

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?

Esityksen tavoite avata markkinoita, lisätä kilpailua ja synnyttää kustannussäästöjä on hyvä ja perusteltu. Esityksen mukainen 10% omistusosuus ei kuitenkaan tue näiden tavoitteiden saavuttamista vaan aiheuttaisi pienemmille omistajille (kunnille) haasteita kustannustehokkaiden palveluiden hankinnassa. TeeSe Botnian omistajista 8/10 omistaa tällä hetkellä alle 10% osakkeista, eikä palveluostojen volyymin vuoksi suurempi omistusosuus ole perusteltu. Uuden rajoituksen mahdollisesti voimaantullessa tulee pienomistajien järjestellä tukipalvelunsa toisella tavalla ja alueellinen synergiaetu menetetään, jolloin kustannussäästöjen sijaan järjestelyistä syntyy merkittäviä lisäkustannuksia verovaroin katettavaksi.

TeeSe Botnia käyttää jo nyt toiminnassaan paljon alihankintaa, jolla pyritään kustannustehokkuuden lisäksi lisäämään myös alueen elinvoimaa mahdollistamalla pienten toimijoiden osallistuminen isojen tilaajien (kaupunki, hyvinvointialue) palveluntuottamiseen. Tätä mahdollisuutta ei pienillä yhtiöillä ilman inhouse-yhteistyötä olisi, vaan käytännössä kilpailun kautta palvelutuotanto siirtyisi todennäköisimmin enenemässä määrin isoille valtakunnallisille markkinatoimijoille.

Esityksen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävällä tarkkuudella ja laajuudella, jotta kaikki mahdolliset hallinnolliset ja taloudelliset haittavaikutukset olisi tunnistettu.

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.

Markkinakartoituksen hyödyntäminen on yksi keskeisimmistä keinoista lisätä kilpailua sekä tarjousten määrää. Hankintayksiköiden etuna on kaikenlaisen vuoropuhelun ja markkinatuntemuksen parantaminen hankinnan valmistelu vaiheessa, jotta se ei valmistele jotakin sellaista, jota markkina ei tarjoa. Hankintojen valmistelu toimii jo tällä hetkellä, ja inhouse-yhtiön omistajat saavat kilpailutuksen vaatiman asiantuntemuksen omalta yhtiöltään ja yhtiö puolestaan hyödyntää laajasti yksityisen sektorin palvelutuotantoa hankintalainmukaisella kilpailuttamisvelvoitteella.

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

65§ Yhtiömme toteuttaa markkinakartoituksia hankinnoissaan jo nyt laaja-alaisesti. Lakiehdotus jättää markkinakartoituksen toteutustavan edelleen hankintayksikön harkittavaksi, mitä voidaan pitää perusteltuna ja hyvänä linjauksena.

Hankintalain 75 §:n muutosten taustalla oleva tavoite jakaa hankinnat osiin on hyvä, mutta esitys on osittain ongelmallinen. Hankintojen jakamista toteutetaan jo tällä hetkellä tapauskohtaisesti, kun se nähdään mahdolliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Kaikissa hankinnoissa jakaminen ei kuitenkaan ole toteutettavissa tai perusteltua, jotta toiminta voitaisiin toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Hankintayksiköillä on oltava myös jatkossa riittävästi harkintavaltaa päättää sekä siitä, milloin hankinta voidaan jakaa osiin, että millä tavoin osiin jakaminen toteutetaan. Harkintavallan selviin väärinkäyttöksiin voidaan tehokkaasti puuttua jo voimassa olevan säädännön perusteella.

Hankintalain 124 § koskeva esitys lisäisi hankintayksiköiden hallinnollista työtä ilman, että sillä olisi merkittäviä muita käytännön vaikutuksia hankintaprosesseihin.

Hankintalain 125 §:än ehdotetun muutoksen taustalla on oletus markkinoiden laajasta tarjoajamäärästä, mikä ei kuitenkaan vastaa todellisuutta monilla aloilla. Yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa on tietyillä sektoreilla yleistä, eikä se johdu hankintayksikön toimista, vaan markkinoiden rakenteesta ja tarjoajien vähyydestä. Velvoite keskeyttää hankintamenettely ja järjestää uusi kilpailutus yhden tarjouksen tilanteessa voi johtaa siihen, että sama tarjoaja jättää tarjouksen uudelleen, mutta aiempaa korkeammalla hinnalla. Tämä lisäisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia ja viivästyttäisi hankintojen toteutumista ilman varmuutta paremmasta lopputuloksesta. Kilpailutuksen uusimisvelvoite ei ole tehokas tapa parantaa hankintojen kustannustehokkuutta. Kilpailun edistäminen onnistuu parhaiten hankintaprosessien kehittämisen kautta – ei lisäämällä hallinnollisia velvoitteita, jotka voivat heikentää hankintayksiköiden toimintakykyä ja lisätä tarpeettomia kustannuksia. Esitetty uudistus luo painetta lisätä hankintoja valmistelevan henkilöstöresurssin määrää.

