

Rautavaaran kunnan lausunto hallituksen esityksestä koskien hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamista

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Lausunto: Esitys vaikeuttaisi erityisesti pienten kuntien, kuten Rautavaaran, toimintaa ja yhteistyötä yli kuntarajojen. Esitetty vähimmäisomistusprosentti on perusteeton ja kohtelee eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Ehdotus vaikeuttaa ja jopa vaarantaa lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Vähimmäisomistusprosentista säättämällä rikotaan nykyisellään toimivat palveluiden järjestämisen rakenteet.

On syytä epäillä, että lakimuutoksella saavutettaisiin säästöjä. Pikemminkin on suuri riski, että kustannukset nousevat. Useat pienet kunnat kamppailevat jo nyt taloutensa kanssa ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat.

Valmistelussa on esitetty, että omistajat kiertävät hankintalakia käyttäessään sidosyksiköitä. Väite on virheellinen. Sidosyksikkö on julkisomisteisena, ei-markkinoilla toimivana yhtiönä itsekin hankintayksikkö, joka kilpailuttaa hankintansa. Esimerkiksi: Rautavaaran kunta on Savon ICT-palvelut Oy:n omistaja, ja kunta on nyt voinut hankkia Savon ICT-palvelut Oy:n kautta sen kilpailuttamia tuotteita ja palveluita.

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?

Lausunto: Ei lausuttavaa.

Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Lausunto: Ei lausuttavaa.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Lausunto: Ehdotettu sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus on kohtuuton erityisesti pienten kuntien näkökulmasta. Ehdotus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Rautavaaran kunta on nykyisellään ulkoistanut palkkahallinnon palvelut, ict-palvelut ja ateriapalvelut. Lisäksi jätehuollon palvelut tuottaa kuntien omistama yhtiö. Jos vähimmäisomistusta koskeva vaatimus toteutuisi, vaarantaa se Rautavaaran kunnan lakisääteiset palvelut, koska ymmärtääksemme yhtiötä voisisi omistaa enintään 10 omistajaa, kun vähimmäisomistus kullekin palveluista hankkivalle omistajalle olisi 10 %. On suuri epävarmuus, olisiko Rautavaaran kunta enää jatkossa näiden yhtiöiden omistajakunta ja näin ollen voisiko kunta hankkia palvelut yhtiöltä. Joissakin yhtiöissä on enemmän kuin kymmenen omistajaa, jotka hankkivat palveluita yhtiöstä. Tämä tarkoittaisi omistusjärjestelyiden muutoksia ja on ilmeinen riski, että Rautavaara ei voisi enää toimia omistajakuntana – varsinkaan 10 prosentin omistusosuudella.

Kun ajatellaan esimerkiksi palkka- ja taloushallinnon palveluita tai ict-palveluita, osaavan ja ammattitaitoisen henkilöstön saaminen syrjäiselle pienelle kunnalle, kuten Rautavaara, voi olla todella vaikeaa. Lisäksi pienen kunnan osalta sopiva henkilöstöresurssi esim. palkanlaskennassa on enintään yksi henkilötyövuosi. Tällöin sijaisuusjärjestelyitä ei voisi toteuttaa kunnan sisällä (vain sijaisuusjärjestelyiden vuoksi toisen henkilön palkkaaminen on kestävä ratkaisu kuntatalouden näkökulmasta ja työtehtävien mielekkyyden näkökulmasta). Näiden palveluiden (mm. palkanlaskenta, ict) tuottaminen itse ei olisi järkevää riskienhallinnan näkökulmasta. Nykyisin (kun hankimme palvelun omistamaltamme yhtiöltä) osaavaa ja ammattitaitoista henkilökuntaa on aina myös poissaolojen aikana ja yllättäviin poissaoloihin varautuminen on helpompaa yhtiössä, joka tuottaa palveluita usealle omistajalle.

Koska palvelun tuottaminen itse ei enenkään palkkahallinnossa ja ict-palveluissa ole järkevää tai kannattavaa, jää jäljelle vaihtoehto ostaa palvelut markkinoilta, jolloin menetetään nyt yhtiöiden kautta saatu alueellisen yhteistyön tuoma synergiaetua. Esimerkiksi ICT-palveluiden keskittäminen sidosyksikköön on mahdollistanut palveluiden kehittämisen ja osaavan hankintatoimen alueellisesti. On äärimmäisen epätodennäköistä, että tällaisia palveluita tarjottaisiin täysin yksityiseltä sektorilta Rautavaaran kunnalle samaan hintaan, kuin ne nyt kyetään sidosyksiköltä hankkimaan.

Sidosyksikkö taas toteuttaa tyypillisesti omana toimintanaan vain sellaisia toimintoja, joita yksityinen markkina ei välttämättä ko. alueella tarjoa (esim. harvaan asutun seudun ruokahuolto, tai kunnan järjestämisvelvollisuuden alainen jätehuolto).

Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut ovat pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Nykyisessä turvallisuuspoliittisessakin tilanteessa olisi äärimmäisen riskialtista purkaa toimivia yhteistyön rakenteita.

