

Turun kaupungin lausunto työryhmämietinnöstä 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?

Turun kaupunki vastustaa sidosyksiköitä koskevaan sääntelyyn ehdotettuja muutoksia 10 % vähimmäisomistusvaatimuksesta. Ehdotettu sääntely on vastoin hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita normien purkamisesta ja pyrkimyksestä saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Ehdotettu sääntely lisää kustannuksia, sääntelyä ja byrokratiaa. Sääntely vaikuttaisi useaan Turun kaupungin sidosyksikköön, ja vaikutukset ulottuvat laajasti kaupungin palveluiden järjestämiseen eri toimialoilla.

Sidosyksiköitä koskeva vähimmäisomistusvaatimus rajoittaisi perustuslailla suojattua kunnallista itsehallintoa, sillä se rajoittaa merkittävästi kuntien mahdollisuuksia järjestää niiden vastuulle kuuluvat palvelut kustannustehokkaasti sekä turvallisuus- ja huoltovarmuuskohdat huomioiden. Kuntien tulee voida päättää itsehallintoonsa perustuen, millä tavalla niiden vastuulle kuuluvat palvelut tuotetaan. Ehdotettu sääntely ei lisää kilpailua, sillä sidosyksiköt kilpailuttavat hankintansa ja sidosyksiköiden kautta hankitut palvelut ovat näin ollen jo nyt kilpailutettujen hankintojen piirissä. Sidosyksikkösääntelyyn ehdotettu lyhyt siirtymäaika lisää riskejä sekä kustannuksia.

Muut kuin sidosyksikköä koskevat huomiot

Hankintalakeihin ehdotettavien muutosten tavoitteet lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä edistää hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua, ovat kannatettavia. Kuitenkaan esitetyt lakimuutokset eivät välttämättä tue tavoitteiden saavuttamista ja niistä seuraavat kielteiset vaikutukset kuten hallinnollisen työtaakan lisääntyminen neutraloivat tavoitellut hyödyt.

Mietinnössä on ehdotettu sellaisia muutoksia, jotka enemmänkin toistavat nykytilaa, eivätkä tuo siihen lisäarvoa toivottujen tavoitteiden näkökulmasta. Mietinnöstä heijastuu jossain määrin asenne, että hankintayksiköillä ei olisi osaamista ja kyvykkyyttä valmistella ja toteuttaa hankintoja huolellisesti. Hankintayksiköiden intresseissä on kuitenkin tälläkin hetkellä tehdä kustannustehokkaita ja onnistuneita hankintoja. Hankintayksiköillä on paras osaaminen arvioida ja valmistella hankintoja muun muassa taloudellisista, sosiaalisista, ekologisista ja elinvoiman sekä alueellisten tarpeiden näkökulmasta.

Mietinnöstä ilmenee julkisten hankintojen ja kilpailuttamisen monialaisuus ja tiukentuvat osaamis- ja muut vaatimukset. Asetettujen vaatimusten ja tavoitteen saavuttaminen kuitenkin edellyttää, että hankintayksiköillä on käytettävissään riittävät resurssit hankintojen toteuttamiseksi. Resurssitarve tulee lisääntymään huomattavasti, varsinkin pienemmillä hankintayksiköillä, mikäli ehdotetut sidosyksikkömuutokset tulevat voimaan.

Asetettuja tavoitteita ja päämääriä ei tulisi myöskään edistää tiukentamalla hankintalain säännöksiä ja lisäämällä hankintayksiköiden hallinnollista työtä, kun tavoitteena pitäisi olla ennemminkin hankintamenettelyjen joustavoittaminen

kuin kiristäminen. Hankintayksiköiden resursseja olisi tarkoituksenmukaista keskittää hankinnan ja sen sisällön huolelliseen valmisteluun.

Kaupunki korostaa oikeuskäytännössään vahvistettua lähtökohtaa, jossa hankintayksiköillä on harkintavaltaa määritellä omat hankintatarpeensa ja asettaa tarjoajaa, hankinnan kohdetta ja sopimusta koskevat ehdot tarjouspyynnössä. Tämän periaatteen tulisi pysyä jatkossakin lähtökohtana, eikä hankintalailla tulisi puuttua hankintojen sisältöjen tarkoituksenmukaisuuteen esimerkiksi kilpailutusten osiin jakamisen myötä.

Lisäksi Turun kaupunki pyytää kiinnittämään huomioita lainvalmistelussa siihen, että hankintalaki on työväline käytännön kilpailutustyötä tekeville asiantuntijoille, jolloin varsinaisten pykälätekstien tulee olla niin selkeitä, etteivät ne jätä tarpeettomasti tulkinnanvaraa.

Lausunnossa esitetyt vaikutukset ja huomiot koskevat lähtökohtaisesti koko Turun kaupungin hankintakenttää.

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?

Markkinakartoitus

Turun kaupunki kannattaa yleisesti tavoitteita, joilla pyritään lisäämään markkinakartoituksen käyttöä osana hankinnan huolellista valmistelua.

Turun kaupunki käyttää jo nyt lähtökohtaisesti markkinakartoitusta osana hankinnan valmistelua pääasiassa kuulemalla alalla toimivia yrityksiä. Markkinakartoituksen tekeminen on osa normaalia hankinnan valmisteluprosessia. Markkinakartoitusten ja eri toteutusvaihtoehtojen tekeminen merkittävässä ja ennakoidulta arvoltaan arvokkaissa hankinnoissa on erityisen tärkeää.

Osana 65 §:n pykälätekstiä on tuotu esiin arviointityökalujen käyttäminen tai eri toteutusvaihtoehtojen arviointi. Tällaisten menetelmien käyttäminen on suotavaa osana hankinnan valmistelua, ja ne edistävät hankinnan huolellista valmistelua, mutta kaupungin näkemyksen mukaan näiden käyttäminen ei ole varsinaista markkinoiden kartoittamista. Lisäksi esimerkiksi pykälässä viitattua arviointityökalun käsitettä tai sen sisältöä ei tarkemmin avattu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tämä luo epävarmuutta hankintayksikön käytännön hankintatoimintaan sen osalta, millaisen arviointityökalun käyttäminen täyttää markkinakartoituksen tekemisen.

Hankintayksiköiden käytännön hankintatyöhön tuo epävarmuutta, miten huolellisen markkinakartoituksen käsitettä arvioidaan osana 75 §:ssä ehdotettua pakollisen jakamisen ja 125 §:ssä ehdotettua keskeyttämisvelvollisuuden välttämistä. Mietinnössä tulisi ottaa tarkemmin kantaa, milloin markkinakartoitus on sillä tavalla riittävä ja huolellisesti tehty, että se täyttää tavoitellun huolellisen markkinakartoituksen käsitteen.

Markkinakartoituksen tekemisen huolellisuus ei voi olla riippuvainen esimerkiksi siitä, kuinka paljon hankintayksiköt saavat markkinoilla toimivilta yrityksiltä tietoa tai vastauksia esimerkiksi tietopyyntöihin liittyvien vastauksien muodossa. Käytännön hankintatoiminnassa Turku on ollut usein tilanteessa, jossa huolellisesti tehty markkinakartoitus, jossa on lähetetty tietopyyntö yleisesti kaikkien tarjoajien kommentoitavaksi hankintailmoitukset.fi-ilmoituskanavalle tai suoraan potentiaalisille tarjoajille, on tuottanut hyvin vähän tai ei lainkaan vastauksia alalla toimivilta yrityksiltä.

