

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?**

Taustaa: Pienet kunnat ovat suurelta osin toimineet aikaisemmin keskuskeittiöperiaatteella myyden aterioita sairaanhoitopiirille, kuntien ja kuntayhtymien sote-yksiköihin sekä kuntien varhaiskasvatukselle ja kouluihin. Keskuskeittiötoiminnalla on saatu kustannustehokkuutta, osaamista, turvattu työvoiman saanti ja synergiaetu. Perustettaessa hyvinvointialueita, kuntalaki, hankintalaki ja laki hyvinvointialueista eivät "keskustelleet keskenään". Kunnille ei annettu muuta mahdollisuutta kuin perustaa in-house-yhtiöitä, että pienen kunnan ainoa keittiö voisi toimittaa ateriat hyvinvointialueen sote-yksiköihin ja kunnan varhaiskasvatukseen sekä kouluihin. Suurimmassa osassa pieniä kuntia keskuskeittiö sijaitsee sote-yksikön kiinteistössä tai yhteydessä. Vaihtoehtona oli rakentaa kuntaan toinen keittiö joko hyvinvointialueen tai kunnan toimesta. Rakentaminen tuo vain lisää kustannuksia tässä haasteellisessa taloudellisessa tilanteessa.

Hallitusohjelman tavoitteena on hankintojen kilpailun lisääntyminen hankintojen houkuttelevuuden ja markkinaystävällisyyden kautta. Valmistelutyötä tehdessä ei ole kuitenkaan tehty vaikutustenarviointia, jossa olisi tarkasteltu, mitä vaikutuksia lakiluonnos aiheuttaa palveluiden laatuun, hallinnollisiin ja toiminnallisiin kustannuksiin sekä huoltovarmuuteen. Lisäksi esityksessä ei ole otettu huomioon kuntakokoja, kuntien sijaintia ja käytännön toimintoja.

Sidosyksikkösääntelyn tiukentuminen (10 %) ei tuo säästöjä ja lisää kustannuksia. Maantieteellinen sijainti ja kunnan koko eivät houkuttele ulkopuolisia markkinoita ja paikallisten toimijoiden resurssit sekä julkisten ruokapalveluiden toimintaperiaatteiden tuntemus on vähäinen (esim. erilaiset suositukset). Kunnilla ei ole resursseja lisääntyvään hallinnolliseen työhön, esim. kilpailutusten osalta, myös erikoisosaaminen (elintarvikkeet) kilpailutuksen laadinnassa saattaa olla vähäistä.

## 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.**

Hankintojen valmistelu ja kilpailuttaminen on osa in-house-yhtiöissä tapahtuvaa toimintaa jo nyt. Markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun mahdollisuuden korostaminen hankintojen valmistelussa antaa tilaajalle tietoa ja ymmärrystä markkinoista. Markkinakartoituksen avulla on mahdollisuus lisätä kilpailua ja saada useampia tarjouksia.

Lisäksi kirjaus huolellisesta markkinakartoituksesta antaisi mahdollisuuden hyväksyä tarjous, jos tarjouksia on tullut vain yksi.

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

Markkinakartoitus (65 §)

Markkinakartoituksen käyttäminen hankinnoissa antaa laajemman kuvan toimijoista ja auttaa hankinnan huolellista valmistelua.

Hankintojen jakaminen osiin (75 §)

Hankintojen jakaminen osiin on perusteltua, kun tämä on mahdollista. Perustellusta syystä hankinta tulee voida kilpailuttaa yhtenä kokonaisuutena.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus (124 §)

Hankintamenettelyä koskevan kertomuksen laatiminen tulee lisäämään hallinnollista työtä. Pykälä ei tuo lisäarvoa, sillä hankintapäätös ja jälki-ilmoituskäytäntö sisältävät hankinnan keskeisimmät tiedot.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125 §)

Kilpailutuksen keskeyttäminen, jos tarjouksia on vain yksi, lisää hallinnollista työtä uuden kilpailutuksen järjestämiseksi. Markkina-alueilla, jossa tarjonta on pientä, tarjousten saaminen on vaikeaa. Huolellisen markkinakartoituksen tekeminen tulee olla riittävä valmistelun taso, jolloin toimijoilla on mahdollisuus osallistua tarjouksen jättämiseen.

