

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?

Hankintalain uudistus on tärkeä ja perusteltu askel markkinoiden avaamiseksi, toiminnan tehostamiseksi ja julkisten varojen tarkoituksenmukaisemmaksi käytöksi. Esitys luo hyvän pohjan lain kehittämiseksi. Hankintasääntöjä on tiukennettava ja tarkennettava läpinäkyvyyden ja oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi.

Hankintojen kilpailuttaminen on kaikkien etu. Kun markkina on aidosti mukana kustannukset laskevat, kilpailu kasvaa ja palvelut kehittyvät. Avoimet ja läpinäkyvät hankintakäytännöt varmistavat, että julkiset varat käytetään tehokkaasti ja kestäväällä tavalla. Hankintaprosessin aikana markkinavuoropuhelu on ehdoton edellytys hankintojen onnistumisen ja taloudellisten hyötyjen saavuttamisen kannalta.

Suomessa in-house-yhtiöt ovat yleistyneet monilla eri aloilla, vaikka verrokkimaissa tukipalvelut hankitaan menestyksekkäästi avoimilta markkinoilta. Julkisten lähteiden mukaan osa pesulapalveluiden in-house-yhtiöistä ei täytä sidosyksikköstatuksen edellyttämää määräsvallan vaatimusta suhteessa omistajiinsa. Lisäksi, lakia kierretään hyvin alhaisilla omistusosuuksilla. Tekstiilipalveluiden markkinassa on tälläkin hetkellä useita eri toimijoita, jotka pystyvät tarjoamaan laadukkaita ja kustannustehokkaita ratkaisuja eri toimialoille.

Markkinakartoituksen tai hankintamallin arvioinnin tulisi olla pakollista myös alle 10 miljoonan euron hankinnoissa. Tämä kannustaisi hankintojen huolelliseen valmisteluun ja vähentäisi tarpeettomia uusintakilpailutuksia.

Hankintaprosessissa tulisi aina huomioida myös hankinnan taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristövastuu. Hinnan lisäksi laadun, ekologisuuden ja vastuullisuuden pitäisi saada painoarvoa. Hankintalain tulee arvioida jatkossa nykyistä paremmin myös tuotteiden elinkaarikustannuksia, kuten käyttöikä ja ympäristövaikutuksia.

Suomen tukipalvelumarkkinoilla, mukaan lukien tekstiilipalvelut, toimii sekä julkisomisteisia inhouse-yhtiöitä että kaupallisia, yksityisiä yrityksiä. Hankintalaki rajoittaa sidosyksikköhankintojen tekemistä, mutta tästä huolimatta julkiset hankintayksiköt tekevät hankintoja ilman kilpailutusta tai alueilla ei ole riittävästi tietoa markkinoilla olevista vaihtoehdoista.

Julkiseen sektoriin ja hyvinvointialueisiin kohdistuu tällä hetkellä merkittäviä kustannuspaineita toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden osalta. Ilman kilpailua markkinaa ei pääse syntymään eikä tietoa in-house-yhtiön kustannuskilpailukyvyistä muihin markkinatoimijoihin verrattuna ole. Näkemysemme mukaan kustannussäästöjen saavuttaminen on mahdollista, jos sidosyksikön palvelutuotannon kustannusrakenne avattaisiin ja kustannuksia verrattaisiin vastaaviin yksityisiin palveluihin.

Huomionarvoista on, että tekstiilipalveluiden markkinassa on monta toimijaa, jotka pystyvät tarjoamaan eri toimialojen tarpeisiin kustannustehokkaita ja laadukkaita tekstiilipalveluita. Lainvalmistelussa yritysten näkökulma on jäänyt vähälle huomiolle, ja lausuntokierros on painottunut kuntasektoriin, jolla on rajallinen tuntemus esimerkiksi pesulatoimialasta. Suorahankintoja tekevät kunnat eivät aina seuraa markkinoiden kehitystä, mikä korostaa tarvetta laajemmalle markkinavuoropuhelulle.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) keväällä 2024 tekemä taloudellisten vaikutusten arviointia tekemä selvitys tukee näkemystä siitä, että hankintalain uudistuksen ja markkinoiden avautumisen myötä voidaan saavuttaa merkittäviä taloudellisia hyötyjä. KKV:n selvityksessä arvioidaan, että uudistuksen seurauksena markkinoille voi vapautua merkittävä määrä liiketoimintaa. Yli 10 omistajan sidosyksiköiden liikevaihdosta noin 840 miljoonaa euroa on tällä hetkellä omaa tuotantoa, joka voisi vapautua kilpailutettavaksi.