Yleisesti hankintayksiköiden on suositeltavaa käydä jatkuvaa vuoropuhelua alalla toimivien yrittäjien kanssa. Yrittäjien olisi suositeltavaa enenevissä määrin perehtyä hankinnan suunniteltuun sisältöön ja esitettyyn aineistoon ja vastata markkinakartoituksessa esitettyihin kysymyksiin. Jotta hankinnat ja niihin liittyvät tarjouskilpailut onnistuisivat ja hankintojen sisällölliset vaatimukset saataisiin vastaamaan paremmin markkinoiden tarjontaa, edellyttää tämä myös alalla toimivien yritysten aktiivista osallistumista hankintayksiköiden tekemiin markkinakartoituksiin.

Ehdotettu 65 § mahdollistaa markkinakartoituksen tekemisen ilman varsinaisen vuoropuhelun käymistä alalla toimivien yritysten kanssa. Hankintayksikkö voi kuulla esim. asiantuntijoita tai kartoittaa markkinoita erilaisten arviointityökalujen avulla. Tästä voinee tehdä sellaisena oletuksen, että huolellisen markkinakartoituksen käsite täyttyy esimerkiksi pelkästään asiantuntijoiden kuulemisella ilman, että hankintayksikkö olisi kuullut alalla toimivia yrityksiä.

65 §:ssä ehdotettu muutos osana 75 §:ssä ja 125 §:ssä ehdotettuja muutoksia lisännee hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja epävarmuutta käytännön hankintatyöhön sen osalta, miten ja millaisella laajuudella hankintayksiköt joutuvat dokumentoimaan tehtyä markkinakartoitusta tai analyysityökalujen käyttämistä täyttääkseen huolellisen markkinakartoituksen vaatimuksen.

Kun markkinakartoituksen huolellisen toteuttamisen arviointi on sidottu 75 §:n ja 125 §:n säännöksiin ja hankinnan jakamatta jättämisestä ja hankinnan keskeyttämisestä voi valittaa markkinaoikeuteen, tarkoittanee tämä sitä, että markkinaoikeus arvioinee jatkossa hyvin konkreettisia hankintayksiköiden kilpailutustyöhön liittyviä käytännön toimenpiteitä osana oikeudellista arviointia. Tämä ei liene tarkoituksenmukaista, koska hankintalaki on lähtökohtaisesti julkisten hankintojen menettelyä ohjaava lakia, eikä markkinaoikeuden tulisi ottaa oikeudellisessa arvioinnissaan kantaa käytännön hankintatyöhön liittyviin kysymyksiin.

Kun hankinnan jakamatta jättäminen ja hankinnan keskeyttämisen välttäminen yhden tarjoajan tilanteissa on sidottu tehtyyn

markkinakartoitukseen, muodostaa 65 §:ssä säännelty markkinakartoitus suuren painoarvon hankintalaissa. Tämän takia 65 §:n muotoiluun ja yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee kiinnittää erityistä huomioita osana lainvalmistelua, jotta lakipykälä on sisällöltään riittävän selkeä ja yksiselitteinen.

Ehdotettu muutos pykälään kuitenkin selkeyttää hankintayksiköiden toimintaa sen osalta, miten markkinakartoitusta voidaan tehdä. 65 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on myös tuotu esiin hyviä konkreettisia esimerkkejä, miten hankintayksiköt voivat konkreettisesti toteuttaa markkinakartoituksen ja mitä siinä voidaan ottaa huomioon. Nyt ehdotettu muutos 65 §:n yhdessä 75 §:n ja 125 §:n muutosten kanssa lisännee edelleen hankintayksiköiden aktiivisuutta markkinakartoituksen käyttämisessä. Kaupunki kuitenkin korostaa, ettei yksikään hankintayksikkö tietoisesti valmistele hankintaa huolimattomasti, vaan tavoitteena on aina onnistuneiden hankintojen tekeminen.

Hankinnan jakaminen

Turun kaupunki ei kannata ehdotettua muutosta liittyen hankintojen pakolliseen jakamiseen.

Hallitusohjelman ja mietinnön tavoitteissa on yhdeksi tavoitteeksi asetettu kustannussäästöjen toteuttaminen. Mikäli hankinta kuitenkin pakotettaisiin lähtökohtaisesti jakamaan osiin, tarkoittaa tämä käytännössä usein kustannusten nousua, koska hankintojen kokonaisuudet muodostuvat pienemmiksi. Se ei tuottaisi toivottua volyymihyötyä, joka heijastuisi annettuihin tarjoushintoihin. Hankintayksiköiden, kuten myös hallitusohjelman ja mietinnön, lähtökohtaisena tavoitteena on volyymihyöty ja kustannussäästöjen tavoittelemisen, jolloin pakollinen jakaminen ei edesauta tämän tavoitteen saavuttamista.

Lisäksi pakollinen jakaminen saattaa ehkäistä myös muiden kuin taloudellisten tavoitteiden, kuten ekologisten tavoitteiden saavuttamista. Kun hankintaa ei jaeta osiin, voi hankintayksikkö asettaa esimerkiksi tiukempia ympäristövaatimuksia kuin jakamalla hankinta pienempiin osiin, jolloin tarjoajilla ei välttämättä ole mahdollisuutta vastata tiukempiin ympäristövaatimuksiin.

Kaupunki pitää kuitenkin kannatettavana ja tärkeänä sitä, että hankintayksiköille annetaan pykälässä esitetyt mahdollisuudet poiketa hankintojen pakollisesta jakamisesta.

Jakamisesta voidaan poiketa, jos se johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun. Epäselväksi jää se, mitä tällä jatkuvalla kasvulla tosiasiallisesti tarkoitetaan. Selkeämpää olisi, mikäli jakamisesta voitaisiin poiketa yksinkertaisesti silloin, jos kustannukset kasvaisivat, eikä tätä sidottaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun. Epävarmuutta käytännön hankintatyöhön tuo myös se, miten arvioidaan sitä, kuinka paljon kustannusten tulisi todellisuudessa kasvaa, jotta kyse olisi pykälän tarkoittamasta jatkuvasta kasvusta.

Hankinnan jakaminen voitaisiin toteuttaa perustamalla dynaaminen hankintajärjestelmä. Jakamisvelvoitetta ei pitäisi ulottaa myös dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisiin kilpailutuksiin, mikäli jo

dynaamisen hankintajärjestelmän perustaminen täyttäisi jakamisvelvoitteen.

Käytännön hankintatyötä selkeyttämään jatkovalmistelussa olisi tarkoituksenmukaista ottaa kantaa myös siihen, jos hankintayksikkö jakaa käytännössä hankinnan useampaan osaan, mutta kaikkiin jaettuihin osakokonaisuuksiin voidaan valita vain yksi toimittaja (eli eri osiin ei valita eri toimittajia vaan sama toimittaja), täyttääkö tämä asetetun jakamisvelvoitteen.

Turun kaupunki ei myöskään kannata muutosta, joka mahdollistaa hankinnan jakamisesta koskevasta päätöksestä valittamisen. Jakamatta jättämisestä ei saisi valittaa, eikä myöskään siitä, millä tavalla hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin. Hankinnan sisällön määrittäminen, johon olennaisesti liittyy myös hankinnan kokonaisuuksien määrittely, on lähtökohtaisesti hankintayksikön harkintavallassa. Valitusmahdollisuus voi johtaa siihen, että vaikka hankinnan osiin jakamattomuus olisikin perusteltua hankinnan sisällön ja esimerkiksi kustannussäästöjen kannalta, hankintayksiköt jakavat tästä huolimatta hankinnat varmuuden vuoksi osiin välttääkseen valitukset jakamatta jättämisestä. Muutoksenhakumahdollisuus lisäisi oletettavasti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia hankintojen viivästymisen ja sen myötä, että hankintoja jaettaisiin epätarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin. Ehdotettu muutos lisää epävarmuutta hankintayksiköiden käytännön hankintatyöhön.

