeus sekä julkisten kilpailutusprosessien joustamattomuus, hitaus ja epävarmuus. Esityksellä säänneltäisiin entistä enemmän hankintaprosessia ja se ulotettaisiin nyt koskemaan jo hankinnan valmisteluakin. Kilpailun lisäämiseksi tarvittaisiin pikemminkin kevyempää sääntelyä ja joustavuutta hankintamenettelyihin, joka toisi myös todennäköisesti säästöjä erityisesti käytettävien resurssien ja kilpailutuksiin käytettävän ajan osalta.

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?*
- *Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?*

Esityksen mukainen sääntely edistäisi markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua, mutta esitetyt keinot uhkaavat kaventaa hankintayksiköiden harkintavaltaa ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa, kun painopiste siirtyy hankintojen menettelytapojen sääntelystä ostajien hankintojen tarkoituksenmukaisuuden valvontaan. Lähtökohtaisesti hankintojen valmisteluun ei tulisi puuttua lainsäädäntöteitse, vaan sitä tulisi pyrkiä edistämään ja ohjeistamaan mieluummin esimerkiksi suosituksilla ja koulutuksilla.

Markkinakartoitus (65 §) ja hankinnan valmistelun kuvaaminen (124 §)

Esityksessä tarkennettaisiin markkinakartoitusta ja hankinnan valmisteluun osallistumista koskevia sääntöjä, ja kannustettaisiin hankintayksiköitä markkinakartoituksen nykyistä laajempaan käyttöön hankinnan valmistelussa. Tavoitteena on lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa.

Markkinakartoituksen toteuttaminen olisi edelleen vapaaehtoista enintään 10 miljoonan euron hankinnoissa ja pakollista yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. Toteutetulla markkinakartoituksella hankintayksikkö voisi välttää hankinnan pakollisen jakamisen osiin tai velvoitteen keskeyttää hankinta, jos hankintayksikkö on saanut avoimessa menettelyssä vain yhden tarjouksen. Myös markkinakartoituksen toteutustavan valinta jäisi edelleen hankintayksikön harkintaan.

Markkinakartoituksia koskevaan hankintalain 65 §:n 2 momenttiin ehdotetut tarkennukset korostavat markkinakartoituksen käyttämistä ennen hankintailmoituksen julkaisemista. Lisäksi ehdotetut tarkennukset voivat poistaa tiettyjä nykysääntelyn tulkinnanvaraisuuksia. Vantaan kaupunki kannattaa esityksen mukaista markkinakartoituksen suurempaan käyttämiseen kannustavaa ehdotusta. Markkinakartoituksen lisääminen on hyvä tapa kartoittaa markkinoita ja alan yrityksiä sekä saada tietoa markkinoilla olevista prosesseista, ratkaisuista ja tuotteista.

Vaikka nykyäänkin Vantaan kaupungilla markkinakartoitus on usein käytetty vaihe ennen varsinaisen kilpailutuksen aloittamista, sen lisääminen tulee lisäämään hankintojen valmistelu-aikaa, resursseja ja kustannuksia, mutta nämä ovat kuitenkin asioita, jotka voidaan huomioida jo ennen kilpailutusprosessin käynnistämistä.

Erityisesti yli 10 miljoonan euron hankinnoissa markkinakartoitus on Vantaalla käytännössä aina esivaihe ennen tarjouspyynnön julkaisemista. Näiden hankintojen osalta esityksellä ei ole vaikutusta kaupungin nykykäytäntöön.

Hankintamenettelyä kuvaavaa kertomusta koskevaan 124 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi kohta, jonka mukaan hankintayksikön tulisi hankinta-asiakirjoissa perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Esityksen perustelujen mukaan kuvauksessa tulisi kertoa keskeisimmät toimet, joita hankintayksikkö on toteuttanut hankinnan kohdetta valmistellessa. Hankinnan ylittäessä 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely. Vantaan kaupunki ei kannata ehdotusta, sillä hankinnan valmistelun kuvauksen laatiminen lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Hankinnan valmisteluun ja suunnitteluun liittyvien toimenpiteiden sekä niiden laajuuden tulee edelleenkin olla hankintayksikön harkinnassa ja hankintojen menettelysääntelyn ulkopuolella.