Kilpailun avaaminen julkisissa hankinnoissa loisi koko tekstiilipalvelumarkkinalle paremmat mahdollisuudet liiketoiminnan kasvattamiseen ja kehittämiseen sekä lisäisi kiinnostusta julkisten hankintojen markkinoita kohtaan entisestään. Myös julkiset toimijat hyötyvät kilpailutuksesta. Sen myötä syntyy kustannussäästöjä, mikä kannustaa yrityksiä kehittämään uusia ratkaisuja ja parantamaan palveluita. Tämä puolestaan edistää markkinoiden jatkuvaa kehittymistä. Mikäli julkiset toimijat estävät markkinan syntymisen, ei Suomeen pääse syntymään kansainvälistymiseen ja vientiin kykeneviä toimijoita.

Erityisen tärkeänä pidämme esityksen markkinakartoituksen ja markkinavuoropuhelun roolien vahvistamista ja hankintamenettelyä koskevan kertomuksen korostamista. Näkemyksemme mukaan ne parantaisivat hankintojen laatua ja edistäisivät hankintaprosessien läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Lisäksi näillä olisi tarjousten määrää ja kilpailun lisäämistä edistävä vaikutus.

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?**

Pidämme hankintalain pykälien 65, 75, 124 ja 125 tarkennuksia tärkeinä, koska ne varmistaisivat tekstiilipalveluja tarjoaville yrityksille nykyistä huomattavasti tasavertaisempia mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintakilpailuihin.

65 § Markkinakartoitus

Markkinakartoitus on tärkeä osa hankintaprosessia. Samalla se on välttämätön keino kattavan markkinatilanteen ja tarjolla olevien vaihtoehtojen ymmärtämiseksi.

Esityksen mukaan markkinakartoitus olisi pakollinen vain yli 10 miljoonan euron hankinnoissa, ja muilta osin sääntely vain kannustaisi siihen. Kymmenen miljoonan euron raja jättää suurimman osan hankinnoista sen ulkopuolelle. Tämä ei vielä vastaa hallitusohjelman tavoitteita, joten sääntelyä tulisi tarkentaa. Jatkovalmistelussa tulisi harkita markkinakartoituksen pakollisuutta myös pienemmissä, kansalliset kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa.

Valitettavasti esitys ei ole huomionnut markkinavuoropuhelun tarpeellisuutta, ja ilman veloitetta sen toteutuminen ei ole varmaa. Yritysten kuulemista tulisi ehdottomasti parantaa, ja siksi kannatamme markkinavuoropuhelun sisällyttämistä lakiin.

75 § Hankintojen jakaminen osiin

Näkemyksemme mukaan hankinnat kannattaa jakaa, mikäli se on tarkoituksenmukaista. Jakaminen mahdollistaa eri markkinatoimijoiden osallistumisen erillisiin kilpailutuksiin, mikä lisää tarjoajien määrää ja monipuolistaa tarjoomaa. Tämä puolestaan edistää kilpailua, voi alentaa kustannuksia ja parantaa hankintojen lopputulosta. Jakamispäätöksessä tulisi kuitenkin huomioida hankinnan toteutuksesta aiheutuvat ylimääräiset haittavaikutukset, kuten esimerkiksi logistiikan aiheuttama ympäristökuormitus, hallinnolliset kustannukset, toimitusketjun monimutkaistuminen ja mahdolliset viivästykset.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Katsomme, että hankintayksikön hankintamenettelyä koskeva kertomus parantaa valmistelua ja läpinäkyvyyttä kirjaamalla päätösten perustelut ja menettelytavat. Samalla se tukee huolellista suunnittelua, edistää markkinavuoropuhelua ja antaa tarjoajille selkeämmän kuvan hankintaprosessista. Näkemyksemme mukaan se myös lisää hankintojen vastuullisuutta ja kehittäisi hankintakäytäntöjä edelleen.

125 § Hankinnan keskeyttäminen

Emme kannata esitystä hankintamenettelyn keskeyttämisestä ja kilpailutuksen uusimisesta vain yhden tarjouksen tapauksessa. Tämä voisi johtaa tarpeettomiin viivästyksiin ja lisätä hallinnollista taakkaa. Lisäksi huolellisesti valmisteltu hankinta ja markkinakartoitus eivät aina takaa useita tarjouksia, eikä kilpailutuksen uusiminen automaattisesti paranna lopputulosta. Sen sijaan tulisi keskittyä joustavampiin menettelyihin ja arvioida tarjousten riittävyyttä tapauskohtaisesti.