Lisäksi epävarmuutta käytännön hankintatyöhön lisää se, ettei mietinnössä ole otettu kantaa siihen, milloin hankinnan jakamatta jättämisestä voisi valittaa. Kaupungin näkemyksen mukaan hankinnan jakamatta jättäminen rinnastuisi sellaisiin tilanteisiin, joissa alalla oleva tarjoaja ei pystyisi osallistumaan tarjouskilpailuun esimerkiksi tarjouspyynnön syrjivyyden takia. Tällaisissa tapauksissa tarjoajan täytyy käyttää muutoksenhakekeinoja nopeasti ja odottamatta hankintapäätöksen tiedoksiantoa tai hankintasopimuksen tekemistä. Mikäli hankinnan jakamatta jättämisestä voisi valittaa vielä hankintapäätöksen tiedoksannon yhteydessä, tulisi tämä edelleen viivästyttämään hankintoja ja aiheuttamaan hankintayksiköille lisäkustannuksia.

Pakotettu osiin jakaminen aiheuttaa myös epävarmuutta käytännön hankintatyöhön, kun jakamista arvioidaan suhteessa hankintalain 31 §:n kiellettyyn pilkkomiseen. Mikäli hankinta pakotettaisiin jakamaan osiin, saattavat näiden osien arvot jäädä hankintalain kynnysarvon alle, jolloin osat eivät tulisi hankintalain mukaan kilpailutettavaksi. Tämä ei liene ko. pykälän tarkoitus. Mikäli hankintayksikkö kuitenkin noudattaisi lähtökohtaista jakamisvelvoitetta, mutta osien arvot jäävät alle kynnysarvon, saattaa tämä muodostaa epävarmuutta hankintayksikön toimintaan, mikäli tällainen jakaminen tulkittaisiinkin kielletyksi pilkkomiseksi.

Hankinnan valmistelun kuvaaminen

Turun kaupunki ei kannata ehdotettua muutosta liittyen hankinnan valmistelun kuvaamiseen osana hankintamenettelyä koskevaa kertomusta.

Vaatimus valmistelun kuvaamisesta tulee lisäämään turhaan hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Kaupunki ei näe, että kuvauksen laatiminen lisäisi hankintojen huolellista valmistelua tai markkinakartoituksen käyttöä. Esityksessä ei ole perusteltu myöskään, miksi tällainen kuvaaminen tulisi tehdä tai miten se lisäisi hankintojen huolellista valmistelua.

Kannatettavaa on kuitenkin se, että hankintaa koskevasta kuvauksesta ei saisi valittaa markkinaoikeuteen.

Hankinnan keskeyttäminen yhden tarjouksen tilanteissa

Turun kaupunki ei kannata ehdotettua muutosta liittyen hankinnan pakolliseen keskeyttämiseen ns. yhden tarjouksen tilanteessa.

Hankinnan pakollinen keskeyttäminen viivästyttäisi hankintasopimusten aloittamisajankohtaa. Tämä aiheuttaa käytännön haasteita esimerkiksi korvaavan hankinnan tekemiselle hankinnan viivästymisen ajaksi (saattaa pahimmassa tapauksessa ajaa hankintayksiköt tekemään tulkinnanvaraisia ja kalliita suoramarkkintoja) ja ylimääräisiä kustannuksia. Lisäksi pakollinen keskeyttäminen aiheuttaa haasteita hankintayksiköiden toiminnan ja palveluiden järjestämiselle. Esimerkiksi päiväkodin rakennusurakkahankinnan keskeyttäminen ja uudelleenkilpailuttaminen aiheuttaa haasteita kunnan palvelutuotannossa.

Ehdotettu muutos hidastaisi myös jo edelleen pitkiä hankintaprosesseja. Tietyissä hankinnoissa, kuten suuria investointeja vaativissa joukkoliikennehankinnoissa, kilpailutusprosessi aloitetaan jo nyt vähintään 1,5 vuotta ennen sopimuskauden alkamista, jotta tarjoajilla on aikaa investoida hankinnan tuottamiseen tarvittavaan kalustoon. Pakollinen keskeyttäminen tarkoittaisi sitä, että hankintojen kilpailuttaminen tulisi aloittaa vielä useita kuukausia aikaisemmin kuin nyt.

Pakollinen keskeyttäminen lisää huomattavasti hallinnollista taakkaa myös hankintayksiköiden kilpailutustyötä tekeville. Pahimmassa tapauksessa hankinta joudutaan turhaan keskeyttämään, kilpailuttamaan uudelleen ja hankintayksikkö saa uudelleen kilpailutuksen myötä jälleen vain yhden tarjouksen. Tällainen uudelleenkilpailutus vie huomattavasti hankintayksiköiden resursseja.

Hankinnan kohteen erityispiirteet saattavat käytännössä muodostaa myös ns. luonnollisia yhden tarjoajan tilanteita. Esimerkiksi joukkoliikennehankinnoissa joudutaan ajoittain kilpailuttamaan kokonaisuuksia, jotka ovat lyhytaikaisia hankintoja väliaikaiseen tarpeeseen. Tällaisiin hankintoihin tietyn tarjoajan on usein helpoin tarjota, koska se esimerkiksi liikennöi jo muutoinkin kyseisellä alueella. Edellä mainitun kaltainen tilanne muodostaa herkästi yhden tarjouksen tilanteen, mutta hankinnan pakollinen keskeyttäminen ei todennäköisesti lisää kilpailua, vaan edelleen hankaloittaa hankintayksikön käytännön työtä.

Lisäksi uudelleenkilpailuttamisen riskinä on tarjoushintojen nousu, kun aikaisempaan tarjouskilpailuun osallistunut ainut tarjoaja tietää

kilpailutilanteen eli että se on ollut aikaisemmassa kilpailutuksessa ainut tarjoaja.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hankinnan uudelleenkilpailuttamisesta voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Varsinaisessa pykälätekstissä uudelleenkilpailuttamisesta poikkeamista ei ole kuitenkaan sidottu erityisen painavaan syyhyn, vaan keskeyttämisestä voidaan poiketa, jos hankintayksikkö on tehnyt markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin. Vai onko lainsäätäjällä ollut tarkoitus, että keskeyttämisestä voitaisiin poiketa myös erityisen painavasta syystä markkinakartoituksen tekemisen ja jakamisen lisäksi? Pykäläkohtainen teksti ja yksityiskohtaiset perustelut ovat tulkinnanvaraisia edellä mainitulla tavalla, ja tämän asian selkeyttäminen olisi tarkoituksenmukaista. Mikäli keskeyttämisvelvollisuudesta voidaan poiketa myös erityisen painavasta syystä, olisi tarkoituksenmukaista nostaa selvyyden vuoksi tämä mahdollisuus myös varsinaiseen pykälätekstiin.

Osana muiden toteuttamisvaihtoehtojen arviointia ja ulkomaiden lainsäädännön katselmusta on tuotu esille Tšekin tasavallan hankintalainsäädännön muutos liittyen kilpailutuksen uusimiseen yhden tarjouksen tilanteessa. Arvioinnin perusteella nyt esitetty keskeyttämisvelvollisuus on poikkeuksellista EU-tasoisesti, ja lisäksi Tšekkin on luopunut ko. velvollisuudesta. Arvioinnissa ei ole myös huomioitu niitä syitä, miksi keskeyttämisvelvollisuudesta on luovuttu Tšekissä.

Kannatettavana kaupunki kuitenkin pitää keskeyttämisvelvollisuuden rajaamista vain avoimeen menettelyyn. Joustomahdollisuutta hankintayksiköiden toimintaan tuo myös se, että mikäli hankintayksikkö on tehnyt markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin, ei keskeyttämisvelvollisuutta olisi.