Hankintojen jakaminen osiin (75 §) ja valitusoikeus hankinnan jakamatta jättämisestä

Hankintojen jakamista koskevaa hankintalain 75 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. EU-kynnysarvon alle jäävissä kansallisissa hankinnoissa säilytettäisiin nykytila ja hankintojen jakaminen olisi edelleen vapaaehtoista. Muutoksen tavoitteena on lisätä kilpailua ja antaa pienille ja keskisuurille yrityksille paremmat mahdollisuudet osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin.

Jakaminen pitäisi esitysluonnoksen mukaan tehdä niin, että hankintayksikkö jakaa hankinnan erillisiin osiin tai kilpailuttaa hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla. Hankinta voidaan jakaa osiin myös valitsemalla kaksi tai useampi toimittaja puitejärjestelyyn tai perustamalla dynaaminen hankintajärjestelmä. Jakamisvelvollisuus ei koske puitejärjestelyjen sisäisiä hankintoja. Hankintayksikkö voi harkintansa mukaan määritellä kyseisten osien koon ja kohteen.

Hankintayksikkö voi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos hankinnan tai hankintamenettelyn luonteen, laajuuden, toteuttamistavan, kokonaisvastuun tai hankinnan jakamiseen liittyvien riskien vuoksi jakaminen ei ole perustellusta syytä mahdollista tai hankintaa on edeltänyt 65 §:n mukainen markkinakartoitus. Hankinta voidaan jättää jakamatta osiin myös, jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun.

Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Vantaan kaupunki pyrkii huomioimaan pienet ja keskisuuret yritykset kilpailutuksissaan ja kiinnittää aina huomiota osiin jakamisen mahdollisuuksiin. Niissä hankinnoissa, joissa osiin jakaminen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, hankinnat jaetaan käytännössä aina osiin. Myös puitejärjestelyitä kilpailutettaessa, kaupungilla pääsääntöisesti valitaan useampi sopimustoimittaja.

Kuten esityksessäkin on todettu, kaikkia hankintoja ei voida aina jakaa osiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Vantaan kaupunki katsoo, että esityksessä on hyvin huomioitu ja kuvattu ne tilanteet, joissa hankinnan jakaminen osiin tai usean tarjoajan valitseminen toimittajaksi, ei ole järkevää tai tarkoituksenmukaista. Näiden tilanteiden kirjaaminen lakiin esityksen mukaisesti on kannatettavaa.

Lisäksi ehdotetaan, että hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankinta osiin tulisi aiemmasta poiketen voida valittaa markkinaoikeuteen. Muutos toteutettaisiin muuttamalla hankintalain 146 §:ää. Nykyisen hankintalain 146 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee sitä, että hankintasopimusta ei jaeta osiin 75 §:n nojalla. Tämän vuoksi muutoksenhaun kohdetta ja rajoituksia koskeva hankintalain 146 §:n 2 momentin 2 kohta esitetään kumottavaksi.

Vantaan kaupunki lähtökohtaisesti vastustaa ehdotusta, jonka mukaan hankinnan jakamatta jättämistä koskeva ratkaisu olisi valituskelpoinen. Tällaiset hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyvät ratkaisut koskevat viime kädessä hankinnan sisältöä eivätkä hankintamenettelyn syrjimättömyyttä tai avoimuutta, eikä niitä koskevien ratkaisujen oikeudellinen arviointi sovellu julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmään. Myös hankintadirektiivin johdanto-osan 78 perustelukappaleen mukaan hankintayksikön olisi voitava vapaasti tehdä itsenäinen päätös asianmukaiseksi katsomastaan syystä olla jakamatta hankintaa osiin ilman, että päätökseen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa.

Erityisesti Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan osiin jakamisesta ei tulisi voida valittaa siinä tilanteessa, että hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin jollakin valitsemallaan tavalla.

Lisäksi hankintayksikkö on voinut jo alun perin tarkoituksenmukaisuuden vuoksi kilpailuttaa läheisen asiakokonaisuuden kahtena eri kilpailutuksena.

