



Haminan kaupunki
Maria Ovaska
Raatihuoneentori 1
49400 Hamina

LAUSUNTO
7.10.2016

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

Teema: Haminan kaupungin hankintatoimi, hankintalaki kuntasektorin näkökulmasta

Haminan kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Sidosyksiköitä koskevan sääntelyn tiukentaminen

Sidosyksiköitä koskeva sääntely vaikuttaa merkittävästi kuntien toimintaan, sillä kunnat tekevät useita ja kustannuksiltaan suuria hankintoja sidosyksiköiden kautta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että sidosyksiköiden sallittu ulosmyynti olisi jatkossa vain 5 prosenttia ja enintään 500 000 euroa, mikä on voimassa olevaan hankintalakiin nähden merkittävä muutos. Vastaavasti, jos hankintayksikkö on julkaissut avoimuusilmoituksen sidosyksikön ulosmyynnin aloittamisesta eikä sen perusteella sidosyksikön toimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa katsota olevan, voisi ulosmyynti olla 10 prosenttia. Ehdotettu 5 % ja erityisesti 500 000 euron raja ovat liian alhaisia lukemia, sillä tiukentunut sääntely hankaloittaisi nykyisiä toimivia käytäntöjä ja lisäisi hallinnollista taakkaa. Tiukentunut sääntely voisi myös johtaa tilanteisiin, joissa nykyisellään hyvin toimivat hankintadirektiivin mukaiset käytännöt ja järjestelyt olisivat kansallisen hankintalain vastaisia. Kymenlaaksossa on tällä hetkellä vireillä muun muassa ICT-palveluiden sekä työterveyspalveluiden yhtiöittäminen. Yhtiöiden on tarkoitus olla kuntaomisteisia. In house -menettely sujuvoittaa merkittävästi kuntien hankintatoimintaa ja vähentää hallinnollista taakkaa. Menettelyn tarkoituksena ei ole kiertää hankintalainsäädäntöä tai vääristää kilpailua markkinoilla.

Kyseisen lakimuutoksen vaikutuksia ei ole hallituksen esityksessä arvioitu riittävästi. Epäselväksi jää, miten sidosyksikön ulosmyynnin rajoittaminen tulee jatkossa vaikuttamaan hankintayksiköihin ja niiden toimintaan? Kunnilla on eri toimialoilla osakeyhtiöitä, jotka ovat sidosyksikköasemassa ja tuottavat palveluita omistajilleen. Ilman kunnollisia vaikutusarviointeja ei kansallisella lainsäädännöllä pidä tiukentaa sidosyksiköitä koskevaa sääntelyä. Lakimuutos voisi johtaa siihen, ettei hankintayksikkö voisi enää hankkia palveluita in house -menettelyllä tai vaihtoehtoisesti kuntaomisteisten osakeyhtiöiden tulee lopettaa toimintansa nykyisten, ulkopuolisten asiakkaidensa kanssa.

Hankintadirektiivi mahdollistaa jopa 20 % ulosmyynnin, mutta kansallisella lainsäädännöllä prosenttilukemaa ollaan kiristämässä olennaisesti, mikä ei ole Haminan kaupungin kannalta hyvä asia. Suomen tulisi pitäytyä tässä asiassa hankintadirektiivin asettamissa rajoissa eikä kiristää sidosyksiköiden ulosmyyntiä. Hallituksen esityksessä on esitetty, että ulosmyynti voisi olla 10 %, jos hankintayksikkö on julkaissut avoimuusilmoituksen. Avoimuusilmoituksen



tekeminen ja vastauksien tutkiminen lisäävät hankintayksikön hallinnollista taakkaa, etenkin kun avoimuusilmoituksen tekeminen on velvoitettu hankintayksikölle. Lisäksi vastaavan markkinaehtoisien toiminnan määrittely tulee olemaan erittäin vaikeaa.

Kansalliset kynnysarvot

Hankintalain uudeksi kansalliseksi kynnysarvoksi tavara- ja palveluhankinnoissa ehdotetaan 60 000 euroa. Tämä on jo hyvä korotus, mutta 20 000 asukkaan suuruisen kaupungin näkökulmasta kynnysarvo tavaroiden ja palveluiden hankinnoissa tulisi olla suurempi, 100 000 euroa. Hankintojen kilpailuttaminen aiheuttaa merkittäviä transaktiokustannuksia, minkä seurauksena pienten hankintojen kokonaiskustannukset nousevat kohtuuttoman suureksi. Kunnilla on yleensä omat hankintaohjeet, joissa noudatetaan hankintalain henkeä. Joustavampi menettely kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa olisi myös PK-yritysten etu. Haminan kaupungilla on valmisteilla hankintaohjeiden kokonaisvaltainen päivitys. Hankintaohjeiden päivityksen ohella Haminassa tullaan järjestämään hankintakoulutusta henkilöstölle. Hankintaohjeiden ja koulutusten avulla pyritään varmistamaan, että kunnassa on osaavaa henkilöstöä jokaisella toimialalla ja pienhankintoja tehdessä toimitaan hankintalain hengessä ja noudatetaan muun muassa hyvän hallinnon periaatteita. Hallituksen esityksessä esitetään kansallisiin hankintoihin nykyistä väljempiä säännöksiä, minkä johdosta hankintayksiköt voisivat nykyistä joustavammin päättää kilpailutuksesta. Tämä on hyvä uudistus.