Lisäksi kannatettavaa on, että kilpailutus täytyy uusia vain kerran. Jonkinasteista epävarmuutta käytännön hankintatyöhön tuo tilanteet, jossa hankintayksikkö tekee tarjouspyyntöasiakirjoihin olennaisia muutoksia keskeyttämisen jälkeen ja julkaisee tällaisen olennaisesti muutetun tarjouspyynnön. Tulkinnanvaraista on, onko tällaisessa tilanteessa kyse edelleen samasta hankinnasta, jolloin keskeyttämisvelvollisuutta ei olisi enää, mikäli hankintayksikkö saa jälleen yhden tarjouksen.

Epäselvää on, koskeeko keskeyttämisvelvollisuus kaikkia hankintoja vai vain EU-hankintoja, joihin nimenomaisesti sovelletaan pykälässä mainittua avointa menettelyä. Keskeyttämisvelvollisuutta ei kuitenkaan tulisi ulottaa kansallisiin hankintoihin ja jäykistää edelleen joustavien kansallisten hankintojen tekemistä.

Keskeyttämisvelvollisuus hankaloittaa myös huomattavasti hankintayksiköiden käytännön hankintatyötä osana sidosyksiköjä koskevia muutoksia ja niihin liittyviä siirtymäaikoja. Ottaen huomioon että useat hankintayksiköt joutunevat kilpailuttamaan samaan aikaan useita samanlaisia hankintoja, on todennäköistä,

että hankintayksiköt tulevat saaman vain yhden tarjouksen kilpailutuksiin markkinatilanteen ruuhkautumisen takia. Mikäli hankintayksiköt joutuvat uusimaan kilpailutuksen tällaisessa tilanteessa, on sidosyksiköitä koskeva siirtymäaika liian lyhyt uudelleen kilpailutusten vaativaan aikaan.

Lisäksi huomattavaa epävarmuutta hankintayksiköiden toimintaan tuo se, ettei mietinnössä ole otettu kantaa tai rajoitettu sitä joukkoa, kuka voisi valittaa hankinnan keskeyttämättä jättämisestä yhden tarjouksen tilanteessa. Oikeuskäytäntö on vakiintunutta sen osalta, milloin tarjoaja on katsottu julkisissa hankinnoissa asianosaiseksi, jos hankintayksikkö on kilpailuttanut hankinnan: joko jättämällä tarjouksen tarjouskilpailuun tai osoittamalla että se on pyrkinyt osallistumaan tarjouskilpailuun (ks. esim. voimassa olevan hankintalain 145 § ja sitä koskevat esityöt sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot Grossmann Air Service, C-230/02 ja Amt Azienda Trasportie Mobilità ym., C-328/17 ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2017:12). Mikäli sellainen tarjoaja, joka ei ole pyrkinyt osallistumaan tarjouskilpailuun, voisi valittaa hankinnan keskeyttämättä jättämisestä, asettaisi tämä tulkinnanvaraiseksi vakiintuneen oikeuskäytännön ja vaikeuttaisi hankintayksiköiden käytännön hankintatyötä viivästyneiden hankintojen muodossa.

Ehdotettu muutos lisännee kuitenkin hankintayksiköiden tekemiä markkinakartoituksia, hankintojen jakamista sekä yleisesti hankintojen huolellista valmistelua, mikä edelleen toteuttanee tavoitetta kilpailutuksen lisäämiseksi. Kaupunki kuitenkin kyseenalaistaa tavoitteita liittyen kustannussäästöihin, kun hankintayksiköllä on kuitenkin mahdollisuus kilpailuttaa hankinta käytännössä samansisältöisenä sellaisenaan uudelleen, mikä ei tuo lisää kustannussäästöjä, vaan lisää kustannuksia viivästyneiden hankintojen ja mahdollisesti korkeampien tarjoushintojen muodossa. Lähtökohtana kuitenkin on, että hankintayksiköllä on hankintavalta määritellä hankintojensa sisältö, minkä tulee päätää myös tilanteissa, joissa hankintayksikkö joutuisi keskeyttämään hankinnan yhden tarjouksen tilanteissa.

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Esitettyjen keinojen sopivuuteen on otettu kantaa edellisen kysymyksen vastauksessa.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Sidosyksiköiden toimintaan voidaan puuttua jo nykyisen lainsäädännön perusteella (MAO 353/2024, MAO 154/2024). Markkinoiden toimintaa valvova kilpailu- ja kuluttajavirasto ei pidä esitettyä vähimmäisomistusta koskevaa sääntelyä tarkoituksenmukaisena (KKV:n Tutkimusraportteja 2/2024). Omistusosuuden suuruus ei kuvaa sitä, kuinka tehokkaasti yhtiön osakkaat tosiasiaissa vaikuttavat yhtiön toimintaan eikä se myöskään kuvaa yhtiön vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Mikäli ongelmana

pidetään satojen omistajien yhtiöitä, nyt ehdotettu sääntely estää myös sellaisten yhtiöiden toiminnan, joissa on esimerkiksi alle 20 omistajaa. Perustelut rajoitukselta puuttuvat.

Sidosyksikköyhtiöiden ohjaamisen takia olisi pyrittävä siihen, että omistusosuus sidosyksikköyhtiöstä vastaa omistajan yhtiöön tuoman liikevaihdon osuutta yhtiön liikevaihdosta ja monissa sidosyksikköyhtiöissä omistukset on pyritty järjestelmään näin (esim. ruokahuolto- ja siivouspalveluita tuottava Kaarea Oy). Pääomavaltaisilla toimialoilla omistusosuus perustuu usein vuosikymmenten aikana tehtyihin investointeihin ja niiden rahoittamiseen. Yhtiössä, jossa omistajia on alle 10, omistusten järjestely 10 % vähimmäisomistusosuutta vastaavasti on vaikeaa, kallista ja turhaa. Sääntely johtaa siihen, että omistusosuudet eivät vastaa enää omistajan tekemien ostojen osuutta yhtiön liikevaihdosta. Alle 10 omistajan yhtiöissä ehdotettu sääntely ei tuo muutosta nykyiseen markkinatilanteeseen, mutta aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja vaikeuttaa erityisesti vähän kilpailluilla toimialoilla hankintayksiköiden yhteistyön tekemistä.

Vähimmäisomistusta koskeva vaatimus heikentää myös mahdollisuuksia järjestää sidosyksikköyhtiö yhden omistajan tytäryhtiöksi. Tytäryhtiörakenne monissa tilanteissa tehostaa yhtiön omistajaohjausta. Mikäli pääomistaja kykenee tehokkaasti ohjaamaan sidosyksikköä, tämä hyödyttää myös yhtiön pienosakkaita, sillä sidosyksikköyhtiöissä osakkaat ostavat yhtiöistä samanlaisia palveluita samalla hinnalla.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kaavamainen sääntely ei ota huomioon palveluiden ja alueiden erityispiirteitä.

Esitystä ei ole kirjoitettu hallitusohjelman edellyttämällä tavalla siten, että se huomioisi huoltovarmuuden tai muun vastaavan painavan julkisen intressin. Erityisesti vesihuolto ja jätehuolto tulisi rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

Kunnat ovat organisoineet yhteistyötään yhtiöiden muodossa eri toimialoilla. Kaavamainen rajoittaminen enintään 10 omistajaan rajaa lain vastaisiksi jo 11 omistajan yhtiöt, puhuttamattakaan laajemmasta kuntayhteistyöstä (esimerkiksi Turun kaupunkiseudun yrityspalveluita ja kehityshankkeita edistävän Turun Seudun Kehitys Oy:n osakkaina on 11 alueen kuntaa). Tältä osin ehdotettu sääntely voidaan nähdä hallitusohjelman vastaisena, kun se vaikuttaisi elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin heikentävästi.