Hankinnan osiin jakamisesta valittaminen rajoittaisi entisestään hankintayksikön harkintavaltaa toteuttaa hankintoja parhaaksi katsomallaan tavalla ja lisää turhaa perusteluvelvollisuutta hankintayksikön omasta harkintavallan käytöstä. Hankintayksiköt pyrkivät kuitenkin aina toteuttamaan hankinnat tehokkaasti, taloudellisesti ja järkevästi niiden toimintojen kannalta. Nyt tällainen harkintavallan käyttö alistettaisiin tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka ainakin välillisesti ottaisi kantaa hankintayksikön tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Mikäli Vantaan kaupungin näkemyksen vastaisesti osiin jakaminen säädettäisiin valituskelpoiseksi, siitä tulisi valittaa 14 päivän kuluessa jo hankintailmoituksen tultua julkaistuksi, eikä vasta hankintapäätöksen tiedoksisaannin jälkeen. Valittaminen hankinnan osiin jakamisesta johtaisi aina menestyessään koko tarjouskilpailun kumoutumiseen. Tarjoajat voisivat käyttää valitusperustetta väärin, esimerkiksi tilanteessa, jossa valittaja olisi hävinnyt tarjouskilpailun vain pistevertailussa, eikä ole puuttunut missään vaiheessa hankinnan jakamiseen, mutta haluaa päätöksen jälkeen kuitenkin saada mahdollisuuden siihen, että koko tarjouskilpailu järjestettäisiin uudestaan ja valittaa tällä perusteella.

Valitusmahdollisuus johtaisi lisäksi tilanteisiin, joissa hallintoprosessia soveltava tuomioistuin joutuisi jälkikäteen ottamaan kantaa osiin jakamisen tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ei ole perinteisesti ajateltu kuuluvan hankintoja koskevaan tuomioistuimen tarkasteluun, sillä hankintalaki on menettelytapalaki.

Hankinnan keskeyttäminen (125 §) ja uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa

Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaa hankintalain 125 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö on saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi hankintayksikön järjestää hankinnasta uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran. Säännös olisi velvoittava. Uudelleen kilpailuttamisen laiminlyönnistä voisi valittaa markkinaoikeuteen.

Keskeyttämisvelvoitetta ei olisi, jos hankintayksikkö on toteuttanut hankintalain 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin hankintalain 75 §:n mukaisesti.

Esityksen mukainen velvoite ohjaa vahvasti markkinakartoituksen tekemiseen, eikä sinänsä aiheuttaisi Vantaan kaupungin hankinnoissa lisätaakkaa, vaan taakka syntyisi jo markkinakartoitusten lisäämisellä.

Vantaan kaupunki korostaa, että esitysluonnoksen mukainen uusi keskeyttämisvelvoite ei auttaisi markkinatoimijoita voittamaan kilpailutuksia, vaan velvoite on omiaan pitkittämään entisestään jo pitkiä hankintaprosesseja.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esitetty sidosyksikkösäätely ei ole tarkoituksenmukaista ja sen toteuttamiskelpoisuuskin on kyseenalainen.

Säätelyllä vaikeutetaan tarpeettomasti kuntien yhteistoimintaa ja menetetään seudullisten kuntayhtiöiden tuomat edut. Kunnat ovat saavuttaneet merkittäviä kustannussäästöjä sillä, että ne ovat voineet keskittää tiettyyn toimintaan tai palvelutuotantoon erikoistuneita asiantuntijoita yhteiseen yhtiöön. Seudulliset sidosyksiköt ovat myös ehkäisseet päällekkäistä hallintoa ja kuntien keskinäistä kilpailuja rajallisista osaja- ym. resursseista. Lisäksi seudulliset sidosyksiköt ovat mahdollistaneet pienten kuntien hyötymisen isompien kuntien resursseista ja suuresta volyymistä.

Esitetty omistusrajoitus on ongelmallinen perustuslain turvaamien omaisuuden suojan ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Esitetty laki pakottaa kunnat, kuntayhtymät ja sidosyksiköitä omistavat kuntien yhtiöt sekä säätiöt tekemään laajoja omistusjärjestelyjä ja asettaa EU:n lainsäädännöstä täysin poikkeavan kansallisen erityisehdon. Näille oikeuksien rajoituksille ei ole mietinnössä esitetty painavia perusteita.

Esitetty hankintalain 15 §:n muutos on myös säädösteknisesti ongelmallinen. Esitetty sanamuoto edellyttää, että 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Sanamuodon perusteella on epäselvää mitä tämä tarkoittaa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa on selvennetty siten, että 10 prosentin vähimmäisomistusvelvoite ulottuu myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Perustelujen mukaan vähimmäisomistusvelvoite siis tarkoittaisi, että sidosyksikön omistajilla pitäisi olla 10 %:n omistus myös kaikissa sidosyksikön sisaryhtiöissä. Vantaan kaupungin kannalta tämä tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi Seure Henkilöstöpalvelut Oy, josta Vantaa omistaa n. 14 %:ia ei voisi olla Vantaan kaupungin sidosyksikkö, koska Helsingin kaupunki omistaa yhtiöstä yli 50 %:ia (Yhtiö on Helsingin kaupungin tytäryhtiö) eikä Vantaa omista 10 %:ia kaikista kymmenistä muista Helsingin kaupungin tytäryhtiöistä eli Seuren sisaryhtiöistä.