Erityisesti syrjäisemmillä alueilla ja pienissä kunnissa voisi muodostua myöshaasteeksi saada vastaavaa palvelutasoa kilpailuttamallaan.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Lausunto: Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat, kuten Rautavaaran kunta, joutuvat vaikeaan tilanteeseen sekä osaaajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Erityisesti syrjäisemmillä seuduilla sidosyksiköt ovat tärkeitä osaamiskeskittymiä, joilla on merkittävä rooli alueen kehittämisessä. Rautavaaran kunnasta on matkaa isompiin kaupunkeihin 100 kilometriä, jossa osajia yleensä on enemmän.

Ruokahuollon osalta Rautavaaran kunta on parhaillaan selvittämässä, onko markkinoilla muita tarjoajia sekä selvittämässä vaihtoehtoa toteuttaa toiminta omana tuotantona. Hyvin kuvaavaa on se, että yhtään yhteydenottoa ei ole tullut markkinavuoropuhelukutsuun (jälleen kerran vaikuttaa kunnan syrjäisyys ja ruokapalveluiden tarpeen pienuus).

Ehdotettu muutos vaikuttaisi massiivisesti esimerkiksi jätehuollon järjestämiseen. Suomen kaikissa kuntien yhteisesti omistamista 26 jätehuollon yhtiöstä kaikkiaan 24 yhtiössä on alle 10 prosentin omistusosuuksia. Muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohtaisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU:sta. Huolta herättääkin se, miten kierrätys- ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästäisiin, jos kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan.

Jätehuolto on toimiala, joka perustuu paikallisiin toimintamalleihin. Sopivan etäisyyden päässä toisistaan sijaitsevat kunnat ovat muodostaneet mielekkäitä kokonaisuuksia selvittääkseen merkittävistä investointitarpeista.

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

Lausunto:

Toimenpiteet:

Ensinnäkin pitäisi ratkaista, mitkä omistajat saisivat jäädä nykyisiin yhtiöihin omistajiksi. Rautavaaran kunta on hankkinut omistamiltaan yhtiöiltä kriittisiä hallinnonpalveluita, kuten palkkahallinto ja ict-palvelut sekä ruokapalvelut ja jätehuollon palvelut.

Ehdotettu lakimuutos pakottaisi tekemään muutoksia yhtiöiden omistajuuksiin. Pienosakkaita ei voisi enää olla. Jo hallinnollinen työ tältä osin on valtava, saati itse palveluiden järjestämisen problematiikka. Jos kaikki kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan. Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulana että heikon markkinatilanteen vuoksi.

Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja osin myös kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Aiemmin seutuyhteistyöhön on kannustettu volyymihyötyjen saavuttamiseksi, kuten osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämiseksi. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienissä kunnissa sekä toiminut kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana.

Ei ole lainkaan selvää, että kunnat jakaisivat omistuksiaan tasan vähimmäisomistusprosentin edellyttämällä tavalla (kuntayhtiöiden omistusosuudet ovat perinteisesti määräytyneet kuntien asukasluvun tai palveluiden käytön määrän perusteella).

Rautavaaran kunta lähtökohtaisesti haluaisi jatkaa niissä yhtiöissä omistajana, joissa se jo on, sillä palveluiden saaminen markkinoilta voi osoittautua mahdottomaksi tai kalliiksi. Kuitenkin toinen kysymys on kustannuspuoli; mitä kustannuksia kaikki nämä muutokset käytännössä kunnalle toisi?

Kustannukset:

Pienemmät sidosyksiköt tai täysin omana toimintana järjestäminen mitä ilmeisimmin nostaisi kustannuksia, ja nykyiseen nähden määrä- ja skaalaedut menetettäisiin. Nyt kuntien tekemä yhteistyö mahdollistaa julkisten kustannusten sekä toiminnallisten hyötyjen saavuttamisen. Sidosyksikkö rakenne on tarjonnut monenlaisiin tarpeisiin ja erilaisiin maantieteellisiin ympäristöihin mukautuvan rakenteen kuntien yhteistyölle.

Palkanlaskenta- ja ict-palveluiden järjestäminen tulisi kalliiksi omana toimintana, jos ylipäättään saataisiin osaavaa henkilökuntaa palkattua, sillä varajärjestelyiden vuoksi kumpaankin toimialaan pitäisi palkata kaksi henkilöä vaikka tarve on vain enintään 1 henkilötyövuosi. Tämä on jo taloudellisesti niin kestävä vaihtoehto, ettei tätä edes harkita. Kustannustaso markkinoilta palkanlaskenta- ja ict-palvelut hankittaessa on hyvin suurella todennäköisyydellä suuremmat nykyiseen nähden (kunnan syrjäisyys, henkilöstö on pieni). Olemme vastikään kustannussyistä ja sijaisjärjestelyiden turvaamiseksi ulkoistaneet edellä mainitut palvelut ja todenneet alueellisen yhtiön tuovan paljon hyvää.

