

Asia: VN/4099/2024

## **Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät**

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

PAM kannattaa esityksen tavoitteita ja päämääriä, mutta katsoo, ettei esitystä voida tällaisenaan hyväksyä. Erityisesti haasteeksi muodostuu 10 %:n omistajuussääntöön liittyvä sääntely ilman poikkeuksia. Lisäksi vaikutusarviot koskien ruokapalveluita, kiinteistöhuoltoa ja vartiointialaa ovat ylimalkaisia tai olemattomia.

Samalla kun julkisten kilpailutusten määrää halutaan lisätä, olisi samalla ehdottomasti suitsittava kilpailutuksiin liittyviä ongelmia. PAMin näkemyksen mukaan nykyinen hankintalaki mahdollistaa negatiivisen kilpailun työehdoilla eritoten työvoimavaltaisten palveluhankintojen osalta. Se on omiaan luomaan negatiivisen kierteen, jossa heikot työehdot ja työolosuhteet heikentävät tuotettujen palveluiden laatua, vääristävät kilpailua ja lopulta heikentävät entisestään palvelutyötä tekevien asemaa. Pahimmillaan se luo otolliset olosuhteet työperäiselle hyväksikäytölle.

Esitys tulisi palauttaa valmisteluun.

#### **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?**

PAM kannattaa 65 §:ssä säädettävää markkinakartoitusta, 75 §:n suurten hankintojen jakamista osiin, 124 §:n hankintamenettelyä koskevaa kertomusta sekä 125 §:ssä säädettävää yhden tarjouksen kilpailutusten uusimista.

Esitykset ohjaavat hankintojen huolelliseen suunnitteluun ja lisäävät kilpailutusten tehokkuutta.

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

Kyllä.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

PAM kannattaa esitystä ja sen tavoitteita, mutta katsoo, ettei sitä voida tällaisenaan toteuttaa.

Esityksen positiivisena puolena PAM näkee sen, että vähimmäisomistusta koskeva vaatimus johtanee siihen, että palvelutuotannossa hyödynnetään enemmän markkinoita ja tilanteet, joissa hankintayksiköt tekevät tarpeettomia määriä hankintoja sidosyksiöiltään ilman kilpailutusta vähenevät. Kilpailutusten lisääntymisellä on positiivisia vaikutuksia sekä julkisen talouteen että yksityiseen palvelumarkkinaan.

PAM yhtyy kritiikkiin, jota esimerkiksi Valtionvarainministeriö ja KKV ovat esittäneet: Tällaisenaan muutos ei ole toteutettavissa, koska sidosyksiköitä koskeva sääntely ei sisällä poikkeuksia. Esityksen mukaan omistajusrajaus koskisi kaikkia hankinta- ja sidosyksiköitä toimialasta ja koosta riippumatta, mikä lisää merkittävästi riskiä julkisten menojen kasvulle.

Erityisesti pienissä kunnissa kustannukset saattaisivat nousta huomattavasti, sillä niillä ei välttämättä ole mahdollisuutta hankkia sidosyksiköiden tarjoamia palveluita markkinoilta tarjonnan puutteen tai riittämättömän hankintaosaamisen vuoksi. Riskinä on myös, että sidosyksiköissä alle 10 %:n omistusosuudella mukana olevat kunnat siirtävät palveluita omaksi tuotannokseen eivätkä kilpailutukset lisääny, vaikka markkinoilla olisikin tarjontaa.

**Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Muutos voisi lisätä ruokapalvelu-, kiinteistö- ja vartiointipalveluiden hankintaa markkinoilta. Näiden toimialojen markkinoilla on pääsääntöisesti riittävästi toimijoita, jolloin kilpailutuksen voi olettaa tuottavan tarpeeksi tarjouksia ja näin myös julkisia kustannussäästöjä.

Ruokahuollon palveluissa omistusosuusvaatimuksen vaikutukset lienevät vähäisiä, sillä pienemmissäkin kunnissa omistusoikeudet tällä toimialalla ovat pääsääntöisesti yli 10 %. Silti esityksellä voidaan nähdä olevan kilpailutuksia lisäävä vaikutus.

Kiinteistöpalvelualalla omistusoikeuden vähimmäisvaatimuksen vaikutukset ovat niin ikään pieniä, sillä esimerkiksi monilla julkisomisteisilla kiinteistöpalveluyrityksillä on vain yksi omistaja ja KKV:n selvitysten mukaan moni kunta olisi siirtämässä siivouspalveluita takaisin omaksi tuotannokseen, mikäli omistusoikeusvaatimus astuisi voimaan. Toisaalta kiinteistöpalvelualalla julkiset kilpailutukset ovat jo nyt hyvin tavanomaisia ja markkinoilla toimivat yritykset ovat tottuneet osallistuman niihin. Kiinteistöpalvelumarkkina on siis hyvin valmis vastaamaan lisääntyneisiin kilpailutuksiin, joita muutoksen myötä tulisi.