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

Hyvin valmisteltu hankintojen kilpailutus markkinakartoituksineen ja markkinavuoropuheluineen ovat sopivia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi.

### **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.

Esityksessä on jätetty huomiotta alueelliset ja toimialakohtaiset eroavaisuudet. Esitys heikentää erityisesti harvaan asuttujen alueiden mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön yhteistyötä palveluiden tuottamisessa. Osalla alueista markkinoiden toiminta on vähäistä, eikä kilpailua synny riittävästi. Osalla alueista osaavien työntekijöiden saatavuus on rajallista, jolloin sidosyksikön merkitys tukipalveluiden tuottajana on tärkeää.

Esityksessä vaikutustenarviointia ei ole tehty, jolloin taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu kattavasti. Kuinka tarvittavat tukipalvelut jatkossa järjestetään ja millaisia vaikutuksia asialla on lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.. Esitys tulee lisäämään kustannuksia, toiminnan laatu heikkenee, huoltovarmuus rapautuu ja työvoimapula entisestään pahenee.

Muutos johtaisi nykyisten toimivien sidosyksiköiden hajoamiseen ja toiminnan palautumiseen omistajien omaksi toiminnaksi. Sidosyksiköt tarjoavat tällä hetkellä omistajilleen kustannustehokkaan vaihtoehdon omalle palvelutuotannolle. Muutos kasvattaisi kustannuksia ja aiheuttaisi rekrytointihaasteen palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja kilpailuttamiseen tukipalveluiden osalta. Lisäksi mahdolliset uudet investoinnit (tilat) lisääisivät kuntien ja / tai hyvinvointialueiden kustannuksia haastavassa taloudellisessa tilanteessa.

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

Pienten ja keskisuurten kuntien kustannukset kasvaisivat ja heikentäisivät kuntien toimintakykyä ja haastavassa taloudellisessa tilanteessa.

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

Ruokapalveluiden osalta kunnissa joudutaan ajamaan alas toimivat keuhkeittiot ja mahdollisesti investoimaan uusiin keittiöihin toimintojen jakautuessa kunnan omaan toimintaan ja hyvinvointialueen toimintaan. Ruokapalvelut pirstoutuvat, jolloin synergiaetu jää saamatta. Kustannukset tulevat kasvamaan, sillä samoja toimintoja tehdään kahdessa eri keittiössä. Hankintojen kilpailuttaminen vaikeutuu, sillä henkilöresursseja ja osaamista ei välttämättä ole.

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

In-house-yhtiön sijainti ja toiminta usean kunnan alueella vaikeuttaa palveluiden hankkimista markkinoilta. Hankintojen pilkkoutuessa pienempiin osiin aiheuttaa tämä kustannusten nousua ja lisää hallinnollista työtä. Hankintojen pilkkoutuminen myös vaikeuttaa tarjousten saamista. Mahdollinen in-house-yhtiön purkaminen aiheuttaa omistajille kustannuksia investointien muodossa, rekrytointi on haastavaa ja hallinnollinen työ lisääntyy.

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

Sidosyksikön 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus vaikeuttaa pienten ja keskisuurten kuntien toimintaa in-house-yhtiössä.

Seurauksena voi olla, että kunta joutuu ottamaan palvelutuotannon omaksi työksi tai kilpailuttamaan palvelutuotannon. Ruokapalveluissa tämä tarkoittaisi esimerkiksi investointeja uuteen keittiöön, kilpailuttamista (esim. elintarvikkeet, kuljetukset), kilpailua työntekijöistä. In-house-yhtiöillä on haettu tuotannon keskittämistä ja volyymietua, jotta kustannustehokkuus säilyisi.

