

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?

Työryhmämietinnössä esitetyt tavoitteet tehokkuudesta, kustannussäästöistä ja kilpailun lisäämisestä ovat hyviä ja kannatettavia. Parhaimmillaan uudistuksen voi nähdä edistävän maantieteellisten alueiden kilpailukykyä sekä sitä kautta julkisten varojen käytön kokonaistehokkuutta, kunhan esityksessä terävöitettäisiin alueellisten erityispiirteiden, markkinatarjonnan ja huoltovarmuuden huomioinnin vaikutuksia.

Hankintalain uudistamista on syytä tarkastella suhteessa muuhun lainsäädäntöön sekä ajankohtaisiin uudistuksiin ja kehityskuluihin.

Euroopan unionin toimivallan käyttöä säädellään toissijaisuusperiaatteella, minkä yleisenä tarkoituksena on taata paikallistasolle tietty riippumattomuus keskushallintoon nähden. Vastaavasti Suomen perustuslain mukaan kunnilla on laaja itsehallinto, ja eri kuntien asukkaiden tulee olla yhdenvertaisessa asemassa. On kuitenkin yleisesti tunnistettu tosiasia, että asukkaat eivät ole Suomessa yhdenvertaisessa asemassa, kun tarkastellaan eri alueita. Tätä voi havainnollistaa muutamalla hankintalakiin ja markkinoihin liittyvällä esimerkillä.

Kuntalaki asettaa kunnille yhtiöittämisvelvollisuuden silloin, kun kunta hoitaa Kuntalain 7§:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Ajankohtainen esimerkki tästä on sote- ja pelastustoimen kiinteistöjen yhtiöittäminen. Suomessa on kuitenkin laajoja väestökadon alueita, joilla kyseisille kiinteistöille ei ole olemassa minkäänlaista toimivaa markkinaa, siten kuin toimiva markkina kasvukeskuksesta katsottuna ymmärretään.

Valtioneuvoston Itäisen Suomen ohjelmassa (6.2.2025) on tunnistettu Itäisen Suomen elinvoimaisuuden ratkaiseva merkitys koko maan kokonaisturvallisuudelle ja huoltovarmuudelle. Samalla ohjelma tunnistaa sen, että Itäisen Suomen taloudellisen toiminnan taso on ollut pitkään muuta maata heikompi. Toimenpiteinä ohjelmassa esitetään muun muassa erityistalousalueen perustamisen selvittämistä, alkutuotannon edellytysten turvaamista, paikallisen ruokatuotannon tukemista ja selvitystä tukitoimista, joilla voidaan edistää osaavan työvoiman saatavuutta ja

opintojen jälkeistä työllistymistä itäisessä Suomessa. Tällaisia toimia tarvitaan myös siksi, että Itäinen Suomi kantaa suurta turvallisuusvastuuta, mikä rajaa esimerkiksi tuulivoimainvestointeja.

Myös hankintalain työryhmämietinnössä tunnistetaan alueiden välinen epätasa-arvoisuus. Sidosyksikköihin liittyen on harkittu poikkeusta vähäiseen markkinatarjontaan liittyen. Tällainen poikkeus voisi tulla kysymykseen esimerkiksi Pohjois- ja Itä-Suomen haja-asutusalueilla, joissa välimatkat ovat pitkiä ja hankintayksiköiden koko on pieni. (työryhmämietintö luku 5.1.2.).

Tätä taustaa vasten teemme yhteensä kolme konkreettista ehdotusta lausuntopyyntöön sidosyksiköitä ja toisaalta turvallisuutta ja huoltovarmuutta käsitteleviin kohtiin.

Hankintalain uudistuksen esitystä on hyvä tarkastella myös suhteessa oikeusministeriön työryhmän mietintöön julkisuuslain uudistamisesta. Työryhmämietintö hankintalain uudistamiseksi rajaisi sidosyksiköiden käyttöä ja toisaalta työryhmämietintö julkisuuslain uudistamiseksi toisi sidosyksiköt käytännössä julkisuuslain piiriin. Mikäli molemmat toteutuvat, sidosyksiköitä olisi entistä vähemmän, mutta toisaalta niiden identiteetti julkisen sektorin hyödyllisenä yhteistyömuotona kirkastuisi. Tämä tarkoittaisi samalla, että sidosyksiköiden vertailu yksityisiin osakeyhtiöihin olisi entistä vähemmän relevanttia, vaikka yhtiömuoto olisi sama. Vertailu ei tosin nytkään ole relevanttia, sillä sidosyksiköille asetetaan jo nyt raskaamman byrokratian vaatimuksia, kuten kuuluukin.