Perustelujen mukaisesti tulkittuna säännös myös estää sidosyksiköitä järjestämästä toimintaansa siten, että jotakin sidosyksikön toimintoa tuotetaan 100 %:sti sidosyksikön omistamassa tytäryhtiössä, koska 10 %:n omistusvaade ulottuu myös tytäryhtiöihin. Säännöksen sanamuotoa tulisi muuttaa ensisijaisesti siten, että koko määräys emoyhtiön ja sen tytär- tai osakkuusyhtiöiden huomioimisesta poistettaisiin. Toissijaisesti määräys tulisi korvata määräyksellä, jossa kiellettäisiin yleismääräyksellä keinotekoiset järjestelyt, joilla selvästi pyritään kiertämään 10 %:n omistusosuusvaatimus. Ei ole tarkoituksenmukaista estää lailla sitä, että nykyisiä laajemman

omistajajoukon omistamien sidosyksiköiden toimintoja ja omistuksia järjestellään tarkoituksenmukaisella tavalla sidosyksiköiden tehokkaamman omistajaohjauksen varmistamiseksi.

Esitetty sääntely pakottaa yhtiöjärjestelyihin ja olemassa olevien sopimusten päättämiseen sopimusehtojen vastaisesti, mutta ei anna välineitä niiden tekemiseen. Tehdyt osakassopimukset ja palvelusopimukset jäävät pakottavan lain muuttumisesta huolimatta voimaan samoin kuin näiden sopimusten vahingonkorvaus ja riidanratkaisumääräykset. Sääntelyn luonteen vuoksi kaikissa tilanteissa ei ole löydettävissä sellaisia ratkaisuja, joiden hyväksyminen olisi kaikkien osakkaiden edun mukaista. Tämä tarkoittaa sitä, että todennäköisesti syntyy merkittäviä riitoja niin sidosyksiköiden omistajina olevien kuntien, kuntayhtiöiden ja muiden julkisyhteisöjen välillä kuin lain kohteena olevien sidosyksiköiden ja niiden omistajien välillä. Lakiesityksestä suoraan johtuvista yhtiöjärjestelyistä ja kilpailutuksista aiheutuvien kustannusten lisäksi näistä riitaisuuksista ja niiden ratkaisemisesta tulee aiheutumaan kunnille merkittäviä kustannuksia. Riitaisuudet tulevat myös hankaloittamaan kuntien ja muiden julkisyhteisöjen välistä yhteistyötä pitkän aikaa lain voimaantulon jälkeen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Työryhmämietinnön vaikutustenarviointi esitetyn sidosyksikkösääntelyn taloudellisista vaikutuksista on puutteellinen. Mietintöön ei sisälly euromääristä arviota siitä, miten sääntely vaikuttaa kuntatalouteen tai edes julkiseen talouteen kokonaisuutena. Vaikutustenarviointi vaikuttaa perustuvan kokonaan KKV:n tutkimukseen, jonka osalta kuitenkin todetaan, että sen arvioiden tulkinnessa tulisi ottaa huomioon mahdollinen kyselytutkimuksen manipulointi. Taloudellisten vaikutusten arviointi on oleellinen osa lainvalmistelutyötä eikä sitä voi jättää pelkästään lausuntovaiheessa annettujen lausuntojen varaan. Lausunnon antajilla ei ole mahdollisuutta tehdä lausunnon antamiseen varatussa ajassa edes omasta toiminnastaan kattavaa vaikutustenarviota eikä mitenkään voida olettaa yksittäisen lausunnonantajan kykenevän arvioimaan kokonaisvaikutuksia.

KKV:n tutkimuksessa lähdetään siitä, että saatujen hyötyjen määrä riippuu siitä, kuinka paljon sidosyksiköiden omaa tuotantoa vapautuu markkinoilta kilpailutettavaksi. Tutkimuksen mukaan yli 10 omistajan sidosyksiköiden liikevaihto on kokoluokkaa 1,8 miljardia euroa, josta omaksi tuotannoksi arvioidaan n. 840 miljoonaa euroa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan päästä varsinaiseen asiaan eli arvioimaan konkreettisesti sitä, mitä taloudellisia vaikutuksia tämän oman tuotannon saattamisella kilpailuttamisvelvoitteen alle on. Tutkimuksessa ei myöskään konkreettisesti arvioida sitä mitä kustannuksia näiden sidosyksikkörakenteiden purkamisesta aiheutuu.