Kuntien valtakunnallinen yhteistyö esimerkiksi ICT-palveluiden kehittämisessä muuttuu ehdotetun sääntelyn myötä käytännössä mahdottomaksi. Sidosyksikköyhtiössä on kehitetty ICT-palveluita, joita markkinoilla ei ole ollut saatavilla tai tällaisia palveluita on tarjonnut vain 1-2 kaupallista toimijaa (esim. oppimisen ja koulutuksen järjestelmiä yhteen kokoava valtakunnallinen digitaalinen palvelualue DigiOne, varhaiskasvatuksen järjestelmä eVaka ja yli sadassa kunnassa käytössä oleva avoimeen lähdekoodiin perustuva Koha-kirjastojärjestelmä). ICT-palveluiden kehittäminen vaatii osaamista ja resursseja, joten palveluiden kehittäminen tehokkaasti edellyttää riittävän suurta käyttäjämäärää.

Suomi on pieni kielialue ja sijainniltaan monen kansainvälisen toimijan kannalta syrjässä. Tämän takia useilla toimialoilla kilpailua on vähän. Sidosyksiköitä on perustettu mm. siitä syystä, että kaupallisia toimijoita kyseisissä palveluissa on 1–2. Monissa palveluissa kymmenen käyttäjäorganisaatiota ei riitä

kustannustehokkaan palvelutuotannon ylläpitämiseen. Mikäli yhtiön palveluiden ostajien määrä rajataan kymmeneen organisaatioon, palveluiden järjestämisen vaihtoehdot vähenevät ja riskinä on kustannusten nousu. Riskinä on, että kilpailuttaminen ei ole tehokasta, jos potentiaalisia tarjoajia on vain 1–2.

Esitetty muutos on lisäksi niin suuri verrattuna nykytilanteeseen, että muutos vaikuttaa suureen määrään palveluita ja hankintayksiköitä. Tämän takia palveluiden uudelleenjärjestäminen koskee samanaikaisesti sekä taloudellisesti että sisällöllisesti merkittävää osaa kuntien tarjoamista palveluista. Tällaisessa tilanteessa riskinä ovat erilaiset markkinahäiriöt, jotka usein johtavat kustannusten nousuun sekä palveluiden käyttäjiä koskeviin häiriötilanteisiin. Turun kaupunki hankkii sidosyksikköyhtiöiltä mm. ICT-palveluita, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita sekä ruokahuolto- ja siivouspalveluita. Esitetty lainsäädännön muutos on kaupungin kannalta merkittävä ja mikäli muutos aiheuttaa palveluiden kustannusten nousua tai häiriöitä palveluiden tuottamisessa, vaikutukset ovat kaupungin ja sen asukkaiden kannalta merkittävät.

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

Esitetty muutos vaikuttaa suoraan tai välillisesti kaupungin kaikkiin toimialoihin, sillä kaupungin kaikki toimialat käyttävät sidosyksiköiden tuottamia palveluita. Muutos aiheuttaisi vähintään seuraavia toimenpiteitä:

- palveluiden tuotantotavan vaihtoehtojen arviointi ja päätöksenteko
- sidosyksikköyhtiöiden uudelleenorganisointi (riskinä omistusten arvon pienentyminen tai menettäminen, yhtiöjärjestelyistä aiheutuvat muut kustannukset)
- transaktiokustannukset, mikäli palvelu siirtyy muulla tavoin tuotettavaksi (esim. erilaisten yhtiöjärjestelyiden toteuttaminen, kilpailutusten valmistelu ja läpivienti, vanhojen palveluiden päättäminen ja uusien palveluiden käyttöönotto)

Riippumatta siitä, millä tavalla omistukset tai palveluiden tuottaminen jatkossa järjestellään, ehdotettu muutos aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia hankintayksiköille eli veronmaksajille. Lisäksi kaikkiin edellä kuvattuihin vaiheisiin kuluu aikaa ja ne vaativat erityisosaamista ja resursseja, joita samaan aikaan tarvitsevat kaikki hankintayksiköt. Ehdotettu sääntely aiheuttaa niin suuren lisäresurssitarpeen hallinnolliseen työhön (ml. hankintojen kilpailuttaminen), ettei tällaisia resursseja ole eikä niitä ole tarvittavassa mittakaavassa mahdollista hankkia. Lisäksi kaikki vaiheet edellyttävät yhteistyötä muiden osapuolien kanssa.

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

Kaikki nämä vaihtoehdot ovat esillä, kun arvioidaan palveluiden tarkoituksenmukaisinta tuotantotapaa jatkossa. Arviot ja päätökset tehdään palveluittain ja yhtiöittäin. Nyt esitetty sääntely vaikuttaa erityisesti sidosyksiköihin, joissa on useita omistajia. Tällaisia yhtiöitä koskevat ratkaisut tehdään yhteistyössä yhtiön muiden omistajien kanssa.

Jätehuollon, vesi- ja jätevesihuollon osalta nykyisten yhtiöiden uudelleenjärjestely on hyvin vaikeaa.

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Muutoksesta ei ole hyötyä hankintayksiköille. Muutoksesta on hankintayksiköille taloudellista haittaa.

Nykyiset sidosyksikköyhtiöt kilpailuttavat omat hankintansa. Markkinat eivät siten merkittävästi kasva vaan hankinnan kilpailuttajataho vaihtuu ja samalla menetetään sidosyksikköyhtiöihin kertynyt kilpailutusosaaminen.

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

Siirtymäajat ovat liian lyhyet. Siirtymäaika 30.6.2029 asti olisi tarkoituksenmukaisempi ja mahdollistaisi palvelujen hallitun siirtymän edellyttäen, että huoltovarmuuskriittiset palvelut rajataan 10 % vähimmäisomistusvaatimuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Esimerkiksi ICT-palveluiden ja talous- ja henkilöstöhallinnon osalta ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että merkittävä määrä nykyisin sidosyksikköyhtiöissä tuotettuja palveluja pitäisi jatkossa tuottaa toisella tavalla. Tällaiseen muutokseen ja valmisteluun tarvitaan riittävästi aikaa ja resursseja. Esimerkiksi ICT-palveluiden kilpailuttaminen vaatii erityisasiantuntemusta ja resursseja niin hankintayksiköltä kuin tarjoajiltakin. Lisäksi ICT-palvelut muodostuvat eri palveluiden ja sopimusten kokonaisuudesta, johon liittyy paljon eri teknologioita ja osapuolia. Tämä lisää kilpailutuksiin kuluvaan aika- ja resurssitarvetta.

Lyhyt siirtymäaika johtaa tilanteeseen, jossa tietyillä toimialoilla on samaan aikaan käynnissä merkittävä määrä merkittävän volyymin tarjouspyyntöjä. Tällaisessa tilanteessa on riskinä, että hankintayksiköt eivät saa riittävästi tarjouksia, koska tarjoajilla ei ole resursseja tarjota ja tarjoushinnat nousevat. Lyhyt siirtymäaika kasvattaa erilaisia transaktiokustannuksia ja lisää riskejä. Saatavilla on myös rajallinen määrä osaavaa henkilöstöä kilpailutusten suorittamiseen. Kilpailutukset olisi voitava suunnitella ja aikatauluttaa useammalle vuodelle. Merkittävän palveluhankinnan kilpailuttaminen tarjouspyynnön valmistelusta sopimuskauden alkamiseen vie usein noin kaksi vuotta edellyttäen, että muutoksenhaut eivät viivästytä hankinnan täytäntöönpanoa.

Sidosyksikköyhtiöissä tuotetaan palveluita, jotka ovat yhteiskunnan toiminnalle ja huoltovarmuudelle kriittisiä ja näiden palveluiden toiminta on turvattava ilman keskeytyksiä ja katkoja (esim. ICT, talous, ruokahuolto, palkanlaskenta). Tuotannon uudelleenjärjestelyyn on varattava riittävästi aikaa, jotta voidaan turvata suunniteltu ja hallittu siirtymä.