Hankintalain uudistuksen keskeinen tavoite liittyy säästöihin ja tehokkuuden lisäämiseen. Tätä tavoitetta on syytä lähestyä käytännöllisesti, eikä ideologisesti. Viime kädessä on kyse julkisen sektorin palvelujen laadusta ja koosta, eli siitä, kuinka paljon julkisia varoja ylipäätään tarvitaan. Julkinen sektori on yhtä suuri, käyttipä se miljoona euroa omaan palvelutuotantoonsa tai miljoona euroa palveluiden ostoon markkinoilta. Hankintayksiköille tulee jättää riittävä harkinnan ja toiminnan vapaus niissä tilanteissa, joissa markkinaympäristössä on oligopolin tai jopa alueellisen monopolin tunnusmerkkejä.

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?**

k

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

Valtioneuvoston Itäisen Suomen ohjelmassa (6.2.2025) on tunnistettu Itäisen Suomen elinvoimaisuuden ratkaiseva merkitys koko maan kokonaisturvallisuudelle ja huoltovarmuudelle. Samalla ohjelma tunnistaa sen, että Itäisen Suomen taloudellisen toiminnan taso on ollut pitkään

muuta maata heikompi. Toimenpiteinä ohjelmassa esitetään muun muassa erityistalousalueen perustamisen selvittämistä, alkutuotannon edellytysten turvaamista, paikallisen ruokatuotannon tukemista ja selvitystä tukitoimista, joilla voidaan edistää osaavan työvoiman saatavuutta ja opintojen jälkeistä työllistymistä itäisessä Suomessa. Tällaisia toimia tarvitaan myös siksi, että Itäinen Suomi kantaa suurta turvallisuusvastuuta, mikä rajaa esimerkiksi tuulivoimainvestointeja.

Myös hankintalain työryhmämietinnössä tunnustetaan alueiden välinen epätasa-arvoisuus. Sidosyksikköihin liittyen on harkittu poikkeusta vähäiseen markkinatarjontaan liittyen. Tällainen poikkeus voisi tulla kysymykseen esimerkiksi Pohjois- ja Itä-Suomen haja-asutusalueilla, joissa välimatkat ovat pitkiä ja hankintayksiköiden koko on pieni. (työryhmämietintö luku 5.1.2.).

Tätä taustaa vasten teemme yhteensä kolme konkreettista ehdotusta lausuntopyyntöön sidosyksiköitä ja toisaalta turvallisuutta ja huoltovarmuutta käsitteleviin kohtiin.

Hankintalain uudistuksen esitystä on hyvä tarkastella myös suhteessa oikeusministeriön työryhmän mietintöön julkisuuslain uudistamisesta. Työryhmämietintö hankintalain uudistamiseksi rajaisi sidosyksiköiden käyttöä ja toisaalta työryhmämietintö julkisuuslain uudistamiseksi toisi sidosyksiköt käytännössä julkisuuslain piiriin. Mikäli molemmat toteutuvat, sidosyksiköitä olisi entistä vähemmän, mutta toisaalta niiden identiteetti julkisen sektorin hyödyllisenä yhteistyömuotona kirkastuisi. Tämä tarkoittaisi samalla, että sidosyksiköiden vertailu yksityisiin osakeyhtiöihin olisi entistä vähemmän relevanttia, vaikka yhtiömuoto olisi sama. Vertailu ei tosin nytkään ole relevanttia, sillä sidosyksiköille asetetaan jo nyt raskaamman byrokratian vaatimuksia, kuten kuuluukin.