Sidosyksiköiden etujärjestö Kustos ry on arvioinut uudistuksen kokonaiskustannusten määräksi hankintayksiköille 3-5 miljardia euroa.

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

Vantaan kaupungille esityksen vaikutukset olisivat merkittävästi vähäisemmät kuin monelle Vantaata pienemmälle kunnalle, joille uudistuksesta erityisesti aiheutuu kriittisiä ongelmia. Olennaisimmat vaikutukset Vantaalle olisivat, että esitetty lainsäädäntö estäisi palveluhankintojen jatkamisen Kuntien Tiera Oy:ltä ja Numera Palvelut Oy:ltä (entinen Sarastia Oy) sekä pakottaisi Vantaan pyrkimään neuvottelemaan muiden omistajien kanssa Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n toiminnan uudelleen järjestämisestä.

Kuntien Tiera Oy on Vantaan kaupungin ja neljän muun suuren DigiOne -kunnan kumppani osapuolten yhdessä rakentamassa kasvatuksen ja oppimisen DigiOne -järjestelmässä. Esitetty lainmuutos tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että DigiOne -kunnat eivät siirtymäajan jälkeen voi käyttää itse suunnittelemaansa ja pääosin rahoittamaansa useamman kymmenen miljoonan euron järjestelmää. Lakimuutos vaarantaa koko järjestelmän tulevaisuuden ja vähintään tarkoittaa sitä, että omakustannusperiaatteella toimivaksi tarkoitettu hinnoittelu muuttuu voittoa tavoittelevaksi. Lisäksi Vantaan kaupunki samoin kuin muutkin DigiOne -kunnat ovat sitoutuneet käyttämään järjestelmää sen valmistuttua aina vuoteen 2031 asti. Koska esitettyihin siirtymäaikasäännöksiin ei sisälly määräystä siitä, että sopimusten päättäminen siirtymäaikojen edellyttämällä tavalla, ei aiheuta sopimusrikkomusseuraamuksia, on mahdollista, että DigiOne -kunnille esitettäisiin merkittäviä vahingonkorvausvaatimuksia sopimusten ennaikaisesta päättämisestä. Ellei Vantaan kaupunki saavuta Kuntien Tiera Oy:n ja muiden DigiOne kuntien kanssa Vantaalle edullista neuvottelutulosta DigiOnen jatkosta, voivat lakimuutoksen aiheuttamat kustannukset Vantaalle nousta erittäin merkittäviksi. Vaikka DigiOnen osalta löydetäisiin neuvotteluissa sidosyksikköhankinnat mahdollistava omistusjärjestely, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että alun perin koko kuntakentän käyttöön tarkoitettua ja Business Finland Oy:n osin rahoittamalla järjestelmällä voisi jatkossa olla enintään kymmenen käyttäjäkuntaa. DigiOnen käyttäjämäärän supistuminen kymmeneen kaupunkiin ei ole tehokasta julkisten varojen käyttöä eikä tue myöskään valtion tavoitteita opetuksen laajan kansallisen tietovarannon aikaansaannista. Yritysjärjestelystä ja sen edellyttämistä transaktioista aiheutuvat odotettavissa olevat kustannukset nousevat jo nekin Vantaan osalta miljooniin euroihin.

Numera Palvelut Oy:n osalta uudistus tarkoittaisi Vantaalle sitä, että Vantaa joutuisi kilpailuttamaan vuonna 2022 käyttöönotetun HR- ja palkkajärjestelmän. Kuntien käyttöön sopivissa HR-järjestelmissä on vakava markkinapuutostilanne ja Numera Palvelut Oy on alalla ylivoimaisesti merkittävin palveluntuottaja kunnille. Koska tällaisten järjestelmien hankinnat ovat erittäin monimutkaisia ja ne on räätälöitävä kuntien sopimusaloihin (KVTES, OVTES, TS, LS ja TTES) ja prosesseihin sopiviksi, kuluu järjestelmän hankinnan aloittamisesta järjestelmän käyttöönottoon useita vuosia. HR- ja palkkajärjestelmä on välttämätön, jotta Vantaan yli 8000 työntekijän palkat saadaan maksetuksi ajallaan ja oikein. Järjestelmän käyttöön ei voi tulla katkoksia, ja siihen liittyvät muutokset tulee olla ennakoivasti tiedossa pitkällä

