

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?**

In house-yhtiöt ovat lisänneet suomalaisten markkinoitten kilpailutusta merkittävästi. In house-yhtiöt kilpailuttavat ja ostavat keskimäärin 55 prosenttia liikevaihdostaan suoraan markkinoilta. Jyväskylän yliopiston tekemä sidosyksikkötutkimus on harhaanjohtava. In house-yhtiöt eivät tavoittele voittoa, vaan kustannustehokkaita palveluja omistajilleen (<https://kustos.fi/sidosyksikkotutkimus-on-harhaanjohtava-inhouse-yhtiot-eivat-tavoittele-voittoa-vaan-kustannustehokkaita-palveluja-omistajilleen/>).

Sidosyksiköiden tuottamat palvelut ovat usein sellaisia, joita ei vastaavina tällä hetkellä tuoteta markkinaehtoisesti. Markkinoiden syntyminen vaatii aikaa, koska markkinatoimijoille ei ole vielä osaamista. Siksi onkin tärkeää selvittää, missä määrin palveluille syntyy lopulta kysyntää. In house-yhtiöiden palvelut ovat kriittistä toimintaa julkisen sektorin ammattilaisten ja viranomaisten palveluketjussa. Kyse on räätälöidystä tukipalvelusta, jotka tukevat mm. sairaanhoitajien ja lääkäreiden työtä ja hyvinvointia sekä potilaiden turvallisuutta.

In house-yhtiöiden ja markkinaehtoisesti toimivien yritysten välillä on eroja nimenomaan voitontavoittelussa, jonka vuoksi taloudelliset mittarit eivät anna vertailukelpoista kuvaa kokonaistuottavuudesta. Tämä on julkisomisteisissa yhtiöissä juuri päinvastoin, sillä in house-yhtiön tuottamat kustannustehokkaat palvelut täytyy pystyä tuottamaan mahdollisimman vähällä rahalla, koska kaikki raha tulee omistaja-asiakkailta (veronmaksajilta). Lisäksi tulee ymmärtää, että mahdollinen voitto palautuu samoille omistajille joko alenevina hintoina, ostohyvityksinä tai osinkoina. Tämä laskee siis myös osaltaan in house-yhtiöiden palveluiden hintoja.

In house-yhtiön oma pääoma on useimmiten pieni. Koska voittoa ei tavoitella muuta kuin investointien verran, oma pääoma ei kasva isoksi. Oma pääoma on kuitenkin mukana useissa tutkimuksen mittareissa ja siksi nämä mittarit eivät toimi verrattaessa in house-yhtiötä ja yksityistä sektoria.

In house-yhtiön ei ole tarkoituskaan tavoitella voittoa, ne tekevät laajempaa liiketoimintaa ja ovat usein monitoimialayhtiöitä (esim. potilaslaskutus osana talouspalvelua, Monetra Oulussa tulkkipalvelu), jolloin eurot, palvelun sisältö, toimintamalli ja voitonjakoperiaatteet eivät ole vertailukelpoisia.

JHL katsoo sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen vaarantavan ruokapalveluiden kustannustehokkaan ja laadukkaan järjestämisen.

Edessä on ennennäkemätön hallinnollinen urakka, josta koituvat kustannukset ovat erityisen raskaita. Paitsi hankintaketjujen uudelleenjärjestelyjä ja rekrytointeja, edessä on myös osakkuuksista ja lunastuksista sopimisia, kuntakohtainen lasku on pienille kunnille noin miljoona euroa. Tämä vastaa pienen kunnan vuotuista investointibudjettia: koulu- ja päiväkotiremonteille tai vaikkapa tiestön korjaamiseen ei ole varaa hankintalain muutosten takia. Oletettu laskelma on ollut miljardien luokkaa, mikäli uusi hankintalaki astuu voimaan.

Kunnille ei synny säästöjä myöskään siksi, että yksityisillä yhtiöillä on huonommat palkat, jolloin kuntien verotulot pienenevät. Palkkojen vaikutus on merkittävä työntekijöiden ostovoimaan. Ostovoimalla tuetaan paikallisten ja alueellisten yritysten palvelujen ostoa ja kulutusta.

Kustoksen tekemät kustannuslaskelmat tilanteeseen, jos uusi hankintalaki astuu voimaan alla olevan linkin takana. Lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden kustannusten nousuun ovat ottaneet kantaa mm. Kuntaliitto, Valtiovarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Maa- ja metsätalousministeriö työryhmän esityksessä lausumina ja eriävinä mielipiteinä.