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

Mikäli markkinakartoitukset ja niihin liittyvät markkinavuoropuhelut toteutetaan huolellisesti, ei esitetyllä uudistuksella ole merkittävää lisäarvoa, sen sijaan vaarana on valmistelubyrokratian lisääntyminen sekä uudesta säädöspohjasta aiheutuvien valitusten lisääntyminen ja sitä kautta kasvavat hallintokustannukset ja -byrokratia.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Lakiesityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista haittavaikutuksista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille, sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa. Yleinen omistusosuusvaatimus ei riittävissä määrin huomioi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksikköjen ja sidosyksikköjen välisiä eroja ja jättää huomiotta tilanteet, joissa sidosyksikön hyödyntäminen alle 10 prosentin omistusosuudella on perusteltua ja yleisen edun mukaista, sekä määräysvallan toteutuminen on osoitettavissa.

Esityksen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu kattavasti lainvalmisteluprosessissa. Kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja Valtiovarainministeriön lausunnoissa sekä mietinnössä esittämässään eriävissä mielipiteissä korostavat, esitettyyn vähimmäisomistusvaatimukseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä, jotka voivat huomattavasti kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia, erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden kohdalla. Tämä johtaisi kustannusten kasvuun, toiminnan laadun heikkenemiseen, huoltovarmuuden heikentymiseen ja työvoimapulan pahenemiseen.

Vähimmäisomistusosuuden määrittelemisen sijaan tarkoituksenmukaisempaa olisi pyrkiä ohjaamaan markkinoiden hyödyntämiseen silloin, kun se on mahdollista. Julkisen sektorin palvelutarpeet eivät kasva rajoittamalla sidosyksiköiden käyttöä, vaan muutos johtaisi nykyisten yhteistyörakenteiden pirstaloitumiseen ja mahdolliseen palautumiseen omistajien omaksi toiminnaksi. In house-yhtiöiden purkamisen ei tuottaisi tavoiteltua kustannustehokkuutta vaan päinvastoin kääntää tavoitteen itseään vastaan lisäämällä merkittävästi hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kunnat ja hyvinvointialueet (ed. sairaanhoitopiirit) ovat perustaneet yhteisesti omistettuja yhtiöitä nimenomaan palvelutuotannon tehostamiseksi ja investointikustannusten jakamiseksi. Nyt esitetty muutos hajauttaa ja sirpaloittaa toimivia palveluratkaisuja ja estää tehokkaan seudullisen ja valtakunnallisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä heikentäen samalla kuntien mahdollisuuksia järjestää palvelunsa tehokkaasti ja lisää tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Vaarana on myös lakisääteisten palveluiden järjestämisen tilapäinen vaarantuminen.

Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa yhtiössä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien siirtoihin omistajien kesken, ilman että muutoksilla saavutettaisiin mitään

käytännön hyötyjä. Lisäksi epäselväksi jää se, miten yhtiöstä voidaan sulkea ulos omistajia, jos omistajat eivät pääse yksimielisyyteen osakkaiden hinnasta tai muista käytännön järjestelyistä. Lisäksi muutos edellyttäisi kaikkien sidosyksiköiden tuottamien palveluiden järjestämistapojen uudelleenarviointia, mikä tarkoittaisi uusien kilpailutusten toteuttamista ja sopimusten solmimista. Hallinnollinen taakka tulisi olemaan valtava, ja vaikutukset ulottuisivat laajasti sekä palveluiden jatkuvuuteen että niiden kehittämiseen. Sidosyksiköiden käytön tulee perustua läpinäkyviin ja kokonaistaloudellisiin perusteluihin ja hankintayksiköiden sidosyksiköihinsä käyttämän määräysvallan tulee olla todellista, mutta sen toteuttaminen ei edellytä esityksen kaltaista vähimmäisomistusvaatimusta.

