

Sipoon kunnan lausunto:

Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi, lausuntopyyntö

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Esityksen yleiset tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, mutta esitetyt keinot eivät tue tavoitteiden saavuttamista.

Esityksellä ei tulla saavuttamaan hallitusohjelman tavoitteita säästöistä ja kilpailun lisäämisestä. Odotettavissa on, että hankintahenkilöstön määrä, hankintojen kustannukset ja hallinnollisen työn määrä kunnissa kasvaa. Esitys tulee rajoittamaan kuntien itsemääräämisoikeutta järjestää palvelut sopivaksi katsomallaan tavalla taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen kestävyys huomioon ottaen (Kuntalaki 1. luku § 1 ja 2. luku § 8-9).

Erityisesti esitys inhouse-yhtiöiden osalta ohjaa hankintayksiköt joko 1. ottamaan palveluita takaisin omaan tuotantoon 2. perustamaan uusia inhouse-yhtiöitä ja uudelleenjärjestelemään nykyisiä tai 3. kilpailuttamaan palvelut vapailla markkinoilla. Erityisesti kohta 3 aiheuttaa haasteita sellaisissa tilanteissa, joissa palveluntarjoajia hankinnan kohteelle ei ole saatavilla halutussa laadussa ja määrässä, toisin sanoen ei ole toimivaa markkinaa. Näille aloille inhouse-toimijat ovat syntyneet, jotta kunnat pystyvät järjestämään palvelunsa tavalla, jolla hallinnon järjestämisen kuntalain (2. luku) edellyttämät velvoitteet tulee hoidettua. Eriarvoisuutta kuntien välille aiheuttaa myös muun muassa maantieteelliset erot sijainnissa, kaksikielisyys ja kunnan koko.

Sipoon kunta tunnistaa, että julkisia hankintoja tulee edistää nykyistä tehokkaammiksi, joustavammiksi ja avoimemmiksi. Haluamme osaltamme edistää toimivia markkinoita sekä alueellista ja kansallista elinvoimaa. Emme kuitenkaan näe, että esitetty lisäsääntely tukisi näitä tavoitteita – lopputulos on monen hankinnan osalta esitettyjen tavoitteiden vastainen. Sen sijaan esimerkiksi poistamalla inhouse-yhtiöitä koskeva ulosmyyntiehto (5% tai 500 000€/vuosi) madaltuisi kynnyks hankintojen kilpailuttamiselle. Tällöin hankintayksikön ei tarvitsisi nojautua inhouse-järjestelyyn vaan se voisi kilpailuttaa avoimesti hankinnan ja sekä yksityiset yritykset että inhouse-yhtiöt voisivat osallistua kilpailutuksiin. Koska monet inhouse-yhtiöt ovat syntyneet täyttämään markkinoilla olevaa tyhjiötä tarjonnasta, tämä vähentäisi riskiä, että kilpailutuksessa ei saataisi tarjouksia. Toisaalta avoin menettely myös kannustaisi yksityisiä yrityksiä kehittämään aktiivisesti palvelutarjontaansa.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelun tulee jo nyt olla huolellista ja pohjautua markkinoiden riittävään tuntemiseen. Hankinnoissa laajasti käytetään jo nyt erilaisia markkinakartoituksen keinoja. Lisätyillä velvoitteilla ei täten edistetä nykytilan muutosta ilman, että hankintamenettelyistä syntyy raskaampia ja hitaampia prosesseja hankintayksiköille. Tämä tulee kasvattamaan tarvetta hankintahenkilöstön määrän lisäämiselle. Arvio tarvittavasta lisähenkilöstön määrästä kunnan hankintatoimeen (kokonaisuutena kaikki esityksessä ehdotetut hankintatoimeen liittyvät tehtävälisäykset huomioiden) on 2 htv eli kustannuslisäys on noin 100 keur/vuosi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusrajan asettaminen ei itsessään ratkaise markkinaongelmaa.