Toisaalta on myös mahdollista, että markkinoiden hyödyntämisen sijaan julkiset toimijat siirtävät palveluita omaksi tuotannokseen tai perustavat pienempiä sidosyksiköitä. Tällöin tavoite kilpailutusten lisääntymisestä ei toteudu. Haasteeksi voi nousta myös se, että etenkin pienemmissä kunnissa hankintaosaaminen on heikompaa ja kilpailutusten laatu kärsii. Jo nyt erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten on vaikea osallistua kilpailutuksiin, jos ne ovat liian monimutkaisia tai huonosti valmisteltuja.

On myös tilanteita, joissa tuotanto in-house -yhtiöiden kautta on järkevin ja kustannustehokkain vaihtoehto, jolloin kategorinen vaatimus 10 % omistusosuudesta karsii kuntien mahdollisuuksia toteuttaa julkisia palveluja tarkoituksenmukaisesti.

Omistusoikeusrajaus vaatisikin poikkeuksia, jotka huomioivat alueellisia ja toimialakohtaisia eroja, kuten esimerkiksi KKV ja VM ovat eriävissä mielipiteissään esittäneet. Lisäksi olisi syytä harkita pidempää siirtymäaika, jotta julkiset toimijat ja markkinat voivat valmistautua uudistukseen paremmin, kuten esimerkiksi KKV on esittänyt.

Samalla kun julkisten kilpailutusten määrää halutaan lisätä, olisi samalla ehdottomasti suitsittava kilpailutuksiin liittyviä ongelmia. PAMin kokemuksen mukaan nykyinen hankintalaki mahdollistaa negatiivisen kilpailun työehdoilla eritoten työvoimavaltaisten palveluhankintojen osalta. Se on omiaan luomaan negatiivisen kierteen, jossa heikot työehdot ja työolosuhteet heikentävät tuotettujen palveluiden laatua, vääristävät kilpailua ja lopulta heikentävät entisestään palvelutyötä tekevien asemaa. Pahimmillaan se luo otolliset olosuhteet työperäiselle hyväksikäytölle, erityisesti pitkissä alihankintaketjuissa. Työvoimavaltaisilla palvelualoilla myös työvoiman vuokrauksella voi olla vastaavia vaikutuksia.

Työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työehtojen ja palvelujen laadun turvaamiseksi PAM esittää, että velvoite ottaa hankintasopimukseen työlainsäädännön ja työehtosopimusten vähimmäisehtojen noudattamista tarkoittava ehto ulotetaan koskemaan muidenkin kuin vain

keskushallintoviranomaisjulkisyhteisöjen palveluhankintoja. Vaihtoehtoisesti tämä erityisehto tulisi ulottaa palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin käytettäessä valintaperusteena edullisinta hintaa. Ehtoa voitaisiin edellyttää myös silloin, kun se katsotaan tarpeelliseksi hankintojen sosiaalisen vastuullisuuden varmistamiseksi; arvioitaviksi tulisivat tällöin esimerkiksi palveluhankintaan sisältyvät riskit työperäiselle hyväksikäytölle.

PAM esittää, että hankintayksiköiltä tulee etenkin kaikissa palveluhankinnoissa edellyttää velvollisuutta vaatia tarjoajilta tiedot alihankkijoista ja vuokratyövoiman käytöstä. Ilman tätä velvollisuutta ei esimerkiksi pakollisten poissulkemisperusteiden arviointia tosiasiallisesti edellytettäisi kaikkien palvelusopimuksen toteuttamiseen osallistuvien toimijoiden osalta.

Sosiaalisen vastuun ja siihen liittyvän laadun erityiseksi edistämiseksi määräystä tulee lisäksi täydentää hankintayksiköille oikeudella ottaa palveluhankintaa koskevaan sopimukseen myös ehtoja, jotka edellyttävät työolainsäädännön tai työehtosopimusten vähimmäisehtoja parempien työehtojen noudattamista.

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

-

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

-

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Laajempi kilpailutus luo kysyntää yksityiselle palvelumarkkinalle, mikä lisää tarjontaa ja sitä kautta kilpailutusten tehokkuutta. Yksityinen palvelusektori hyötyisi, mutta samalla myös julkinen sektori säästäisi, kun kilpailu laskee hintoja. Lisäksi palveluiden laatu voi parantua, kun esimerkiksi vartiointipalveluita hoitaa vartiointiin erikoistunut yritys ja siivousta siivoukseen erikoistunut.

Kategorinen omistajusrajoite ilman poikkeuksia voi kuitenkin kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia, kun alueella ei ole jollekin toimialalle kehittyntä markkinaa tai kunnat joutuvat luopumaan moniomisteisen laajan yhtiön suurista skaalaeduista. Tarkkaan omistajusrajoitukseen tarvitaan poikkeuksia.

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

PAM yhtyy Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemykseen siitä, että ehdotettu siirtymäaika on liian lyhyt. Markkinat vaativat valmistautumista ja lyhyt siirtymäaika voi myös johtaa monien kilpailutusten päällekkäisyyteen, jolloin kilpailutusmekanismi ei toimi toivotulla tavalla.