valmistautumisajalla. Esitettyjen siirtymäaikojen mukaisella aikataululla ei todennäköisesti ole mahdollista saada järjestettyä kilpailutusta ja järjestelmän hallittua käyttöönottoa. HR- ja palkkajärjestelmän muutos aiheuttaa suurelle työnantajalle karkeasti arvioituna n. 2 miljoonan euron ylimääräisen kustannuksen.

Seure henkilöstöpalvelut Oy:ssä Vantaan kaupungin omistusosuus ylittää 10 %:ia, mutta yhtiön osakkaina on kuntia ja hyvinvointialueita, joiden osalta näin ei ole. Uudistus pakottaa uudelleenjärjestelemään Helsingin kaupunkikonserniin kuuluvan yhtiön. Mikäli neuvotteluissa ei saavuteta tulosta, joka mahdollistaa yhtiön jatkamisen Vantaan kaupungin sidosyksikkönä, joutuu Vantaa todennäköisesti ottamaan ainakin osaksi yhtiön tuottamia henkilöstöpalveluita omaksi toiminnakseen turvatakseen Vantaan lakisääteisten palvelujen tuottamisen kannalta kriittisiä toimintoja.

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

Vantaalla ei ole missään yhtiössä, jota esitetty muutos koskee, sellaista omistusosuuteen tai sopimukseen perustuvaa valtaa, että Vantaa voisi sanella toimintamallin. Tämä tarkoittaa sitä, että Vantaan on pyrittävä kunkin yhtiön osalta saavuttamaan Vantaalle edullinen neuvottelutulos muiden omistajien ja yhtiöiden kanssa. Jos neuvottelutulosta ei saada, tapahtuu päätöksenteko kussakin tapauksessa mahdollisen osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen mukaisilla tavoilla. Asiaa on tarkemmin läpikäyty kunkin olennaisen yhtiön osalta edellisen kysymyksen yhteydessä.

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Esitetyllä muutoksella ei ole havaittavissa olevia taloudellisia tai muita hyötyjä. Laajemmin omistettuihin sidosyksiköihin on liitytty perustellusta syystä. Tällaisia ovat olleet markkinapuutostilanteet sekä tilanteet, jossa merkittävä IPR on haluttu säilyttää julkisomisteisen tahon omistuksessa. Sidosyksikköjä on lisäksi pyritty käyttämään vain tarkoituksenmukaisessa laajuudessa myös sellaisten sidosyksikköjen osalta, joita esitetty sääntely ei koske. Esimerkiksi Vantaan kokonaan omistaman palveluyhtiön osalta kaupunki seuraa aktiivisesti sidosyksikön kykyä tuottaa palveluita kustannustehokkaasti mm. hankkimalla vertailutiedon saamiseksi julkisen kilpailutuksen kautta osaa samoista palveluista, joita yhtiö tuottaa Vantaalle.

Sidosyksiköiden omistamisessa on keskeisintä harkita, mikä on julkisyhteisön peruste omistaa sidosyksikköä. Onko omistaminen tarpeen tietyn palvelun tuottamiseksi vai voidaanko palvelu tuottaa hankkimalla se markkinoilta. Omistaja voi vaikuttaa yhtiön toimintaan aina pidemmällä aikavälillä. Omistaminen voi olla perusteltua varautumisen, toimitusvarmuuden taikka

keskeisen infran tai IPR-oikeuksien omistamisen vuoksi. Sopimusohjauksen aikajänne on lyhyempi, sillä se rajautuu aina tiettyyn sopimuskautteen ja sopimuksen sisältöön. Jos omistaminen nähdään perustelluksi ratkaisuksi, sidosyksikköyhtiöissä tulee keskittyä vahvistamaan omistajaohjausta ja omistajien määräysvaltaa. Tähän välineitä ovat omistajastrategian lisäksi osakassopimukset ja yhtiöjärjestykset, yhtiö- ja omistajakokoukset sekä yhtiöiden hallitusten nimeämiskäytäntöjen kehittäminen.