Pienissä ja keskisuurissa kunnissa tämä tarkoittaisi hankintojen hajauttamista ja hallinnon lisääntymistä, jolloin kustannukset kasvaisivat.

Hankintojen kilpailuttamiseen ei ole tarpeeksi resursseja ja erityishankintaosaamista.

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

Siirtymäajat ovat liika lyhyitä, koska sopimusten purku, uudet kilpailutukset, mahdolliset investoinnit ja toimintojen uudelleen järjestely vie aikaa.

Palvelutuotannon sopeuttaminen ja toimintojen alasajo muutoksineen vaativat aikaa.

Omistajien näkökulmasta tuotantotilojen rakentaminen, rekrytointi, kilpailuttaminen ja erilaisten ohjelmistojen hankkiminen vaativat aikaa ja lisäävät kustannuksia.

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

Siirtymäaikana joudutaan suunnittelemaan toiminnot uudelleen, mahdollisesti tekemään osakekauppoja ja sopeuttamaan toimintoja.

Omistajien näkökulmasta tuotantotilojen rakentaminen, rekrytointi, kilpailuttaminen ja erilaisten ohjelmistojen hankkiminen vaativat aikaa ja lisäävät kustannuksia.

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

Lakiesitykseen tulee kirjata mahdollisuus poikkeukseen huomioiden asukasmäärät, palveluiden saatavuus ja sijainti.

Tämä poikkeus ehkäisisi kustannusten nousua ja mahdollistaisi toimintojen kehittämisen kustannustehokkaasti ja ammatillisesti.

### **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?**

Ruokapalvelut ovat tärkeä osa elintarvikehuoltoa ja huoltovarmuutta. Jos ruokapalvelut pirstoutuvat kuntien alueella markkinaehtoiseen ja julkiseen ruokapalveluun tai kunnan alueella on vain markkinaehtoista ruokapalvelua, elintarvikehuoltovarmuus heikkenee. Koska kunnilla on vastuu järjestää lakisääteiset palvelut, palvelutuotannon pirstoutuminen aiheuttaa lisää kustannuksia ja hallinnollista työtä.

### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Muutoksella ei ole merkitystä.

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

Muutoksella ei ole merkitystä.

### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Muutoksella on vaikutusta hankintaprosesseihin lisäten hallinnollista työtä. Lisäksi osaaminen ei välttämättä vastaa ehdotettuihin muutoksiin.

### **Muut huomiot**

In-house-yhtiön näkökulmasta alle 10 % vähimmäisomistusvaatimus on kohtuuton. In-house-yhtiöitä on perustettu ruokapalveluihin, jotta kunnissa voidaan tuottaa ruokapalveluita hyvinvointialueelle ja omaan kuntaan. Tällä on haettu kustannustehokkuutta, pyritty turvaamaan työvoimansaanti ja keskittämään osaamista. Julkisia ruokapalveluita koskevat erilaiset suositukset, joita in-house-yhtiöt jo noudattavat.

Kilpailutettaessa ruokapalveluita tarjoustensa saaminen markkinoilta ei välttämättä tuota tulosta kunnan sijainnin ja koon vuoksi.

Ruokapalveluiden osalta investoinnit uuteen keittiöön ja kalustoon ovat suuria ja tuovat vain lisäkustannuksia.

Huoltovarmuuden osalta ruokapalvelut eivät saa pirstoutua, sillä kunnalla on velvollisuus huolehtia myös elintarvikehuollosta ja mitä useampi toimija, sitä vaikeampi on hallita kokonaisuutta. In-house-yhtiön keittiöt ovat jo kuntien aikana olleet osa kunnan huoltovarmuutta.

Herrala Juha  
Isojoen kunta

Paavola Eija  
Kokkaamo Ateriapalvelut Oy