Siirtymäsäännösten muotoilu on epäselvä. Siirtymäajan päättymisen osalta muiden kuin jätehuollon osalta säännöksessä on kaksi päivämäärää, 30.6.2027

ja 30.6.2028. Päättymisajankohdan on oltava yksiselitteinen, koska siirtymäajalla on merkittävät vaikutuksia niin hankintayksiköiden kuin palveluntuottajien vastuisiin. Siirtymäsäännöksissä tulisi täsmentää sitä, että hankintayksikkö ei ole korvausvastuussa, mikäli se päättää sopimuksen sopimusehtojen vastaisesti siirtymäsäännöstä noudattaen. On kestävämpää, jos tällaisessa tilanteessa sopimuskumppani voi tehokkaasti vaatia korvausta hankintayksiköltä sopimuksen sopimusehtojen vastaisesta päättämisestä. Erityisen hankala ehdotettu siirtymäsäännös ja sopimusten irtisanominen on määräaikaisten sopimusten osalta, joita on paljon mm. ICT-palveluissa. Esityksessä ei ole kuvattu, miksi ehdotettu siirtymäaika säännös olisi yleisen edun kannalta perusteltu ja lisäksi sääntely on monin osin puutteellista. Mikäli lainsäädännöllä puututaan sopimusten sitovuuteen ja omaisuuden suojaan, tulisi tällaiset poikkeukset kyetä perustelemaan yleisen edun kannalta välttämättömiksi ja säätää tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä ovat erilaiset yhtiöjärjestelyt ja yhtiöiden tuottamien palveluiden uudelleenjärjestely.

Turun kaupunki hankkii tällä hetkellä n. 9 Meur arvosta ICT-palveluita sidosyksiköiltä ja nämä hankinnat perustuvat 17 erilliseen sopimukseen. Lisäksi Turun kaupunki hankkii Sarastia Oy:ltä mm. palkanlaskentapalvelut. Markkinoilla on hyvin vähän palkanlaskentapalveluita tarjoavia yrityksiä, jotka kykenevät operoimaan kunnan työehtosopimuksilla ja joiden kapasiteetti riittää Turun kaupungin kokoisten organisaatioiden tarpeisiin. Ehdotettu sääntely ja lyhyt siirtymäaika aiheuttavat riskin siitä, että palkanmaksua ei voida toteuttaa häiriöttömästi. Palkanmaksu on kriittinen toiminto eikä lainsäädännöllä tulisi rajata kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvittavat palkanmaksupalvelut tarkoituksenmukaisella tavalla.

Edellä kuvattujen palveluiden hankkiminen muulta toimijalta edellyttää aikaa ja resursseja kilpailutusten valmisteluun sekä tarjouskilpailun läpivientiin. Palvelut koostuvat suuresta määrästä erilaisia palveluita ja sopimuksia. Näiden palveluiden uudelleenjärjestely siten, että palvelut voidaan turvata keskeytyksettä ja häiriöttä, vaatii palvelukokonaisuuden kompleksisuuden takia resursseja ja aikaa sekä hankintayksiköltä että tarjoajilta. Mitä nopeammalla aikataululla uudelleenjärjestelyt on tehtävä, sitä korkeammiksi nousevat myös järjestelyn kustannukset ja riskit.

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

Huoltovarmuuden kannalta kriittiset toiminnot tulisi rajat sääntelyn ulkopuolelle, vähintään vesihuolto sekä jätehuolto.

Turun seudulla Turun seudun vesi Oy tuottaa puhdasta vettä (8 osakkaana olevaa kuntaa) ja Turun seudun puhdistamo Oy huolehtii 14 kunnan jätevesien puhdistuksesta. Turun seudun puhdistamo Oy on tällä hetkellä Suomen toiseksi

suurin jätevedenpuhdistamo. Näiden yhtiöiden omistusosuudet perustuvat aiemmin tehtyihin investointeihin ja niiden rahoittamisvastuisiin. Omistusten uudelleenjärjestely olisi hyvin vaikeaa ja kallista. Kyseisellä toimialalla ei ole markkinoita, joten yhtiöiden toiminta ei vaikuta markkinoiden tai niiden toimintaan. Huoltovarmuuden kannalta yhtiöiden häiriötön toiminta tulisi turvata. Omistuksen uudelleenjärjestelyt voisivat vaikeuttaa huoltovarmuutta turvaavien uusien tai korvaavien investointien toteuttamista.

Ehdotus sidosyksikön vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta on vesihuollon toimialalla kestävä ja sääntelyn tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukainen. Hankintalain soveltamisalassa olevien yksinomaan jätevesihuoltoa harjoittavien yhtiöiden toiminnassa on ominaispiirteitä, jotka eivät lainkaan sovi yhteen nyt esitettävän muutoksen tavoitteiden kanssa. Vesihuoltolaitosten toimintaa sääntelee vesihuoltolaki (119/2001). Vesihuollolla tarkoitetaan veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä. Vesihuoltolaitokset huolehtivat kuntien lakisääteisen veloitteen toteuttamisesta. Toiminta on huoltovarmuuskriittistä ja osa yhteiskunnan keskeistä infrastruktuuria.

Vesihuoltoalan ominaispiirteenä on, että vesihuollosta vastaavilla yksiköillä on luonnollinen monopoli, sillä yhtä useamman laitoksen toiminta samalla alueella ei ole taloudellisesti kannattavaa (tämä tunnistettiin mm. nykyisen hankintalain valmistelussa, HE 108/2016 vp). Vesihuoltolaitoksiin tehtävät investoinnit ovat taloudelliselta kokoluokaltaan mittavia, eikä yksityisen markkinan tavoittelu ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista – parhaillaan käynnissä olevassa vesihuoltolain uudistamisesta koskevassa lainvalmistelutyössä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että julkisomisteiset vesihuoltotoiminnot säilyvät kuntien omistuksessa ja määräysvallassa myös vastaisuudessa (ks. EK 26/2021 vp.). Vesihuollon erityislainsäädännön tavoitteet ohjaavat kuntia seudulliseen yhteistyöhön – vesihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhteistyössä mm. muiden kuntien kanssa. Se, että kunnat ovat päättäneet toteuttaa vesihuollon harjoittamisen yhteisesti omistettujen yhtiöiden kautta, parantaa huoltovarmuuskriittisen toiminnan harjoittamisen edellytyksiä ja toimintavarmuutta. Vesihuolto on osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuudella on merkittävä rooli yhteiskunnan turvallisuuden ja kriisinkestävyyden varmistamisessa (ks. VN päätös huoltovarmuuden tavoitteista, TEM/2024/142).

Keskittämällä vesihuollon toimintoja resurssit huolehtia veden saannista, jakelusta sekä puhdistuksesta kaikissa toimintaolosuhteissa tulevat paremmin turvatuiksi. Seudullisesti omistettujen laitosten mahdollisuudet resursoida toimintaansa ovat luonnollisesti yksittäistä kuntaa paremmat. Laajempi omistuspohja mahdollistaa laajemmat investoinnit ja sitä kautta mm. paremman jätevedenpuhdistuspalvelun, jolla on suora positiivinen yhteys esimerkiksi ympäristöluvasta johtuvien veloitteiden täyttämiseen ja jopa näiden ylittämiseen. Yhteiskunnan näkökulmasta tällainen kehitys on toivottavaa.