(LÄHDE: <https://kustos.fi/jokaiselle-pienelle-kunnalle-inhouse-rajoitusten-muutuskustannus-on-vahintaan-miljoona-euroa/>)

## 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.**

In house-yhtiöt ovat olleet tehokkaita hankintakumppaneita kunnille ja hyvinvointialueille. Yhdessä näiden hankkijoiden kanssa on räätälöity kustannustehokkaita palveluratkaisuja. In house-yhtiöt ovat myös olleet ammattilaisia siinä, mitä palveluja hankitaan puhtaasti markkinoilta. Jatkossa on tarpeen parantaa jokaisen kunnan ja hyvinvointialueen hankintaosaamista. Kuntaliitto on ollut erinomainen tuki tässä. Yksityisten yritysten toiminta perustuu voitontuottamiseen. Kustannustehokkaat palvelut eivät välttämättä ole liiketoimintaa harjoittavan yrityksen ykkösprioriteetti. Julkinen tarvitsee kustannustehokkaita ratkaisuja ja siinä in house-yhtiöillä on merkittävä rooli kehittyneen hankintaosaamisen kautta.

Yksityisellä palveluntuottajalla ei ole osaamista erityisissä julkisten palveluiden tuottamisessa. Tästä sairaalaruoka on erinomainen esimerkki. Sairaaloissa tuotetaan potilaille paljon dieettiruokia ja ne tehdään yksittäisannoksina ns. \*käsityönä\* räätälöidysti per potilas. Kustannukset ovat kalliita ja leikkaavat pääomasijoittajien tuotto-odotuksia. Sitoutuminen kalliiden tukipalvelujen tuottamiseen, kuten laitoshuoltoon eli sairaala- ja leikkaussaliin tuottamiseen on myös kallista ja spesifiä. Yksikään lääkäri ei pysty leikkaamaan potilasta, jos sairaalasiivouksen tasoa leikataan. Sairaalapesulat ovat kallista tuotantoa myös, sillä sairaaloiden pesuloiden on tuotettava erittäin aseptisiä tekstiileitä

kalliilla pesuteknologialla. Jos sairaalat eivät saa aseptisiä tekstiilejä kolmeen päivään, on sairaalat suljettava potilasturvallisista syistä.

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

- 65 § Markkinakartoitus; Pykälään lisätty \*alalla toimivia yrityksiä\* saattaa vääristää kilpailutusta, koska välttämättä kaikkia alalla toimivia yrityksiä ei kuulla ko. hankintaprosessissa. Tällainen malli saattaa lisätä hallinnollista taakkaa, koska on oletettavaa, että kilpailutuksen ulkopuolelle jätetyt alan yritykset valittavat eri instansseihin hankintaprosessin epätasa-arvosta.
- 75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin; ”Hankintayksikön on jaettava hankinta erillisiin osiin tai kilpailutettava hankinnan osat

erillisillä tarjouskilpailuilla” lisäys tulee lisäämään kustannuksia ja päällekkäistä tekemistä tilaajaorganisaation hallinto- ja valvontamenoissa.

Yritykset toimivat kilpailuilla markkinoilla ja tuottavat osakeyhtiölain mukaan ensisijaisesti voittoa. Lisäksi jokainen yritys vaalii omia yrityssalaisuuksia ja taseitaan, joten pilkotuissa kilpailutuksissa tai osahankinta kilpailutuksissa yrityksillä ei ole tavoitteena tuottaa kustannustehokasta kokonaisuutta koordinoiden. On erittäin suuri riski, että tällainen hankintasopimuksen pilkkominen osiin vaikeuttaa esim. hoitajien voimavaroja ja hoitotyön palveluketjun sujuvuutta, kun on toimittava monen eri yrityksen tuottaman palvelun kanssa.

- 124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus; \*kuvaus siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun\* tulee vaatimaan lisähenkilöstöä. Jo nyt hallinnollinen taakka on ymmärrettävästä syystä vaativaa, koska kyse on verorahojen käytöstä. Nykyiset hankinnan kuvauskertomukset ovat riittäviä.
- 125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen; Hankintamenettelyn keskeyttämisen ei pidä perustua siihen, että haetaan enemmän kilpailua. Jos kilpailutus on tehty yleisillä kanavilla kuten Hilma ja kilpailijoita ei tule riittävästi kuin yksi, on tarpeen arvioida, onko tarjoukseen vastannut yritys kyvykäs hoitamaan palvelua vai onko tarpeen keskittää toiminto julkisen tehtäväksi, ettei yleinen turvallisuus vaarannu.