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

Hankintasääntöihin tarvitaan tiukennuksia ja tarkennuksia, jotta prosessi olisi läpinäkyvämpi ja oikeudenmukaisempi. Markkinakartoituksen tai hankintamallin arvioinnin tulisi olla pakollista myös alle 10 miljoonan euron hankinnoissa. Uudet kirjaukset kannustaisivat huolelliseen

markkinakartoitukseen, joka on välttämätöntä hankinnan jakamatta jättämiselle tai kilpailutuksen uusimisen välttämiseksi yhden tarjouksen tilanteessa.

Markkinavuoropuhelun on oltava aina osa hankintaprosessia. Avoimuuden ja laadun varmistamiseksi siinä tulee huomioida myös hankinnan taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristövastuu. Vastuullisuus ei ole valinnainen lisä, vaan olennainen osa kestävästä hankintaa.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esityksessä ehdotettu sidosyksiköiden 10 %:n vähimmäisomistusosuus on perusteltu ja linjassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Se selkeyttäisi sidosyksiköiden asemaa suhteessa markkinatoimijoihin ja olisi välttämätön hillitsemään kuntayhtiöiden kasvua sekä lisäämään kilpailua.

Ehdotettu muutos ei ole mielestämme kuitenkaan riittävä. Mikäli vaatimus vähimmäisomistusosuuden tasosta olisi korkeampi, selkeyttäisi se sidosyksiköiden asemaa suhteessa markkinoihin. Yksityisen yrityksen näkökulmasta 10 %:n omistusosuus ei ole liiketoimintaa eikä se myöskään ole automaattinen peruste riittävälle määräysvallalle yhtiössä.

Vaikka nykyinen hankintalaki ja -direktiivi edellyttävät riittävää määräysvaltaa, Suomeen on syntynyt ilmiö, joka ei vastaa lainsäädännön alkuperäistä tarkoitusta. Edes markkinaoikeuden ratkaisut eivät ole rajoittaneet in-house-yhtiöiden toiminnan laajentumista. Ilman perusteellista lakimuutosta tilanteeseen ei ole odotettavissa välttämätöntä edistystä. Tästä syystä lakiuudistus on toteutettava viipymättä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Näkemyksemme mukaan jo pelkästään 10 %:n vähimmäisomistusrajan asettaminen hillitsisi kuntayhtiöiden laajentumista ja edistäisi reilua ja avointa kilpailua nykyisen markkinatilanteen sijaan. Kyseinen muutos avaisi merkittävän määrän julkisen sektorin tukipalveluita yritysten tarjottavaksi. Tekstiilihuollon markkinat ovat tällä hetkellä hyvin keskittyneet in-house-yhtiöiden kasvavan toiminnan vuoksi.

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

Muutoksen myötä markkinatilanne parantuisi ja samalla se loisi nykyistä tasapuolisemmat mahdollisuudet kaikille markkinatoimijoille.

Yrityskenttä saisi myös mahdollisuuden (siirtymäajan puitteissa) arvioida omat investointi- ja rekrytointitarpeensa ja tämän lisäksi myös uusia kumppaneita ja potentiaalisia asiakkaita.

Markkinoiden avautuessa ja markkinavuoropuhelun lisääntyessä eri toimijoilla on mahdollisuus kehittää kilpailutuksia sopivan kokoisiksi ja kustannustehokkaiksi. Tämä mahdollistaa palveluiden tuottamisen toimivina ja laadukkaina kokonaisuuksina.

Keskeinen kysymys lopulta on, saavutetaanko kyseisellä hankintalain uudistuksella riittävästi kilpailua ja kustannussäästöjä. Vaikka markkinoiden avautuminen ja in-house-yhtiöiden toiminnan rajoittaminen voivat lisätä tehokkuutta ja laatua, ratkaisevaa on, miten eri toimijat pääsevät käytännössä mukaan hankintoihin.

Markkinakartoituksen pakollisuus vain yli 10 miljoonan euron hankinnoissa rajoittaa kilpailua erityisesti paikallisilla markkinoilla.

Lisäksi tulisi arvioida, kuinka hyvin yritykset voivat sopeutua uuteen tilanteeseen. Ilman sujuvaa siirtymää ja toimivia kilpailutuksia toivottuja säästöjä ei saavuteta. Uudistuksen onnistuminen edellyttää huomattavasti laajempaa markkinoiden avaamista, hankintaosaamisen vahvistamista ja tehokasta vuoropuhelua.

- **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?**

Muutoksen myötä kilpailu lisääntyy, mikä tuo kustannustehokkuutta ja avaa markkinoita uusille toimijoille. Tämä parantaa palveluiden laatua, alentaa hintoja ja edistää innovaatioita ja tehokkuutta eri toimialoilla.

Uskomme vahvasti, että tekstiilihuollon in-house-yhtiöiden purkaminen edistäisi alueiden elinvoimaa. Yksityinen pesula voisi palvella alueella myös muita asiakkaita kuin julkisia ostajia, jolloin palveluiden saatavuus, erityisesti haja-asutusalueilla, paranisi.