Seudullisesti omistettujen vesihuoltolaitosten kohdalla osakkaiden omistusosuudet yhtiöissä perustuvat vesihuoltolaissa määriteltyyn toiminta-alueeseen. Vesihuoltolain mukaan toiminta-alueen on oltava sellainen, että vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti. Laki edellyttää, että vesihuollon kustannusten kattamiseksi perittävien maksujen on muodostuttava kohtuullisiksi ja tasapuolisiksi. Kuntien omistusosuudet yhtiömuotoisissa vesihuoltolaitoksissa perustuvat tämän toiminta-alueen (yksinkertaistetusti kunnan asukasmäärien) kautta muodostuviin osuuksiin. Omistusosuuksien keinotekoinen muuttaminen hankintalakiin esitettyjen sidosyksikön omistusosuusrajausten vuoksi olisi

kestämätöntä paitsi vesihuoltolaissa säädettyjen tavoitteiden ja toiminta-alueen kannalta, myös jäteveden energiasisällön hyödyntämisen ja ilmastovaikutusten näkökulmasta. Poikkeaminen vesihuoltolain toiminta-alueesta asettaisi kunnat ja kuntalaiset eriarvoiseen asemaan, sillä nämä eivät saisi samaa vesihuoltopalvelua samaan hintaan. Pienetkin muutokset vesihuoltoa harjoittavien yhtiöiden omistusosuuksiin vaikuttaisivat kielteisesti yhdenvertaisuuteen, puhumattakaan merkittävästä kuntakohtaisten kustannusten lisääntymisestä.

Lounais-Suomen Jätehuolto Oy ja sen konserniin kuuluvat yhtiöt huolehtivat 18 osakaskunnan alueella jätelain mukaisista jätehuoltopalveluista. 14 osakaskunnan omistusosuus yhtiöstä on alle 10 %. Jätehuoltoon kohdistuu hankintalainsäädännön lisäksi merkittävä määrä EU- ja kansallista sääntelyä. Jätelaissa on katsottu, että ainoastaan kunnan omistama sidosyksikkö voi hoitaa jätehuollon operatiivisia tehtäviä kunnan itsensä sijasta (jätelaki 646/2011, 43 §). Nyt esitetty vähintään 10 % vähimmäisomistusvaatimus ei sovellu jätehuollon organisoitumiseen. On vakava uhka, että lakimuutos toteutuessaan romuttaisi vuosikymmenten aikana rakentuneen seudullisen jätehuoltoyhteistyön, lisäksi merkittävästi kuntien hallinnollista taakkaa ja uhkaisi yhdyskuntajätehuollon palveluita sekä muita toimivia yhdyskuntajätehuollon kiertotalousratkaisujen kokonaisuutta. Jätehuolto on tunnistettu yhdeksi yhteiskunnan huoltovarmuuden kannalta kriittiseksi välttämättömyyspalveluksi, jonka tulee toimia kaikissa tilanteissa ja kaikkina aikoina.

Olisi tarkoituksenmukaista, että tietyn liikevaihdon alittavat sidosyksiköt rajattaisiin sääntelyn ulkopuolelle. Näin hankintayksiköt voisivat tehdä yhteistyötä ilman omistusosuusrajoitusta sellaisten palveluiden osalta, joiden vaikutus markkinoihin on vähäinen.

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?

Huoltovarmuudesta täytyy huolehtia erittäin pitkäjänteisesti. Markkinaehtoisten palveluiden lisäksi tarvitaan myös palvelutuotantoa, jonka jatkuvuus voidaan turvata myös poikkeustilanteissa. Sidosyksikköjä koskeva 10 % vähimmäisomistusvaatimus heikentää turvallisuutta ja huoltovarmuutta. Markkinaehtoisten palveluiden saatavuus vaihtelee ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös silloin, kun markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Kuntien omistamat yhtiöt ovat keskeisiä varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Useat sidosyksiköt tuottavat palveluita, jotka ovat turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta kriittisiä (vesihuolto, jätehuolto, ruokahuolto, ICT-palvelut).

Turun kaupunki kannattaa ehdotettuja muutoksia turvallisuuteen ja huoltovarmuuden liittyen.

Vaikka ehdotettu muutos koskien 71 §:ää ei ole hankintayksiköitä velvoittava, selkeyttää tämä kuitenkin hankintayksiköiden toimintaa, miten se voi huomioida turvallisuus- ja huoltovarmuustekijät osana hankinnan kohteen kuvausta.

Kaupungilla on ollut erilaisia varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyviä tilanteita useita (mukaan lukien lakot, pandemia, sähköjakeluhäiriö ja niin edelleen). Erityisesti elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden osalta kaupunki on havainnut haasteita turvata huoltovarmuustekijät hankintoja valmistellessaan. Hankintayksiköiden olisikin tarkoituksenmukaista kiinnittää enenemissä määrin huoltovarmuuteen määritellään hankinnan kohdetta.

Kaupunki on kohdannut tarpeita määritellä tarkemmin, erityisesti IT-hankinnoissa, turvallisuuteen liittyviä vaatimuksia liittyen esimerkiksi käytettäviin laitteisiin. Epävarmuutta käytännön hankintatyöhön tuo kuitenkin se, kuka konkreettisesti määrittelee uudessa momentissa tarkoitettut mahdolliset turvallisuus- ja muut uhat.

Huoltovarmuuden osalta kaupungilla on tarpeita, esimerkiksi elintarvikehuollon osalta, saada sopimustoimittajaksi paikallisia toimijoita, mutta tämä on ajoittain haastavaa ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot ns. paikallisten toimijoiden suosimisesta.

Ehdotettu lisäys harkinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin turvaa hankintayksikön asemaa nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa. Tarjoajien sulkeminen ko. harkinnanvaraisella poissulkuperusteella aiheuttanee kuitenkin merkittävän valitusriskin varsinkin, kun kohdassa on käytetty joustavia, mutta tulkinnanvaraisia käsitteitä kuten ”siinä määrin riittämätön” ja ”ilmeinen”.

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?

Turun kaupunki ei vastusta ehdotettua muutosta liittyen rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta luopumiseen.

Osana nykytilan arviointia esityksessä on todettu, että hankintamenettelyt mahdollisesti viivästyvät, kun rikosrekisteriotteiden toimittaminen viivästyy. Arvioinnissa tulisi huomioida myös, että otteita on jäänyt toimittamatta osittain kokonaan erityisesti pienten toimijoiden osalta, mikä on käytännössä tarkoittanut hankinnan uudelleen kilpailuttamista tai hankintaoikaisun tekemistä. Lisäksi otteiden toimittamisen viivästyminen on suoraan kytköksissä hankinnan viivästymiseen, jolloin hankintayksiköt joutuvat pidentämään sopimuskausia ja pahimmissa tapauksissa tekemään kalliita suoramarkkinoita, kun sopimuskausia ei ole ollut mahdollista saada alkamaan ajallaan otteiden viivästymisen takia.

Lisäksi arvioinnissa olisi tarkoituksenmukaista huomioida, että muutos saattaa aiheuttaa vähäisen riskin siitä, että pakollisen poissulkuperusteen omaava tarjoaja tulisi hyväksytyksi ilman rikosrekisteriotteiden tarkistamista, vaikkakin kaupungilla rikosrekisteriotteiden tarkistamisen myötä ei ole juurikaan tullut

vastaan tilanteita, jolloin sen olisi pitänyt sulkea tarjoaja pois tarjouskilpailusta.

Rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta luopuminen keventää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, nopeuttaa hankintayksiköiden hankintaprosesseja ja ehkäisee hankintasopimusten alkamisen viivästymistä. Käytännön hankintatoimen kannalta hankintayksiköille on toivottavaa antaa ohjeistusta, millainen vakuutuksen tulee olla sisällöltään, jotta se täyttää ehdotetussa pykälässä ehdotetun vakuutuksen vaatimuksen.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Turun kaupunki ei vastusta ehdotettuja muutoksia liittyen hankintojen ilmoittamiseen, mikäli niiden tekeminen voidaan toteuttaa hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti.