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

- Edellä esitetyt keinot ovat byrokraattisia ja kustannuksia lisääviä. Nykyinen hankintalaki on toiminut tehokkaasti kustannusten ja hallinnon riittävyden osalta.

## Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Julkisen sektorin rahoitustilanteen huomioon ottaen, on olemassa pitkän ajan tietoa siitä, että julkinen toimii kustannustehokkaasti. In house-yritykset ovat tuoneet hankintoihin kustannustehokkuutta entisestään. Nykyinen hankintalaki on myös tuonut yritykset in house-yritysten rinnalle, koska in house-yhtiöt ostavat 55% liikevaihdostaan yksityisiltä yrityksiltä. Markkinat ovat tehokkaassa toiminnassa yksityisen ja julkisen kesken. Vahva julkinen on tarjonnut paljon mahdollisuuksia tulla tuottajiksi suomalaisille markkinoille.

Perustuslain 121 §:ssä turvataan kuntien itsehallinto, eli kunnilla oleva oikeus päättää omista asioistaan. Kunnallinen itsehallinto on olennainen osa suomalaista demokratiaa ja paikallista päätöksentekoa. Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa, että kuntalaiset päättävät paikallisesti omista asioistaan. Ehdotettu 10 % vähimmäisomistusvaatimus tarkoittaa, että kunnat joutuisivat omistamaan vähintään 10 % in house -yhtiöistä, jotta ne voisivat käyttää näitä yhtiöitä tuottamaan tarvitsemiaan palveluita ilman kilpailuttamista. Palvelut rahoitettaisiin edelleen kuntalaisilta kerätyillä veroeuroilla ja kunnille jäisi järjestämisvastuu palveluiden tuottamisesta, mutta kuntapäätäjiltä vietäisiin valtiovallan toimesta mahdollisuus tehdä paikallisesti järkeviä ja kustannustehokkaita ratkaisuja. Esitystä on pidettävä hyvin ongelmallisena perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Henkilöstön saatavuus ja pito vaikeutuu, kun in house-yhtiöiden palvelut pakotetaan yksityistämään. Yksityisen yritysten keskeinen tehtävä on osakeyhtiölain mukaan tehdä voittoa. Voittoja yksityistäessä on aina tehty henkilökunnan palkkoja ja etuja leikkaamalla. Kun leikkaukset tehdään, henkilökunta ei sitoudu tekemään halvennettua tehtäväänsä laadukkaasti. Vaihtuvuus kasvaa ja palvelun tuottaminen ajallaan riskiytyy. In house-yhtiöiden tuottamat palvelut, kun ovat ostajaorganisaatioille elintärkeitä.

Alue- ja paikallistalous on in house-yhtiöiden yhteistyön takia vahvistunut. In house-yhtiöt suuntaavat Hilman kautta kilpailutuksia suoraan alueellisille ja paikallisille yrityksille. Mikä hankintalain esitykset menevät läpi tarkoittaa se sitä, että tulevaisuudessa pääomasijoittajat rikastuttavat maita, joihin Suomen julkisen sektorin rahoja voidaan siirtää ja tuottaa niillä sijoitustuottoja, jotka eivät kohdenna suomalaisten organisaatioiden ja kansalaisten palvelujen parantamiseen. Nyt jos koskaan olisi aika tunnustaa in house-yhtiöt yhteiskunnallisiksi yrityksiksi, jotka tuottavat omalla toiminnallaan yhteiskunnan elintärkeille toimintoille varmuutta ja kustannustehokkuutta.

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

Kuntien kustannukset kasvavat pakkoyksityistämisillä ja pakko-ostoilla. Kunnat eivät voi enää tämän jälkeen säädellä omia kulujaan, koska yksityinen sanelee hinnat. In house-yhtiöiden kanssa on rakennettu kustannustehokkaita palvelukokonaisuuksia räätälöidyillä malleilla.

- **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?**

Ainoat hyötyjät elinkeinonharjoittajat ja heidän etujärjestöt – veronmaksajat ja julkiset organisaatiot maksavat Suomessa omista palveluistaan moninkertaista lisähintaa, koska yksityisen tehtävänä on tuottaa osakeyhtiölain mukaisesti voittoa ensisijaisesti, ei hyvinvointia tai toimintavarmuutta julkisille kumppaneille.