Sidosyksiköiden perustaminen on pohjautunut tarpeelle järjestää kuntien lakisääteisiä palveluita niukoilla markkinoilla, joilla tarjontaa on rajoitetusti. Palveluita on järjestetty yhdessä muiden kuntien kanssa, jolloin on pyritty niukkojen resurssien (esim. sivistyspuolen palkanlaskijat/OVTES-osaajat) tehokkaaseen käyttöön, jolloin myös pienten kuntien on ollut mahdollista suoriutua kuntalain edellyttämistä tehtävistä ilman tarvetta palkata henkilöitä omaan organisaatioon. Henkilöiden palkkaaminen on joidenkin ammattialojen osalta osoittautunut hankalaksi ja saatavuus rajalliseksi. Resurssit saadaan tehokkaasti hyödynnettyä suuremmissa toimintayksiköissä, joissa myös sijaisjärjestelyt on mahdollista järjestää kustannustehokkaasti ja mielekkäästi.

Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus tulee lisäämään tarvetta toisaalta kilpailuttaa palveluita uudelleen, järjestellä yhtiöiden omistusta uudelleen, lisätä hallinnollista ja hankinnan henkilöstöä sekä hankkia näiden muutosten läpiviemiseksi ulkopuolisia asiantuntijapalveluita.

- hallinnossa tarvitaan ostopalveluina juridisia palveluita yhtiöjärjestelyiden ja sopimusten laatimisen osalta. Arvio kertaluonteisista kustannuksista 100 keur.
- osakejärjestelyiden osalta kustannukseksi tulee mahdollinen varainsiirtovero, jonka määrää ei pystytä arvioimaan.
- mikäli inhouse-omistuksista joudutaan luopumaan täysin ilman korvausta, alaskirjausten vaikutus kunnan tulokseen on arviolta 300 keur kertakustannuksena.
- hankintahenkilöstöä tulee lakimuutoksen myötä lisätä arviolta 2 htv, kustannuslisäys 100 keur/vuosi.
- inhouse-yhtiöltä hankitut palkanlaskentapalvelut tulee joko kilpailuttaa uudelleen tai ottaa omaksi toiminnaksi. Arvio kilpailutuksen kustannuksista on n.300 keur kertakustannusta. Lisäksi tulee huomioida, että aikaa kilpailuttamiseen tulee varata prosessimäärittelyt mukaan lukien noin vuosi. Mikäli palkanlaskenta otetaan omaksi

toiminnaksi, joudumme palkkaamaan +5 htv eli 250 keur/vuosi. Tämän lisäksi järjestelmäkustannukset sekä käyttöönottoprojekti, joiden yhteiskustannukseksi arvio 300 keur kertakustannuksena. Oikeaa summaa on vaikea etukäteen arvioida. Palvelun kustannuksen arvioidaan nousevan +25 % nykytasosta. Ongelmalliseksi asian tekee osaavan palkanlaskentahenkilöstön rajallisuus. Kunnan perustoimintoihin kuuluu palkkojen maksaminen henkilöstölle oikein ja ajallaan eli muutokseen sisältyy tämän osalta merkittäviä riskejä.

- työterveyspalveluiden osalta voidaan arvioida yhtiön järjestelemistä uudelleen. Nykyisen yhtiörakenteen avulla on pyritty kustannustehokkuuden ohella tarjoamaan työterveyspalvelut myös ruotsin kielellä ja tämä voi kilpailutuksen kautta osoittautua ongelmalliseksi järjestää. Kunnalla on kielilain mukaiset velvollisuudet palveluiden tuottamisessa.
- jätepalveluiden osalta joudutaan miettimään sopimukset jätteiden lainmukaisesta käsittelystä kokonaan uudelleen ja mahdollisesti jopa huomioimaan kierrättämisestä aiheutuvat vaateet kaavoituksessa ja kunnan investoinneissa. Tämän osalta kustannuksia on mahdoton arvioida. Jätehuolto on järjestetty toimivana kuntien välisenä yhteistyönä ja yhtiö kilpailuttaa hankintansa jo nyt. Yhtiön hajottaminen ja uudelleen järjesteleminen tulee nostamaan kuntalaisilta veloittavia maksuja, vaikutus kunnan talouteen on vain välillinen. Jätepalveluiden osalta tulee huomioida kuntalaisten yhdenmukainen kohtelu palveluiden saatavuudessa, ts. myös saaristossa asuvien henkilöiden jätehuollon toteuttaminen.
- kirjastopalveluiden osalta kuntien kesken rakennettu yhteistyö aineistojen hankinnassa ja lainaustoiminnassa tulee loppumaan, samoin lainausjärjestelmä. Nämä tulee heijastumaan kaikkien kuntalaisten kirjastoaineistojen saatavuuteen, erityisesti tällä on huomattavan negatiivinen vaikutus ruotsinkielisen kirjallisuuden saatavuuteen kunnassa. Kuntalaisten osalta kunnan tulee pystyä tarjoamaan palveluita tasapuolisesti kieliryhmille. Kirjastojärjestelmissä ei myöskään voida katsoa olevan tällä hetkellä toimivaa markkinaa.