Kansallisten jälki-ilmoitusten pakollisuus tulee lisäämään hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa erityisesti rakennusurakoiden osalta. Kansallisten jälki-ilmoitusten tekeminen olisi kannatettavaa, mikäli niiden tekeminen voidaan toteuttaa hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti. Hankintayksiköiden käyttämät kilpailutusjärjestelmät eivät tue tällä hetkellä jälki-ilmoitusten tekemistä siten, että niiden tekeminen olisi vaivatonta. Mikäli kansallisten jälki-ilmoitusten tekeminen vaatii kuitenkin yhtä paljon toimenpiteitä kuin EU-hankintojen jälki-ilmoitusten tekeminen, ei ehdotettu muutos ole kannatettavaa. Hallinnollinen taakkaa korostuu erityisesti hankintayksiköissä, joissa on vähän tai ei lainkaan varsinaista kilpailutustyötä tekeviä tahoja. Jälki-ilmoitusvelvollisuus kuitenkin lisää hankintoihin liittyvää avoimuutta. Lisäksi ehdotetun 101 §:n 3 momentissa näyttäneen olevan päällekkäisyyttä liittyen jälki-ilmoitusten tekemiseen.

Suorahankintoja koskevat suorahankintailmoitukset lisäävät avoimuutta liittyen hankintayksiköiden tekemiin suorahankintoihin. Huomioitavaa on kuitenkin, että ehdotetun 40 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisten suorahankintojen osalta hankintayksiköiden hallinnollinen taakka saattaa muodostua merkittäväksi, jos hankintayksiköt tekevät suuria määriä ns. asiakaskohtaisia suorahankintoja. Suorahankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuuden selkeyttäminen on kuitenkin kannatettavaa.

Ehdotetun 101 §:n 2 momentin muutokset liittyen eri kielten huomioimiseen hankintojen ilmoittamisessa ovat selkeitä ja kannatettavissa.

Muut huomiot

Sidosyksikkösääntely:

Sidosyksiköitä koskeva vähimmäisomistusrajalla on toteutuessaan merkittäviä vaikutuksia palveluiden käyttäjiin, hankintayksiköihin ja yrityksiin. Lausuttavana olevassa mietinnössä näitä vaikutuksia on arvioitu hyvin suppeasti ja puutteellisesti. Laadukkaan lainsäädäntötyön kannalta on ongelmallista, että sääntelyn vaikutuksia pyritään selvittämään vasta lausuntokierroksen yhteydessä. Olisi läpinäkyvämpää, että lausuntopyyntöön sisältyisi kattava

vaikutusarvio, josta lausunnonantajat voisivat esittää omat näkemyksensä. Sääntelyn vaikutuksia ei saada kattavasti selville edes tämän lausuntokierroksen yhteydessä, sillä lausuntopyyntö oli lähetetty vain alle 15 %:iin kunnista.

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat tällä hetkellä haastavassa taloustilanteessa. Ehdotettu sääntely heikentää taloudellisia toimintaedellytyksiä entisestään eikä sääntelyn valmistelun yhteydessä edes kuulla kaikkia kuntia ja hyvinvointialueita. Tämä on vastuutonta ja puutteellista lainvalmistelua.

Muut huomiot:

Turun kaupunki kannattaa lain tavoitteisiin (2 §) esitettyjä muutoksia. Kaupunki on omassa hankintatoimessaan ja hankintastrategiassaan jo nyt huomioinut hankinnoissa esimerkiksi ekologisesti ja sosiaalisesti kestävien hankintojen tekemisen. Elintarvikehankintojen vastuullisuusvaatimuksista aiheutuviissa vaikutuksissa on syytä huomioda se, että vastuullisuuskriteerien huomioimisella kilpailutuksissa on saatu hankintayksiköiden käyttöön muun muassa kotimaisia raaka-aineita. Tämä myös tukee omavaraisuutta (huoltovarmuutta) ja ohjaa tarjontaa.

Turun kaupunki kannattaa ehdotettuja selventäviä muutoksia liittyen voimavarayksikön määrittelyyn (4 §) ja tarjouskilpailuun osallistumisesta ryhmittymänä ja muiden yksiköiden voimavarojen käyttöön (92 §). Käytännön hankintatyössä on havaittu, että voimavarayksiköiden käyttäminen saattaa olla epäselvää tarjoajille.

Lisäksi kaupunki kannattaa ehdotettuja selventäviä muutoksia liittyen alihankkijoiden vaihtamiseen (78 §) ja 11 luvun hankintojen hankintamenettelyihin (100 §) sekä pakollisiin poissulkemisperusteisiin (80 §) ehdotettuja muutoksia.

Turun kaupunki ei kannata 99 §:ään ehdotettua muutosta siitä, että kansallisiin hankintoihin sovellettaisiin automaattisesti hankintalain 136 §:n hankintasopimusten muuttamista koskeva ehto, ellei hankintayksikkö ole toisin hankinta-asiakirjoissa ilmoittanut. Kansallisia hankintoja ei tulisi jäykistää entisestään ulottamalla 136 §:n soveltamista niihin. Joka tapauksessa asiasta tulisi säätää 136 §:n 1 momentissa, eikä sekoittaa 136 §:ää koskevia säännöksiä muihin pykäliin.

Lisäksi 99 §:ään ehdotettu muutos liittyen 136 §:n soveltamiseen aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta kansalliset kynnysarvot ylittävien liitteen E mukaisten palveluhankintojen osalta. Hankintalain 136 §:n 1 momentissa todetaan, että ko. pykälää sovelletaan ns. E-liitteen mukaisiin hankintoihin. Ehdotetussa 99 §:n muutoksessa kuitenkin todetaan, että lisäksi tämän luvun (eli 11 luvun mukaisiin hankintoihin, jotka on jatkossa tarkoitus kattaa myös nykyiset 12 luvun mukaiset hankinnat) mukaisiin hankintoihin sovelletaan hankintasopimuksen muuttamista koskevaa 136 §:ää, ellei hankintayksikkö ole toisin hankinta-asiakirjoissa ilmoittanut. Ehdotetussa 99 §:ssä ei ole nimenomaisesti eroteltu, että 136 §:ää sovellettaisiin vain kansallisiin hankintoihin, vaan sitä sovelletaan myös muihin 11 luvun mukaisiin hankintoihin eli E-liitteen mukaisiin hankintoihin. Nyt 99 §:ssä ehdotettua muutosta voi tulkita siten, että E-liitteen mukaisissa hankinnoissa hankintalain 136 §:n soveltaminen olisi vapaaehtoista, vaikka 136 §:n 1 momentti asettaa velvollisuuden noudattaa ko. pykälää E-liitteen mukaisiin hankintoihin. Jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomioita tämän tulkinnanvaraisuuden poistamiseen.

Osana hankintalain uudistusta Turun kaupunki pyytää lisäksi kiinnittämään huomioita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:2022:1 ja sen vaikutuksista hankintalakiin. Ko. tapauksessa vahvistettiin käytännön hankintatyön kannalta merkittävä oikeusohje liittyen tarjouspyyntöjen olennaiseen muuttamisen tarjousaikana. Kyseinen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu yhdessä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion Borta (C-298/15) kanssa on ristiriitainen voimassa olevan hankintalain 56 §:n 5 momentin 2 kohdan kanssa, joka liittyy tarjousajan pidentämiseen hankintayksikön tehdessä merkittäviä muutoksia tarjouspyyntöön. Pelkkä tarjousajan pidentäminen ei ole riittävä merkittäviä tai olennaisia muutoksia tehdessä, vaan tämä edellyttäisi lähtökohtaisesti hankintamenettelyn keskeyttämistä. Lisäksi hankintalain 68 §:ää koskevissa esitöissä (HE 108/2016 vp, s. 165) on todettu, että olennaisista muutoksista tulee ilmoittaa korjausilmoituksella, vaikka edellä kuvattu oikeuskäytäntö velvoittaa hankintayksiköitä keskeyttämään hankinnan tilanteissa, joissa tarjouspyyntöön tehtäisiin olennaisia muutoksia. Koska hankintalaki on käytännön työkalu hankintatyötä tekeville asiantuntijoille, tulisi hankintalakia selkeyttää em. asian osalta.