Esitetty mekaaninen 10% omistusosuusraja ei ratkaise sidosyksiköiden omistajaohjauksen ongelmia, vaan luo epätarkoituksenmukaisen esteen harjoittaa tietyissä erityistapauksissa perusteltua seudullista tai valtakunnallista yhteistyötä.

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

Esitetyt siirtymäajat ovat aivan liian lyhyet. Käytännössä n. 1,5 vuoden siirtymäaika on liian lyhyt mm. ICT-järjestelmien kilpailutuksiin ja aiheuttaa markkinapuutostilanteen, jossa suuret yksittäiset palveluntuottajat voivat rahastaa kuntia. On myös mahdollista, etteivät kaikki hankintayksiköt saa kilpailutuksiinsa tarjouksia, kun suuri massa hankintoja tehdään samanaikaisesti ja tarjoajat valikoivat kilpailutuksista omalta kannaltaan mielekkäimmät. Samaan aikaan nykyiset sidosyksiköt ajavat toimintojaan alas, myyvät niitä tai siirtyvät asteittain markkinoille. Siirtymäaika on liian lyhyt myös yritysjärjestelyille, joissa nykyisten sidosyksiköiden omistuspohjaa muutetaan siten, että yhtiön toimintaa voitaisiin jatkaa ainakin osittain sidosyksikkönä.

Liian lyhyt siirtymäaika tuottaa suurta epävarmuutta kuntien toimintaan lähivuosina.

Siirtymäaikamääräyksen ongelmallisuutta lisää se, että säännös velvoittaa kunnat irtisanomaan määräaikaisten sopimukset päättymään siirtymäajan puitteissa. Siirtymäaikasäännös on kuitenkin kirjoitettu itsensä kanssa ristiriitaisesti siten, että se oikeuttaa hankintayksikköä hyödyntämään sopimusta 30.6.2027 saakka, mutta velvoittaa irtisanomaan sopimuksen 30.6.2028 mennessä. Toisaalta uusia määräaikaisten sopimuksia voidaan tehdä 30.6.2026 asti. Tällainen ristiriita lakitekstissä ei ole hyväksyttävissä ja se pitää korjata.

Esitettyyn siirtymäaikamääräykseen ei myöskään sisälly yksiselitteistä määräystä siitä, että määräaikaisten sopimuksen päättäminen siirtymäaikamääräyksen nojalla ei aiheuta hankintayksikölle vahingonkorvausvelvollisuutta tai muita sopimusrikkomuksesta sovittuja seuraamuksia. Koska kunnat ovat tehneet sidosyksiköidensä kanssa pitkiä määräaikaisten sopimuksia, voi siirtymäaikasäännös esitetyssä muodossaan poikia merkittäviä nykyisten sidosyksiköiden esittämiä kuntiin kohdistuvia vahingonkorvausvaatimuksia.

Siirtymäaikamääräystä tulisikin muuttaa siten, että siirtymäaikaa pidennettäisiin kaikkien toimialojen osalta vuoden 2033 loppuun saakka. Määräaikaisten sopimusten osalta hankintayksiköiden velvollisuus sopimusten irtisanomiseen tulisi poistaa kokonaan tai

siirtymäaikasäännökseen tulisi vähintään lisätä määräys siitä, että sopimuksen irtisanominen siirtymäaikasäännöksen mukaisesti poistaa tästä sopimusrikkomuksesta aiheutuvan vahingonkorvausvelvollisuuden samoin kuin muutkin sopimusrikkomuksen seuraamukset.

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

Kirjaus edellyttää neuvotteluja muiden omistajien kanssa tehtävistä yritysjärjestelyistä ja järjestelyjen toteuttamisen vaatiman ajan edellyttäen, että päätetty järjestely on sellainen, että ao. hankintayksikkö voi jatkaa sidosyksikköhankintaa järjestelyn jälkeen. Tällaisiin järjestelyihin haasteellisine neuvotteluineen ja monimutkaisine yritysjärjestelyineen voi kulua useampia vuosia. Jos järjestelyn toteuttamiseen kuuluu esimerkiksi sulautuminen tai jakautuminen, jo pelkästään näiden vaatima aika kuulutusmenettelyineen on puoli vuotta.

Sellaisten palveluiden osalta, joissa ei saavuteta ratkaisua, joka mahdollistaa sidosyksikköhankinnan jatkossa, kirjaus edellyttää neuvotteluajan lisäksi palveluiden kilpailuttamisen ja käyttöönoton vaatiman ajan, joka varsinkin monimutkaisissa ICT-hankinnoissa on useampia vuosia.