Neuvonta ja valvonta

Haminan kaupungilla, kuten varmasti monella muullakin pienemmällä kunnalla, on rajalliset resurssit hankintalainsäädännöllisen osaamisen osalta. Kuntaliitolta saatu hankintaneuvonta on elintärkeää, jotta hankintoja suunnitellessa ja toteuttaessa toimitaan lainmukaisesti. Hallituksen esityksessä esitetään mitattavia resursseja hankintojen valvontaan, mutta ei neuvonnalle. Resursseja hankintaneuvontaan tulisi myös olennaisesti lisätä. Uusi hankintalaki on aiempaa laajempi säädös, mikä edellyttää hankintayksiköiden toiminnan kehittämistä, henkilöstön kouluttamista sekä yleisesti osaamistason laajentamista kunnissa. Kuntien vähäisten resurssien vuoksi, kunnat ovat riippuvaisia Kuntaliiton hankintaneuvonnasta tai vaihtoehtoisesti ulkopuolisilta asiantuntijoilta ostettavista neuvonta-, koulutus- ja asiantuntijapalveluista. Neuvontayksiköiden kuten Kuntaliiton hankintaneuvonnan resursseja tulisi lisätä merkittävästi, sillä uusi hankintalaki tulee lisäämään neuvonnan tarvetta olennaisesti.

Hankintadirektiivi tulee jo itsessään ilman kansallisia lisäyksiä kiristämään kuntien mahdollisuuksia muuttaa hankintasopimuksia sopimuskauden aikana. Hallituksen esityksessä on todettu, että ”hallinnollista taakkaa lisäävät myös ehdotetut säännökset sopimusmuutoksista, koska hankintayksiköiden olisi välttämätöntä ennakoida mahdollisia sopimusmuutoksia jo hankintavaiheessa, laatia aiempaa täsmällisempiä muutosehtoja hankintasopimuksiin ja arvioida mahdollisten sopimusmuutosten olennaisuutta sopimuskauden aikana.” Muutosmahdollisuuksien kiristyminen johtaa osaamishaasteeseen. Jatkossa hankintasopimuksia laatiessa tulee korostumaan taito tehdä sopimuksia ja täsmällisempiä muutosehtoja sekä ennakoida tulevaa. Haminan kaupungilla ei ole käytävissä laajoja resursseja eikä laajaa osaamista hankintasopimusten tekemisessä. Sopimusoikeudellisen osaamisen puute voi luoda osaamishaasteita ja lisätä tarvetta Kuntaliitolta saatavalle neuvonnalle. Vaihtoehtoisesti kunnat voivat joutua ostamaan tarjolla olevia asiantuntijapalveluita, mikä lisää kuntien kustannuksia.



Hallituksen esityksessä on esitetty useita uudistuksia koskien hankintojen valvontaa, vaikka hankintalain valmisteluryhmä on mietinnössään katsonut, että hankintojen valvonta on jo tällä hetkellä asianmukaisella tasolla. Kunnallisen toimijan näkökulmasta ehdotetut muutokset hankintojen valvontaan tulevat lisäämään varovaisuutta sekä hallinnollista taakkaa. Lisäksi ihmetystä herättää, miksi jälkikäteiseen valvontaan ja sanktioihin ollaan panostamassa enemmän kuin esimerkiksi hankintojen neuvontaan ja toimivien käytäntöjen edistämiseen.

Muita huomioita

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tarjouksen valintaperusteena olisi aina kokonaistaloudellinen edullisuus eli joko halvin hinta tai kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu. Se lisää kunnan mahdollisuutta korostaa laatukriteereitä hankintapäätöstä tehdessä, mutta jättää yhä mahdollisuuden edullisimman tarjouksen valitsemiselle. Kunnilla tulisi jatkosakin olla mahdollisuus harkintavaltansa rajoissa päättää hankintojen tekemisestä ja valintaperusteiden painottamisesta.

Ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista hankintoja tehdessä sekä hankintojen jakamista osiin on hallituksen esityksessä pohdittu. Näiden kriteereiden velvoittavuutta tulisi vielä arvioida, sillä niiden soveltaminen tulisi olla kunnan harkinnassa. Kunta voi esimerkiksi hankintastrategiassaan päättää, missä tilanteissa ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat tulee huomioida tai milloin hankinnan jakaminen osiin on tarkoituksenmukaista. Velvoittavaa lainsäädäntöä ei pidä liikaa lisätä, sillä valmisteilla oleva uusi hankintalaki on jo nyt hyvin yksityiskohtainen. Kunnilla tulee olla harkintavaltaa julkisia hankintoja tehtäessä.

HAMINAN KAUPUNKI

Maria Ovaska
vs. hallintopäällikkö