Kunnan on mahdoton vielä ottaa kantaa yksittäisten yhtiöiden osalta tehtäviin muutoksiin. Muutokset tulee käydä yhdessä muiden omistajakuntien kanssa neuvotellen, kunnallinen päätöksenteko huomioiden. Yhtiökohtaisiin järjestelyihin tulee varata riittävä siirtymäaika, jotta palvelut voidaan turvata myös neuvottelujen ollessa käynnissä.

Taloudellisia hyötyjä on vaikea nähdä esitetyllä lakimuutoksella. Todennäköisempää on kustannusten nousu, jolloin kunnassa tulee selkeä paine nostaa kunnallisveron tasoa, jotta kustannukset saadaan katettua.

Sidosyksiköitä koskevat, esitetyt siirtymäajat ovat liian lyhyitä. Siirtymäaika tulisi olla inhouse-yhtiöiden osalta vähintään kolme vuotta, jotta palvelut ehditään asianmukaisesti järjestellä ja kilpailuttaa. Jätehuollon osalta siirtymäaika tulisi olla viisi vuotta, jotta jätteiden asianmukainen käsittely voidaan turvata myös pienten kuntien osalta.

Sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksen osalta tulisi arvioida palveluittain aina kulloisenkin markkinan toimivuus, ts. se, onko palveluita aidosti saatavilla, jolloin kilpailutus on mahdollista tehdä. Kirjastojärjestelmän ja jätehuoltopalveluiden osalta muutos nähdään erityisen hankalaksi ja näiden osalta tulisi markkinoiden toimivuutta arvioida.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Esitys ei takaa turvallisuuden ja huoltovarmuuden toteutumista Sipoon kunnassa. Esitys johtaa monien kunnan kannalta kriittisten hankintojen uudelleenjärjestelyyn tavalla, jossa ei voida taata turvallista, laadukasta ja saumatonta siirtymävaihetta ja elinkaarta hankinnalle.

Nostamme esiin Sipoon kunnan kannalta kaksi kriittisintä hankinnan kohdetta. Esitys asettaa Sipoon kunnan työntekijöiden taloudellisen toimeentulon ja taloudellisen turvallisuuden vaaraan, mikäli palkanmaksun tunnistetun ongelmat realisoituvat, kun palkkoja ei saada maksettua osaavan palveluntuottajan ja tämän henkilöstön puuttumisen vuoksi. Lisäksi tunnistamme, että mainehaitta palkanmaksun ongelmista, on todennäköinen ja johtaisi myös uuden henkilöstön rekrytoinnin haasteisiin.

Esityksen luomat lakisääteisen jätehuollon järjestämisen ongelmat luovat merkittäviä riskejä ympäristöterveydenhuoltoon. On odotettavissa, että riskien realisoituminen johtaisi esimerkiksi rottaongelmien lisääntymiseen.