Eräs oletettava vaikutus koko yhteiskunnan tasolla tulee varmasti olemaan kuntien ja hyvinvointialueiden päätökset palveluiden kotiuttamisesta takaisin omaksi palvelutuotannoksi. Tämä voi monessa kohdin olla ainut sujuva ja jopa aikataulullisesti mahdollinen vaihtoehto, jotta vältetään kalliit ja työläät palveluiden uudelleen järjestelyt ja kilpailutukset. Tämä ei millään tavalla avaa markkinoita eikä lisää kilpailua vaan toimii kaikin tavoin esityksen tavoitteita vastaan.

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

Yhtiön perustamisajatus on ollut tuottaa palveluita kaikille alueen kunnille. Yhtiö on kuitenkin vielä verrattain nuori ja palveluita on käytännössä tuotettu pääsääntöisesti pääomistajille, joilla on yhtiöstä nykyisellään yli 90% omistus. Laajemman toimintakentän ja synergian tuominen pienemmille alle 10% omistajille on ollut tavoitteena yhtiön toiminnan vakiinnuttua. Vähimmäisomistusosuuden rajaaminen 10 prosenttiin synnyttäisi tilanteen, jossa yhtiön kymmenestä omistajasta 8 pienempää kuntaomistajaa eivät voisi jatkossakaan hyödyntää inhouse-palveluita tarvitsemiensa kuntalaispalvelujen hankkimiseksi mm. laitoshuollon ja ruokahuollon toimialoilla. Palveluiden volyyymi pienemmissä kunnissa ei korreloisi 10% omistuksen suhteessa eikä toiminnalle välttämättä olisi taloudellista perustetta.

Huomionarvoista on, että yhtiön hallituksessa on edustajat jokaiselta palveluja ostavalta omistajataholta ja näin ollen todellinen määräysvalta toteutuu jo nyt, ilman että kaikilla olisi lakiluonnosesityksessä 10 prosentin omistusosuus.

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

TeeSe Botnia on nykyisellään pienomistajana tekstiilihuoltopalveluita tuottavassa in house-yhtiössä, joka tuottaa vastaavia palveluita myös TeeSen toiselle pääomistajalle. Synergiaetu järjestelystä on huomattava mm. tekstiilihankintojen sekä yhteisen logistiikan osalta, mutta hankittavien palveluiden volyyymi ei ole niin merkittävä että toiminnan jatkumiseksi olisi perusteltua hankkia vahvempi

omistus yhtiöstä. Järjestelyn purkaminen lisäisi todennäköisesti kertaluontoisesti tekstiilien hankkimiskustannuksia, sekä aiheuttaisi muille omistajille (hyvinvointialueet) välillisiä lisäkustannuksia mm. kiinteiden- ja logistiikkakulujen kasvun kautta. TeeSe Botnian määräysvalta tekstiilihuolto-yhtiössä toteutuu jo nykyisellään osakassopimuksissa määritellyllä tavalla pienosakkaiden hallituspaikan sekä osakaskokousten myötä.

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

Esityksessä ei ole löydettävissä nykytilannetta parantavia taloudellisia tai muita hyötyjä.

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

Siirtymäaika tulee olla pidempi toiminnan uudelleenjärjestelyn onnistumisen varmistamiseksi, vähintään luonnoksessa esitetyn pidennetyn siirtymäajan mittainen.

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

Yhtiö joutuisi sopeuttamaan palvelutuotantoansa siltä osin kuin nykyisille pienomistajille tuotetaan palveluita. Hankittavien palveluiden osalta tulisi organisoida tekstiilihuoltopalvelut uudelleen ja kilpailuttaa uusi kokonaisuus. Nämä toimenpiteet tulisivat vaatimaan johdon ja asiantuntijoiden resursointia, mikä aiheuttaisi resurssivajetta ja viivettä muun toiminnan osalta.

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

Lähtökohtaisesti laki tulee säätää yhdenvertaiseksi ja kaikkia kunta- ja hyvinvointialuetoimijoita tasapuolisesti kohtelevaksi. Lainsäätelyn tulee olla perusteltua ja tarkoituksenmukaista ja näin toimiessaan se varmistaa kaikkien kuntien ja hyvinvointialueiden osalta kustannustehokkaat ja toimivat ratkaisut. Hallituksen lakiesitystä tulisi täydentää vähintään poikkeuksella, joka huomioi huoltovarmuustekijät mm. sosiaali- ja terveysalan puhdistuspalveluiden sekä ruokahuollon osalta. Täydennykset hallituksen lakiesitykseen tukisivat hallituksen tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä.

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?