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

Lindström Oy on valmis vastaamaan avautuvan markkinan tarpeisiin tehokkaasti ja luotettavasti ilman siirtymäaikaa.

- **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?

-

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?

Yleisenä huomiona toteamme, että pesulatoimialalle syntyneet in-house-yhtiöt eivät ole perusteltuja huoltovarmuuden näkökulmasta, eikä niiden olemassaolo vaikuta huoltovarmuuden toteutumiseen. Markkinoiden avaaminen ei ole riski, vaan se pikemminkin kannustaisi yksityisiä toimijoita kasvattamaan kapasiteettiaan, mikä vahvistaisi huoltovarmuutta entisestään.

Olemme on aktiivinen toimija Huoltovarmuuskeskuksen pooliorganisaatiossa, jonka tehtävänä on edistää Suomen huoltovarmuutta osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden strategiaa. Jatkuvuudenhallintamme ja varautumissuunnitelmamme takaavat, että pystymme tukemaan huoltovarmuuskriittisiä toimijoita kaikissa olosuhteissa.

Lisäksi valtakunnallisesti kattava palveluverkostomme mahdollistaa varapesulatoiminnan sekä kapasiteetin joustavan siirron eri toimialojen käyttöön poikkeustilanteissa. Tämä lisää koko alan toimintavarmuutta ja takaa, että kriittiset palvelut voivat jatkua keskeytyksettä kaikissa tilanteissa.

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?**

Esitys ei käytännössä kevennä yritysten hallinnollista taakkaa, koska rikosrekisteriotteet toimitetaan jatkossa todennäköisesti joka tapauksessa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Pidämme tärkeänä, että Suomi raportoi Euroopan komissiolle myös kansallisista hankinnoista, sillä nykyinen järjestelmä ei tarjoa niistä kattavaa kokonaiskuvaa. Tämä puute vaikeuttaa hankintatiedon hyödyntämistä hankintayksiköiden strategisessa suunnittelussa ja hankintatoimen kehittämisessä.

Lisäksi hankintayksiköt eivät välttämättä täytä lainsäädännön mukaista jälki-ilmoitusvelvollisuuttaan, erityisesti suora hankintojen osalta. Tämän seurauksena markkinoilla ei ole riittävää näkyvyyttä toteutuneista suora hankinnoista, mikä heikentää avoimuutta ja kilpailun edellytyksiä.

Muut huomiot

Yhteenvetona toteamme, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmatavoitteiden mukaisesti hankintalain uudistus on tärkeä ja perusteltu askel kohti avoimempia ja tehokkaampia markkinoita sekä julkisten varojen tarkoituksenmukaista käyttöä. Lisääntynyt kilpailutus tuo mukanaan kustannussäästöjä, parempia palveluita ja innovaatioita, jotka hyödyttävät koko yhteiskuntaa. Markkinavuoropuhelun vahvistaminen ja laajennettu markkinakartoitus parantavat hankintaprosessien läpinäkyvyyttä ja oikeudenmukaisuutta.

In-house-yhtiöiden käytön rajoittaminen luo reilummat kilpailuolosuhteet ja tarjoaa yrityksille paremmat mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin. Ehdotettu 10 %:n vähimmäisomistusosuus sidosyksiköille on askel oikeaan suuntaan, mutta se ei riitä selkeyttämään

markkinoiden ja sidosyksiköiden välistä rajaa. Korkeampi vähimmäisomistusosuus varmistaisi, ettei lain kiertämiselle jää tilaa ja että kilpailu toteutuu aidosti.

Esityksessä markkinakartoituksen pakollisuus on rajattu yli 10 miljoonan euron hankintoihin, mikä jättää suurimman osan hankinnoista sen ulkopuolelle. Tämä ei täysin vastaa hallitusohjelman tavoitteita, ja sääntelyä tulisikin tarkentaa. Markkinakartoituksen pakollisuuden ulottaminen myös pienempiin, kansalliset kynnyksarvot ylittäviin hankintoihin edistäisi kilpailun lisääntymistä ja markkinoiden toimivuutta.

Uudistus avaa markkinoita, lisää elinvoimaa ja luo uusia työmahdollisuuksia eri alueille. Kilpailun myötä syntyy mahdollisuuksia kansainvälisesti kilpailukykyisille yrityksille, jotka vahvistavat Suomen taloutta. Hankintalain uudistus on mahdollisuus kaikille osapuolille ja sen toteuttaminen tulee nähdä tärkeänä askeleena kohti kestävämpää ja tehokkaampaa julkisten hankintojen järjestelmää.

Blomberg Marjo
Lindström Oy