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

Alueellisen infran tai kriittisen palvelutuotannon vaatimien IPR-oikeuksien omistaminen tulisi olla poikkeuksen piirissä. Järkevää olisi, että omistususuusraja olisi korkeampi myös kriittiseen palvelutuotantoon liittyvää tilapäisen henkilöstön saatavuutta varmistettaessa. Tilapäisen henkilöstön saatavuus on varsinkin varhaiskasvatuksen sekä terveydenhuollon osalta yksittäistä kuntaa tai hyvinvointialuetta laajempi seudullinen haaste, eikä julkisyhteisöjen ole tarkoituksenmukaista seudullisesti kilpailla toistensa kanssa tilapäisestä henkilöstöstä, vaan tarkoituksenmukaista on hallita tilapäisen henkilöstön saatavuutta keskitetysti.

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?

Turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta alueellisen seudullisen infran tai palvelutuotannon vaatimien IPR-oikeuksien omistaminen tulisi olla poikkeuksen piirissä. Näissä tulisi siis olla perustellusta syystä mahdollinen myös laajempi omistajajoukko kuin 10 omistajaa.

Vantaan kaupunki kannattaa lakiesityksen mukaista ehdotusta, jonka mukaan lakiin lisätään tavoite huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen hankinnoissa, sekä selkeytetään mahdollisuutta huomioida näitä koskevat ehdot hankinnan kohteen kuvauksessa.

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?*

Vantaan kaupunki kannattaa rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopumista ja katsoo, että se keventää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja hankintasopimusten tekemistä. Lisäksi tämä tulee helpottamaan erityisesti pienempien ja kokemattomien tarjoajien työtaakkaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Vantaan kaupunki kannattaa esityksen mukaisten lisäysten tekemistä hankintalain 58 ja 60 §:iin. Jälki-ilmoittamisen säätäminen pakolliseksi EU-kynnysarvot ylittävissä ja liitteen E mukaisten hankintojen suorahankinnoissa lisää läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Lisäksi Vantaan kaupunki kannattaa esitystä siitä, että hankintayksikön olisi mahdollista julkaista hankintailmoitus samanaikaisesti sekä suomen että ruotsin kielellä. On tärkeää, että hankintailmoitus on mahdollista julkaista paitsi suomen että ruotsin kielellä samanaikaisesti, sekä julkaista ilmoituksesta myös käännös mahdollisia ulkomaisia tarjoajia varten. Tulkinnanvaraisten tilanteiden tai käännösvirheiden varalta on kuitenkin tärkeää, että hankintayksikkö on ennalta nimennyt määräävän kieliversion.

Sen sijaan Vantaan kaupunki ei kannata esityksen mukaista ehdotusta jälki-ilmoitusvelvollisuuden ulottamista kansallisiin hankintoihin. Jälki-ilmoitukset lisäisivät kaupungin hallinnollista taakkaa kansallisissa hankinnoissa.

Muut huomiot

Esityksen vastuullisuusnäkökohdat

Hankintalain 2 §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että korostettaisiin julkisten hankintojen toteuttamista muiden tavoitteiden lisäksi myös ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.

Vantaan kaupunki kannattaa ehdotettuja hankintalain 2 §:n muutoksia. Muutokset selventävät kestävä kehityksen käsitettä ja helpottavat tavoitesäännöksen soveltamista julkisissa hankinnoissa.

Myös törkeiden ympäristö- ja luonnonsuojelurikosten huomioiminen pakollisissa poissulkuperusteissa on kannatettavaa ja tervetullut lisäys.

Alihankkijan vaihtaminen

Mietinnössä pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin alihankkijoita koskevien pakollisten ja harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden osalta.

Esityksellä on pyritty selkeyttämään nykyisen pykälän epäselvää sanamuotoa. Esitetyn mukaisesti hankintayksikkö saisi päättää, tarkastaako se alihankkijaa koskevia poissulkuperusteita. Jos hankintayksikkö päättäisi oma-aloitteisesti tarkistaa alihankkijan taustat, tulisi sen myös reagoida mahdollisiin löytämiinsä perusteisiin vaatimalla alihankkijan vaihtamista. Muutos myös selkeyttäisi tilanteen suhdetta tarjouksen muuttamiseen sillä poissulkuperusteen ilmetessä kyse ei olisi tarjouksen parantamista. Vantaan kaupunki pitää muutoksia tarpeellisina.