Hankintalain uudistuksen keskeinen tavoite liittyy säästöihin ja tehokkuuden lisäämiseen. Tätä tavoitetta on syytä lähestyä käytännöllisesti, eikä ideologisesti. Viime kädessä on kyse julkisen sektorin palvelujen laadusta ja koosta, eli siitä, kuinka paljon julkisia varoja ylipäätään tarvitaan. Julkinen sektori on yhtä suuri, käyttipä se miljoona euroa omaan palvelutuotantoonsa tai miljoona euroa palveluiden ostoon markkinoilta. Hankintayksiköille tulee jättää riittävä harkinnan ja toiminnan vapaus niissä tilanteissa, joissa markkinaympäristössä on oligopolin tai jopa alueellisen monopolin tunnusmerkkejä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Satojen omistajien sidosyksiköitä kohtaan on esitetty aiheellista kritiikkiä siitä, onko kyse hankintalain kiertämisestä ja toteutuuko määräysvalta käytännössä, jos omistusosuus jää promilleluokkaan, eikä tosiasiallista määräysvaltaa tai tietoisuutta yhtiön toiminnasta synny muullakaan tavoin. Suurimmille sidosyksiköille on tyypillistä se, että niiden oman tuotekehityksen panokset sijaitsevat ja kohdistuvat etupäässä suurimpiin omistajiinsa. Sitä vastoin Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksessä (6/2024) tunnistettiin, että sidosyksiköiden tarve ja merkitys korostuu kaikkein pienimmissä hankintayksiköissä.

Sidosyksiköiden omistuksen enimmäismäärän rajaamisessa voi nähdä kilpailukykyä ja yhdenvertaisuutta edistäviä elementtejä, koska se käytännössä edistää alueellista yhteistyötä ja erityisesti alueilla tapahtuvaa tuote- ja prosessikehitystä. Pidemmällä tähtäimellä esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomen alueille voi muodostua tämän kautta ketteriä sidosyksiköitä hoitamaan tiettyjä julkisen sektorin tehtäviä – ja näin alueet voivat omalla yhteistyöllä haastaa ja päihittää suurimpia kaupunkeja julkisen sektorin laadussa ja tehokkuudessa.

On kuitenkin todettava, että tarkka 10 omistajan raja tuntuu keinotekoiselta. Esimerkiksi Etelä-Savossa, jossa väestökato on ollut valtakunnallisesti tarkasteltuna rivakkaa ja väestö ikääntynyttä, on 11 kuntaa. Ei liene tarkoituksenmukaista, että yksi maakunnan kunnista jätettäisiin rannalle muutoin hyödyllisestä sidosyksiköstä.

Vastaavasti tasaomistusvelvollisuus kymmenen omistajan tapauksessa tuntuu maalaisjärjen vastaiselta. Sidosyksiköiden omistajat pyrkivät usein siihen, että palveluiden ostovolyymit ja omistusosuudet korreloivat keskenään. Tämä on perusteltua esimerkiksi tilanteessa, jossa sidosyksikkö ulkoisen poikkeustilanteen vuoksi tarvitsisi pääomitusta tai tuottaisi tavoiteltua enemmän voittoa ja jakaisi voittoa. Viime vuodet (koronavirus, inflaatio, sota Euroopassa) ovat näyttäneet, että epätodennäköisiäkin tilanteita voi toteutua.

Edellä kuvatuin syin ehdotamme hankintalain 15 §:ää täydennettäväksi seuraavasti:

Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, jossa on mukana hankintayksiköitä yhden maakunnan alueelta, tai vaihtoehtoisesti, jossa hankintayksikön omistusosuus on vähintään 10 prosenttia.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

-

- **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?**

-

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

-

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

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

Sote- ja pelastuskiinteistöjen yhtiöittämisvelvoite kohtelee alueita ja kuntia eriarvoisesti. Kasvukeskuksissa sote-kiinteistöiden yksityistäminen voi olla merkittävä tulonlähde kaupungille, kun taas väestökadon koettelemilla pienillä paikkakunnilla ei käytännössä ole toimivaa markkinaa sote- ja pelastuskiinteistöille. Tilanne on sama, kun tarkastellaan kuntien omistamien vuokrataloyhtiöiden tilannetta. Pienimmilläänkin kunnilla voi siis olla merkittävä määrä erillisiä kiinteistöyhtiöitä, joihin kohdistuu usein korjausvelkaa.