Siirtymäajan tulisi olla vähintään KKV:n esittämä kaksi ja puoli vuotta lain voimaantulosta.

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

-

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

Poikkeuksia tulee PAMin mielestä säätää.

Lähtökohtana tulisi olla se, että poikkeus kannustaa sidosyksiköitä keskittymään vain niihin palveluihin, joita ei voida hankkia markkinoilta tehokkaasti. Hankinnoissa tulisi hyödyntää markkinoita aina kun mahdollista, mutta samalla tulisi kuitenkin löytää ratkaisu kategorisen 10 % omistusosuuden suurimpaan ongelmaan, eli siihen, että toiminnan muutoksiin päätyvät eniten ne omistajat, joille sidosyksikkömallista luopuminen todennäköisesti aiheuttaisi kustannuksia esim. skaalaetujen menettämisen kautta.

Esimerkiksi KKV:n ehdottamaa liikevaihtoon perustuvaa poikkeusta tulee selvittää.

### **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?**

PAMilla ei ole lausuttavaa esityksen huoltovarmuus-näkökulmiin.

### **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?**

PAM ei kannata esitystä. Rikosrekisteriotteen pakollisuus on ollut tapa taistella harmaata taloutta vastaan ja sen poiston myötä harmaan talouden ja talousrikollisuuden parissa toimivien yritysten olisikin aiempaa helpompaa osallistua julkisiin hankintoihin. Velvoitteesta ei tulisi luopua, varsinkaan kun uskottavaa vaihtoehtoa sen tilalle ei tarjota.

## Hankintojen ilmoittaminen

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

PAM kannattaa muutoksia.

## Muut huomiot

Esityksessä ei ole tehty riittävästi vaikutusarvioita ruokapalveluun tai kiinteistöpalveluihin eikä lainkaan liittyen vartiointialaan. Puutteellisia vaikutusarvioita on kehitettävä.

Samalla kun julkisten kilpailutusten määrää halutaan lisätä, olisi samalla ehdottomasti suitsittava kilpailutuksiin liittyviä ongelmia. PAMin kokemuksen mukaan nykyinen hankintalaki mahdollistaa negatiivisen kilpailun työehdoilla eritoten työvoimavaltaisten palveluhankintojen osalta. Se on omiaan luomaan negatiivisen kierteen, jossa heikot työehdot ja työolosuhteet heikentävät tuotettujen palveluiden laatua, vääristävät kilpailua ja lopulta heikentävät entisestään palvelutyötä tekevien asemaa. Pahimmillaan se luo otolliset olosuhteet työperäiselle hyväksikäytölle, mistä esimerkit muun muassa siivousalan hyväksikäyttötapauksista kertovat.

Esimerkiksi Ruotsissa hankintayksikön velvollisuutena on edellyttää tarjoajilta alalla noudatettavien työehtojen vähimmäismääräysten noudattamista sekä edellyttää tarjoajaa valvomaan alihankkijoidensa osalta vastaavien ehtojen noudattamista.

Nykyisellään työ- tai ympäristöririkokset eivät ole pakollisia poissulkemisperusteita silloin, jos yritys tai yhteisö on tuomittu niiden perusteella vain yhteisöosakkoon. Yhteisöosakolla kuitenkin pyritään ja voidaan vaikuttaa nimenomaan oikeushenkilön päätöksentekoon ja toiminnan ohjautuvuuteen.

PAM esittääkin, että julkisten hankintojen vastuullisuuden edistämiseksi tarjoaja tulee sulkea tarjouksen ulkopuolelle myös siinä tapauksessa, että tarjoajayritys tai sen alihankkija on tuomittu työ- tai ympäristöririkoksesta yhteisöosakkoon.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia lain 98 §:n hankintasopimuksen erityisehtoja koskevaan määräykseen. Työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työehtojen ja palvelujen laadun turvaamiseksi PAM esittää, että velvoite ottaa hankintasopimukseen työlaainsäädännön ja työehtosopimusten vähimmäisehtojen noudattamista tarkoittava ehto ulotetaan koskemaan muidenkin kuin vain keskushallintoviranomaisjulkisyhteisöjen palveluhankintoja. Vaihtoehtoisesti tämä erityisehto tulisi ulottaa palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin käytettäessä

valintaperusteena edullisinta hintaa. Ehtoa voitaisiin edellyttää myös silloin, kun se katsotaan tarpeelliseksi hankintojen sosiaalisen vastuullisuuden varmistamiseksi; arvioitaviksi tulisivat tällöin esimerkiksi palveluhankintaan sisältyvät riskit työperäiselle hyväksikäytölle.

Sosiaalisen vastuun ja siihen liittyvän laadun erityiseksi edistämiseksi määräystä tulee lisäksi täydentää hankintayksiköille oikeudella ottaa palveluhankintaa koskevaan sopimukseen myös ehtoja, jotka edellyttävät työlainsäädännön tai työehtosopimusten vähimmäisehtoja parempien työehtojen noudattamista.

Lehtimäki Nora  
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry