

Lausunto

10.03.2025

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?**

Hallitusohjelman tavoitteet ovat lähtökohtaisesti hyviä lisäämään kilpailua ja edistämään julkisten varojen tehokasta käyttöä. Osa tavoitteista on kuitenkin kirjattu mietintöön hyvin yleisellä tasolla ja tämä voi johtaa siihen, että hankintayksiköt eivät muuta toimintatapojaan. Esimerkiksi markkinavuoropuheluiden käyttöä tulisi lisätä ja niiden laadullista sisältöä merkittävästi parantaa sekä edellyttää, että markkinavuoropuhelu tulisi käydä kaikissa yli kansallisen kynnyksarvon ylittävissä hankinnoissa. Markkinavuoropuhelut ovat nykymuodossaan enimmäkseen infotilaisuuksia, eivätkä aitoja vuoropuheluita siitä, mitä markkinoilla voisi olla tarjolla ja mikä olisi paras hankintamenettely kyseiseen hankintaan. Markkinavuoropuhelu ja hankintayksikön ja in-houseyhtiön toiminnan tehokkuuden vertailu markkinoilla toimivien yritysten toimintaan tulisi myös olla edellytys ennen suorahankintaa in-houseyhtiöltä, vaikka omistusosuus olisikin yli 10 %. Markkinavuoropuhelu tulisi toteuttaa myös silloin, kun omistusosuus on alle 10 %. Näitä toimenpiteitä ei ole kirjattu hankintalakiin riittävän selkeästi, joka voi johtaa siihen, että kilpailu ja tavoitteet säästöistä eivät lisäänty tavoitellulla tavalla.

#### **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?**

Markkinakartoitusten käytön lisääminen osaksi julkisten hankintojen huolellista valmistelua on kannatettava tavoite.

Ehdotuksen mukaan hankintalain 65§:ään lisättäisiin uusi momentti, joka tekisi markkinakartoituksen pakolliseksi yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. Markkinakartoituksen suorittaminen tulisi kuitenkin tehdä pakolliseksi kaikissa kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Tämä olisi omiaan poistamaan tarjousten antajien kannalta ne kohtuuttomuudet, joita julkisten hankintojen sopimusehtojen ja vaatimusten osalta usein ilmenee. Hyvä markkinakartoituksen ja markkinavuoropuhelun sisältävä julkisen hankinnan valmisteluprosessi olisi omiaan korjaamaan näitä ongelmia.

Ehdotettujen muutosten mukaan markkinakartoituksella voisi välttää hankintalain 75 §:n mukaisen osiin jakamisen ja 125 §:n mukaisen hankintamenettelyn keskeyttämisen yhden tarjouksen tilanteessa. Mielestämme nämä ovat hyviä ehdotuksia.

Hankintalain 124 §:n muutokset, jotka velvoittavat hankintayksikköä perustelemaan toteutettua hankintojen valmistelua, tulisi samalla tavalla soveltaa kaikkiin kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Hankintayksikön tulisi kaikissa tapauksissa hankintapäätöksessään kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely.

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

Markkinakartoitus, joka sisältää markkinavuoropuhelun on tehokas tapa lisätä kilpailua ja saavuttaa säästöjä sekä varmistaa sopimusehtojen ja vaatimusten kohtuullisuus kaikkien osapuolten kannalta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi markkinakartoitus olisi kuitenkin tehtävä pakolliseksi kaikissa kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus on tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen. Sidosyksiköiden käytön tulee olla oikeudenmukaista ja läpinäkyvää, eikä niitä saisi käyttää keinona suorahankinnalle. Ruoka- ja kiinteistöhuollon toimialalla on kattavat markkinat ja lisääntynyt sidosyksiköiden käyttö rajoittaa markkinoiden toimivuutta ja kilpailua. Vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen hyväksyminen on tärkeää yritysten toimintaympäristön näkökulmasta. Muutosehdotuksen positiiviset taloudelliset vaikutukset eli säästöt julkiseen talouteen toteutuvat vaikutusarvioiden mukaan todennäköisimmin silloin, jos hankintayksiköt siirtyvät hankkimaan sidosyksiköiden kautta tehdyt hankinnat yksityisiltä markkinoilta kilpailuttamalla.

Sidosyksiköiden suurimpien omistajien tulisi myös tarkistella sidosyksiköiden käyttöä taloudellisesta näkökulmasta ja selvittää markkinoilta vaihtoehtoisia tapoja tuottaa palvelut kokonaistaloudellisuus huomioiden. Markkinakartoitus tulisi aina tehdä siitäkin huolimatta, vaikka lainsäädäntö mahdollistaisi palvelujen hankkimisen sidosyksiköltä. Lisäksi tulisi aina selvittää läpinäkyvästi palveluiden kustannustaso sidosyksikköhankehanke verraten sitä markkinoiden kustannustasoon.

## Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Omistusvaatimus tukee kilpailun lisäämistä ja estää markkinoiden vääristymistä, mikä on tärkeää yritysten toimintaympäristön näkökulmasta. Lisääntynyt kilpailu julkisissa hankinnoissa voisi myös johtaa kustannussäästöihin pitkällä aikavälillä, sillä kilpailu pakottaa tarjoajat parantamaan tarjouksiaan ja tehostamaan toimintaansa. Tämän lisäksi markkinoille todennäköisesti syntyisi uusia yrityksiä kilpailun lisääntyessä. Pienet ja keskisuuret yritykset tuovat alueellista elinvoimaa ja parantavat kilpailua myös pienten hankintayksiköiden hankinnoissa.

Nämä muutokset hyödyttäisivät julkista taloutta, kun hankinnat voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin ja markkinoilla olisi enemmän toimijoita, joka tehostaa hankintoja kilpailun lisääntyessä. Yritykset ovat tutkimuksen mukaan toimialasta riippumatta sidosyksiköitä tehokkaampia.

Jyväskylän yliopiston (JYU) tutkimukset (Ghezzi ym. 2024) viittaavat useiden kymmenien prosenttien tuottavuuspotentiaaliin, jos in-house-yhtiöiden tuottamia palveluita tuottaisivat markkinatoimijat.

Suomessa on paljon yhteishankintayksiköitä sekä markkinavetoisesti toimivia hankintalakiasiantuntijoita, jotka voivat auttaa alle 10 % omistusosuudella olevia hankintayksiköitä. Myös hankintalaissa määriteltyjen euromääräisten kansallisten kynnysarvojen nosto helpottaisi pienten hankintayksiköiden tekemiä hankintoja. Kyseisten euromääräisten rajojen tarkastelu on tarpeen siitäkin näkökulmasta, että ne ovat pysyneet samoina aina hankintalain voimaantumisesta 1 päivänä tammikuuta 2017 lähtien. Tilastokeskuksen julkaisema kuluttajahintaindeksi (<https://stat.fi/tilasto/khi>) oli tammikuussa 122,69 (2015=100), joten kynnysarvojen korottaminen vähintään 30 %:lla olisi perusteltua, jotta kynnysarvot soveltuisivat nykytilanteeseen eikä arvoja tarvitsisi muuttaa lähivuosina.

- **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?**

Ruoka- ja kiinteistöhuollon toimialalla on toimivat markkinat ja niiden hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa toisi merkittäviä kustannussäästöjä. Uskomme myös, että palveluiden kehitys sekä laadulliseen että kustannustehokkaampaan suuntaan kasvaisi, koska nämä palvelut ovat toimialalla toimivien yritysten ydintehtäviä ja yritysten pitää kehittää koko ajan toimintaansa pysyäkseen kilpailukykyisinä.

Myös Jyväskylän yliopiston (JYU) tutkimukset (Ghezzi ym. 2024) viittaavat useiden kymmenien prosenttien tuottavuuspotentiaaliin, jos in-house-yhtiöiden tuottamia palveluita tuottaisivat markkinatoimijat.

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

Siirtymäaika on riittävä yritysten näkökulmasta, yrityksillä on kykyä ja resursseja tarjota markkinoille avautuvia hankintoja. KKV:n markkinoille tekemässä tutkimusraportissa todettiin, että suurimmalla osalla yrityksistä on valmius vastata lisääntyvään kysyntään tuottaa vastaavat palvelut jopa välittömästi. Ruoka- ja kiinteistöhuollossa on toimivat markkinat ja toimialalla toimivilla yrityksillä valmiudet ovat hyvät.

- **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?**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ehdottanut sidosyksikön omistusvaatimuksesta poikkeamista liikevaihdon perusteella, koska KKV:n mukaan esitetty omistajuusrajoite ei riittävissä määrin huomioi toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksikköjen välisiä eroja. KKV:n näkemyksen mukaan pienet kunnat joutuisivat jatkossa tuottamaan palveluita omana tuotantonaan tai mittakaavaltaan pienempänä yhteistyönä. Toteamme, että myös pienet kunnat voivat hyödyntää yhteishankintayksiköitä ja hankintarenkaita eli emme näe perustetta omistusvaatimuksesta poikkeamista liikevaihdon perusteella.

### **Turvallisuus ja huoltovarmuus**

#### **Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?**

Yksityisten yritysten ja julkisen sektorin välinen yhteistyö on keskeinen osa kansallista huoltovarmuutta. Yritykset vastaavat monista yhteiskunnan kannalta keskeisistä ja välttämättömistä toiminnoista. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että julkisissa hankinnoissa tarjoajalle asetetut huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta tai turvallisuutta koskevat vaatimukset ilmoitetaan selkeästi tarjouspyynnössä ja hankintailmoituksessa. Ruokahuollon toimialalla on jo paljon yrityksiä, joiden kohteet ovat huoltovarmuuskohteita ja sopimusvelvoitteet muun muassa elintarviketukkuilikeiksiin

edellyttävät ensisijaiset toimitukset näihin huoltovarmuuskohteisiin. Huoltovarmuus on toteutettavissa sopimusten kautta.

Puolustus ja turvallisuuskriittisiin hankintoihin, joihin ei tarvitse soveltaa julkisten hankintojen lakia, ei lueta mukaan puolustus ja turvallisuuskriittisten kohteiden tukipalveluja kuten esimerkiksi ruoka ja siivouspalveluja. Näissä turvallisuus ja vaitiolovelvoitteet voidaan turvata tarvittaessa salassapitosopimuksin ja turvallisuusselvityksin. Soveltamisala vaatii selvennystä, sillä tällä hetkellä molempia käytäntöjä toteutetaan.

### **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?**

Rikosrekisteriotteiden esittäminen on hallinnollinen taakka nykyisessä muodossaan. Hankintayksiköillä on toisistaan poikkeavat tavat rikosrekisteriotteiden tarkistamisessa. Mikäli näistä ei kokonaan tulla luopumaan, on syytä yhdenmukaistaa käytäntöjä tältä osin.

Kannatamme ehdotusta rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta luopumista ja vakuutusmuotoisen todistuksen mahdollistamista nykyisen rikosrekisteriotteen rinnalla.

### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Näkemyksemme mukaan ehdotetut muutokset lisäävät hankintojen avoimuutta. Jälki-ilmoitus suorahankinnoista on kannatettava muutos, joka parantaa tarjoajien osallistumismahdollisuuksia. Hankintayksiköt eivät aina noudata jälki-ilmoitusvelvoitetta, jonka seurauksena markkinoilta puuttuu tietoa toteutuneista suorahankinnoista.

### **Muut huomiot**

Hankintalain 15 luvun mukaan kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo hankintalain noudattamista, voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan, voi kieltää päätöksellään hankintayksikköä panemasta hankintapäätöstä täytäntöön ja voi esittää markkinaoikeudelle mm. tehottomuusseuraamuksen määräämistä ja hankintapäätöksen kumoamista. Koska viimeksi mainitut esitykset on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä, saattaa olla aiheutta pidentää kyseistä määräaikaa, jotta KKV pystyisi tehokkaasti valvoa hankintalain noudattamista ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin.

Mikkola Mervi

Compass Group Finland - Compass Group Finland Oy on ruoka- ja monipalveluiden tuottaja Suomessa.