Voidaan ajatella, että pienet kunnat ovat tietyllä tavoin sidottuja kiinteistöyhtiöihin, vaikka yleisenä tavoitteena olisi se, että kunnat omistavat kiinteistöjä mahdollisimman vähän. Tilanne korostuu hetkellisesti nyt, kun sote- ja pelastuskiinteistöihin kohdistuu yhtiöittämisvelvoite. Pienen kunnan kiinteistöiden kokoluokkaa kuvaa se, että kunnan johtava viranhaltija hoitaa usein yhtiön hallintoa muun toimensa ohella, eikä yhtiöllä usein ole omaa palkattua henkilökuntaa.

Hankintalain työryhmämietinnön inhouse-sisters -linjauksessa (luku 7.1.) sidosyksiköiden hankinnat omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä eivät olisi mahdollista, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Otetaan esimerkiksi tilanne, jossa on kaksi 5000 asukkaan kuntaa, josta molemmat omistavat yksin 5 kiinteistöyhtiötä (yhteensä 10 kiinteistöyhtiötä), joissa missään ei ole palkattua henkilökuntaa. Työryhmämietinnön perusteella nämä kaksi kuntaa eivät voisi hyödyntää yhteistä sidosyksikköä hallinnoimaan noita kymmentä pientä kiinteistöyhtiötä.

Edellä kuvatussa esimerkissä yhden pienen kiinteistöyhtiön palveluhankintojen tarve jää helposti hankintalain tarkoittamien palveluiden kynnyсарvojen alle. Hankintalakia ei siis sovellettaisi ostajan näkökulmasta. Yhteisesti omistetun sidosyksikön näkökulmasta hankintalakia kuitenkin sovellettaisiin, koska myynti tulkittaisiin ulosmyynniksi ilman inhouse-sisters asemaa.

Nähdäksemme olisi tärkeää sallia inhouse-sisters hankinnat myös vastaisuudessa pienillä paikkakunnilla, vaikka palveluita ostettaisiin sidosyksiköltä, joilla on useampia kuin yksi omistaja. Meneillään oleva rakennemuutos korostaa tilannetta. Poikkeus olisi mahdollista muotoilla sallimalla inhouse-sisters hankinnat useamman hankintayksikön omistamalta sidosyksiköltä tilanteessa, jossa hankkiva yksikkö ei ole i) kuntalain tarkoittaman yhtiöittämisvelvoitteen piirissä tai ii) jonka hankinnat ko. yhteisomistetulta sidosyksiköltä eivät ostajan näkökulmasta ylitä hankintalain tarkoittamaa palveluhankintojen kynnyсарvoa.

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?

Valtioneuvoston Itä-Suomi ohjelman toimenpiteinä esitetään paikallisen ruuantuotannon tukemista Finnvera-rahoituksella, mikä olisi yksi Finnveran kokonaislakiuudistuksessa käsiteltävä asia. Lisäksi esitetään alkutuotannon edellytysten turvaamista kaikissa olosuhteissa. Hankintalain työryhmämietintö korostaa vastaavalla tavalla elintarvikehuollon merkitystä osana huoltovarmuutta (luku 2.5.3). Lakiesityksessä tulisi kuitenkin tarkentaa sitä, miten käytännössä elintarviketuotannon huoltovarmuutta voitaisiin huomioida hankintakriteereissä.

Valtioneuvoston Itä-Suomi ohjelman sekä hankintalain työryhmämietinnön lisäksi pohjoisten alueiden ruuantuotannon merkitys on tunnistettu myös EU-tasolla, maksaahan EU Pohjoiselle C-alueelle korkeampaa maataloustukea. Ehdotamme, että elintarvikehankintoja maataloustukialueelta C voitaisiin käyttää huoltovarmuuden näkökulmasta tuoteryhmäkohtaisena hankintakriteerinä.

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?**

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

Vastuuvalmistelija Jyri Eskelinen, tietojen tallennus Veli-Matti Kurtti

Kaksonen Simo
Järvi-Saimaan Palvelut Oy

Kurtti Veli-Matti
Järvi-Saimaan Palvelut Oy - Jyri Eskelinen