Hankintalain 71§ esitetty lisäys on hyvä ja selkeyttää hankintayksiköiden mahdollisuuksia huomioida huoltovarmuus ja turvallisuus hankinnoissa. Muilta osin esitys ei vastaa riittävästi turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin. Erityisesti sidosyksikköhankintojen merkitys jää esityksessä huomioimatta, vaikka ne ovat keskeisessä roolissa kuntien huoltovarmuuden ja turvallisuuden turvaamisessa erityisesti ruokapalveluissa, joissa sidosyksikköhankintojen käytön rajoittaminen voi vaarantaa kriittisten toimintojen jatkuvuuden. Lisäksi hankintakokonaisuuksien pirstaloituminen,

järjestelmien ja palveluntuottajien vaihtuminen sopimuskausittain voi heikentää tiedon eheyttä sekä lisätä tietoturva- ja tietosuojariskejä, mikä voi heikentää kokonaisturvallisuutta. Huoltovarmuuden ja turvallisuuden varmistaminen edellyttää sidosyksiköiden hyödyntämistä kriittisten palveluiden jatkuvuuden turvaamiseksi.

Ruokapalveluala on säänneltyä, palvelutuotannossa laatu ja jatkuvuus korostuu, kuten ympärivuorokautisessa hoidossa, erityisruokavalioissa ja lakisääteisten palveluiden tuotannossa (sosiaali- ja terveystalot, varhaiskasvatus ja kouluruokailu). Ruokapalvelu on merkittävästi riippuvaista logistiikan toiminnasta ja täysin riippuvaista ammattitaitoisen henkilöstön saatavuudesta. Ruokapalvelun päivittäinen aikasidonnaisuus ja kriittisyys tekee siitä varautumisen kannalta yhden keskeisimmistä toiminnoista. Ruokapalvelutuotannon jatkuvuudenhallinta ja turvallisuus vaativat riittävän siirtymäajan.

Esityksen 81 §:n mukainen harkinnanvarainen poissulkumahdollisuus sulkea pois tarjoaja ”jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen” vaatisi tarkennuksia kuten mikä viranomaisen vastaa ohjeesta ja sen tulkinnasta, onko harkinnanvaraisesta poissulkupäätöksestä valitusoikeutta ja jos on niin mihin instanssiin.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Ehdotettu muutos koetaan parannuksena hankintamenettelyjen sujuvoittamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Rikosrekisteriotteiden pyytämistä koskeva velvollisuus on aiheuttanut hallinnollista kuormitusta sekä viivästyttänyt hankintojen tekemistä. Kaikki sellaiset muutokset, joilla lisätään hankintayksikön harkintavaltaa ja vähennetään hallinnollisia velvoitteita parantavat hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Esiitetty muutos on näin ollen kannatettava.

- **Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?**

Kysymystä käsitelty jo edeltävässä kohdassa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintalain 101 §:n 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että hankintailmoitus voitaisiin julkaista samanaikaisesti useammalla eri kielellä. Muutos on tarpeellinen, jotta viranomaisilla on tosiasialliset mahdollisuudet noudattaa kielilain vaatimuksia. Muutos lisää hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta samalla on varmistettava, että hankintailmoitusten käytettävyyttä säilyy selkeänä, jotta siitä ei aiheudu hankintayksiköille tarpeetonta hallinnollista työtä.

Jälki-ilmoitusveloitteen laajentaminen kansallisiin hankintoihin kasvattaa merkittävästi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ilman varmuutta saavutettavista hyödyistä. Hallinnolliset veloitteet heikentävät hankintayksiköiden mahdollisuuksia toteuttaa hankintoja taloudellisesti.

Muut huomiot

TEM:n asettaman työryhmän mietinnön luvussa 7.1 15 §:n osalta todetaan, että sidosyksen ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Tämän linjauksen mukaisesti, omistajien 10 prosentin minimiosuuden lisäksi, kunnat, hyvinvointialueet ja sisar-sidosyksiköt joutuisivat laajojen uudelleen järjestelyjen piiriin niiden toimintojen osalta, jotka ne ovat nyt hankkineet sisar-sidosyksiköiltä. Tämä aiheuttaisi jälleen vaaran volyymietujen pirstoutumisesta ja ohjelmistokoordinaation ja integraation purkautumisesta sekä synnyttäisi tilanteen, jossa yhtiöiden olisi hankittava kilpailuttamisasiantuntemusta ja resursseja toimialakohtaisiin kilpailutuksiin, jotka nyt ovat voineet hankkia sisar-sidosyksiköiltä.

Ihanamäki Sanna
TeeSe Botnia Oy Ab