Jätehuollon osalta todettakoon, että jätehuollon järjestäminen itse aiheuttaisi niin merkittäviä kustannuksia jo alkuun pääsemiseksi (kalusto, henkilöstö), että emme näe tätä hyvänä vaihtoehtona. Nyt useamman kunnan alueella toimiva yhtiö on turvannut jätehuoltopalveluiden toimivuuden kustannustehokkaasti.

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

Lausunto: Ensisijaisesti Rautavaaran kunnan pitäisi alkaa järjestellä omistuksiaan niin, että sillä olisi 10 prosentin omistusosuus yhtiöistä. Jos Rautavaaran kunta ei siirtymäajan kuluessa saisi järjesteltyä omistustaan sidosyksikköyhtiössä vähintään 10 prosentin osuudeksi, se ei saisi hankkia yhtiöltä palveluita.

Huomattavaa on, että esimerkiksi palkanlaskentayhtiössä on omistajia huomattavasti enemmän kuin 10 ja palvelua tarjotaan huomattavasti useammalle omistajalle kuin 10 omistajalle. Käytännössä tämä vaarantaisi Rautavaaran kunnan palkanlaskennan. Tämä tarkoittaisi siis sitä, että kunnan pitäisi alkaa kilpailuttamaan palkanlaskentapalvelua. Kunta-alan palkanlaskenta on oma maailmansa, eikä ole varmuutta löytyisikö markkinoilta riittävästi osaamista kaikille alueen kunnille tai kuntayhtymille (esimerkkinä mainittakoon OVTES tuntemus, joka luo kilpailutukseen oman erityispiirteensä eivätkä kaikki palkkaohjelmatkaan taivu OVTES:n kiemuroihin). Vaihtoehtona ei ole oman palkanlaskijan palkkaaminen, koska tarve olisi enintään 1 henkilötyövuosi ja tällöin sijaisuusjärjestelyitä ei olisi mahdollista toteuttaa. Tämä on yksi syy, miksi Rautavaaran kunta on alun perin siirtynyt hankkimaan palkanlaskentapalvelut omistamaltaan yhtiöltä vuoden 2023 alusta lukien.

Samoin ICT-palvelut on hankittu kesästä 2023 lukien omistamaltamme yhtiöltä, koska ammattitaitoisen henkilön palkkaaminen on haastavaa ja sijaisuusjärjestelyitä ei ollut onnistuttu järjestämään kunnassa riittävän hyvin toiminnan turvaamisen näkökulmasta (tarve enintään 1 henkilötyövuosi).

Jätehuoltopalvelut tuottaa kuntien yhteinen jäteyhtiö ja omistajia on reilusti yli kymmenen. Tältäkin osin pitäisi tehdä omistajajärjestelyt ja romuttaa nyt hyvin toimineet rakenteet.

Siirtymäajan kuluessa tulisi paitsi järjestellä omistajien omistusosuudet ja sopia omistajien kesken osakkeiden ostoista ja myynneistä myös järjestellä yhtiön tuottamat palvelut uudelleen.

Toiminnan uudelleenorganisointi esitettyä ehdotusta vastaavaksi tulee olemaan vaikeaa ja kallista kaikille toimijoille, sekä saattaa johtaa omistuksista käytäviin kiistoihin ja jopa tuomioistuinkäsittelyihin, jotka veisivät huomion toiminnan kehittämisen sijaan.

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Lausunto: Emme näe, että esityksestä seuraisi taloudellisia tai muita hyötyjä.

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

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Lausunto: Rautavaaran kunta toteaa, että siirtymäaika on liian lyhyt (jätealan yhtiöiden osalta 2,5 vuotta ja muiden yhtiöiden osalta 1,5 vuotta).

In house -palveluna hankitaan useita kunnan kannalta kriittisiä palveluita (ICT, palkkahallinto), joiden osalta pitäisi ratkaista **a)** joutuuko kunta jatkossa tekemään palvelut omana tuotantona (voi olla vaikea saada rekrytoitua ammattitaitoisia henkilöstöä ottaen huomioon kunnan koon, sijainnin ja puutteet sijaisjärjestelyissä) **b)** joutuuko kunta kilpailuttamaan palvelut ja hankkimaan ne uudelta palveluntarjoajalta, jolla saattaa olla käytössään aivan toiset järjestelmät **c)** joutuuko kunta järjestelemään omistuosuuksia ja sopia muiden omistajien kesken osakkeiden ostoista ja myynneistä.

Kaikki toimet huomioiden 1,5 siirtymäaika on todella lyhyt ja vaarantaa palveluiden jatkuvuuden.

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

Mikäli vähimmäisomistusosuudesta säädetään, ovat poikkeukset välttämättömiä. Asiassa tulisi ottaa huomioon erityisesti toimialakohtaiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen intressin huomioivat erityispiirteet.

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?

Lausunto: Ei lausuttavaa

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?

Lausunto: Ei lausuttavaa

Hankintojen ilmoittaminen

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

Lausunto: Ei lausuttavaa

Muut huomiot

Rautavaaran kunta esittää, että lakiesitys palautetaan valmisteluun tai hylätään yllä olevilla perusteilla.