Sipoon kunta on tunnistanut myös muita turvallisuutta ja terveysturvallisuutta heikentäviä hankinnan kohteita. Tällaisia ovat esimerkiksi pesulapalvelut. Näiden osalta riskit kohdistuvat erityisesti liian lyhyeen siirtymäaikaan ja markkinoiden epätasaiseen tarjontaan, kun lakiuudistuksen aiheuttama kysyntä tulee kasvamaan merkittävästi nopeammin kuin tarjonta.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen saattaisi teoriassa vähentää hallinnollista työtä hankintayksikössä, mutta toisaalta hankintayksiköllä olisi yhä laaja vastuu varmistaa tarjoajan kelpoisuus. Esimerkiksi talouden, palkkojen tai tietojärjestelmien asianmukainen ja turvallinen palveluntuottaminen vaatisi myös jatkossa hankintayksikköä tarkastamaan rikosrekisteriotteen. Toisin sanoen lakimuutos ei välttämättä muuttaisi nykytilannetta. Lakiesityksessä on tulkinnanvaraisuutta siinä, kenellä on viime kädessä vastuu hankinnan osalta, mikäli tarjoajan vakuutus kelpoisuudesta ei olisi todenmukainen. Nämä tulkinnot tulevat lisäämään oikeudesta haettavia ennakkopäätöksiä.

Hankintojen ilmoittaminen

Esityksen mukainen hankintojen ilmoittaminen tulee lisäämään huomattavasti hankintoihin liittyvää työtä. Ilman hankintahenkilöstön määrän lisäämistä, hankintayksikössä uudistus tulee pidentämään hankintamenettelyiden läpimenoaikoja ja hidastamaan uusien hankintojen tekemistä. Esitys kannustaakin hankintojen tekemisen sijasta vähentämään erityisesti pienhankintoja.

Hankintamenettely on jo nykyisellään riittävän julkinen eikä uudella ilmoitusmenettelyllä luoda varsinaista lisäarvoa. Kansallisen ja EU-kynnyksen ylittävistä hankinnoista julkaistaan jo nyt pääsääntöisesti julkinen tarjouspyyntö. Kunta myös ilmoittaa tulevia pienhankintoja avoimesti verkkosivuillaan. Hankinnoista tehtävät päätökset ovat myös julkisia. Täten koemme, että erillisen jälki-ilmoituksen tekeminen ei edistä läpinäkyvyyttä vaan ainoastaan lisää hallinnollista taakkaa ja vähentää kiinnostusta tehdä hankintoja.

Muut huomiot

- Lakimuutos on ristiriidassa kuntalain kanssa. Lisäksi sopimusoikeudelliset näkökulmat on unohdettu valmistelussa. Määräaikaisten sopimusten ennenaikaisesta päättämisestä tulee taloudellista vahinkoa kummallekin sopimusosapuolelle, mikäli lain siirtymäaika on lyhyt ja jo tehdyt sopimukset tulee kilpailuttaa uudelleen.
- Lakimuutoksessa esitetty 5 %:n ja 500 000 euron raja inhouse-yhtiöiden ns. ulkopuolisille tahoille sallittavasta myynnistä on keinotekoinen ja vääristää markkinaa. Rajan poistaminen kokonaan helpottaisi palveluiden saatavuutta, lisäisi kilpailua markkinoilla ja vähentäisi riskiä, ettei hankintamenettelyissä saada lainkaan tarjouksia.
- Varainsiirtoverosta aiheutuvat lisäkustannukset tulisi kompensoida hankintayksiköille.
- Lakimuutos ja lyhyt siirtymäaika johtaa merkittävään kysynnän kasvuun myös hankintaresurssien osalta. On ennakoitavissa, että hankintayksiköillä tulee olemaan huomattavia haasteita saada riittävästi osaavaa hankintahenkilöstöä uudistuksen onnistuneeseen läpivientiin ja uusien velvoitteiden täyttämiseen.
- Esityksen vaade, että mikäli hankintamenettelyssä ei saada yhtään tarjousta, hankintayksikön tulisi kilpailuttaa hankinta uudestaan, on epälooginen ja hankintayksikköä kuormittava. On epätodennäköistä, että samansisältöisten hankintamenettelyiden ketjuttaminen peräkkäin tuottaisi erilaisia lopputuloksia. Esitys ei myöskään täten edistä kilpailua.