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

Muutos tulee viemään monien arvioiden mukaan ainakin 5 vuotta, jonka aikana juoksevat siirtymäkustannukset. Niiden on arvioitu nousevan miljardeihin. Lisäksi samanaikaisesti luodaan palvelumarkkinoita, sillä tällaisia in house-yhtiöiden markkinoita ei ole olemassa. Kyse on erityispalveluista, jotka on räätälöity kustannustehokkaaksi julkisten palvelujen palveluketjun kokonaisuudeksi.

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

Siirtymäaika on pitkä, ainakin viisi vuotta minimissään. Koska kyse on julkisen sektorin elintärkeitä toiminnoista, pitkää siirtymäaikaa on noudatettava, ettei synny kriisejä toiminnallisessa kyvykkyydessä.

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

Suomi on 'sodassa'. Yhteiskunnan kriittisten toimintojen osalta on tehtävä poikkeussäännöksiä. Marinin hallitus esimerkiksi korona-aikana loi valmiuslain liitteeksi kriittisten ammattiryhmien listan (<https://valtioneuvosto.fi/-/yhteiskunnan-toiminnan-kannalta-kriittisten-alojen-henkilosto>). Lisäksi tarvitsemme poikkeussääntelyä energian, tietojärjestelmien, kriittisen infran, ruokahuollon ja viranomaistoimintoihin liittyvien yhteiskunnallisten palvelujen osalta esim. ruokapalvelut ja siivous, joilla suojataan viranomaisten ja kansalaisten henkeä. Mm. yllä mainituista asioista löytyy tarkempia eriäviä mielipeitä esityksen liiteosasta Kuntaliitolta, KKV:ltä, metsä- ja maatalousministeriöltä sekä valtiovarainministeriöltä.

## **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?**

### a. Riittävät palvelut ja niiden turvallisuus

Hyvinvointialueiden merkitys on suuri kokonaisturvallisuudessa ja varautumisessa. Sairaaloiden on toimittava yötä päivää siten, että kaikki tukipalvelut toimivat sairaanhoitajien ja lääkäreiden rinnalla. Toimivien kokonaisuuksien pilkkominen ei ole älykästä tässä turvallisuustilanteessa, missä Suomi ja Eurooppa elävät. Sairaalat ovat varautumisen keskipisteitä. Sairaaloilla on myös vastuu sotilaiden ja nyt Nato-sotilaiden hoidossa. Sairaaloiden on vankennettava omaa turvallisuussuunnitelmaansa. Kun sairaaloissa on sotilaita, on mahdollista, että kyberiskuilla lamautetaan digitaaliset järjestelmät, jotka säätelevät sairaalan ilmansaantia, veden ja ruoan puhtautta, sähkönsaantia elintärkeisiin laitteisiin jne. Näitä toimintoja säädellään erilaisten digi-laitteiden kautta nykyään, jopa kotona olevalla puhelimella. Sairaalahenkilökunnan on oltava luotettavaa ja turvallista.

Sairaaloiden tekstiilien pesu on strategisesti merkittävä asia. Tällä hetkellä sairaaloilla on omia pesuloita. Niiden työntekijöiden on oltava luotettavia ja turvallisia. Mikäli sairaala ei saa kolmeen päivään aseptisia sairaalatekstiilejä, on sairaala suljettava

### b. Ruokaturvallisuus

Jos sidosyksiköitä koskeva vähimmäisomistusvaatimus nostetaan 10 prosenttiin, kohdistuu vaikutus ennen kaikkea pieniin kuntiin, jotka ovat heikoimmassa asemassa ruokapalveluiden järjestämisessä. Pienemmiltä kunnilta puuttuu usein hankinta- ja kilpailutusosaaminen.

Palvelun tarvitsijoita on pienempi määrä, jolloin kilpailutukset eivät ole yhtä houkuttelevia ja kannattavia ruokapalvelualan yrityksille, mikä nostaa hintoja. Tärkeää on huomioida myös ravintolapalveluja tarjoavilta yrityksiltä vaadittava ravitsemusosaaminen esim. erityisruokavalioiden valmistamisesta, mikä rajoittaa potentiaalisia palveluntarjoajia.

Monilla pienillä kunnilla ei ole enää omaa keittiötä in-house-yhtiöiden aloitettua toimintansa hyvinvointialueilla, mikä tekee palveluiden järjestämisen kalliiksi ja hankalaksi, jos 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus asetetaan. Toisaalta vaatimus hankaloittaa myös hyvinvointialueiden ruokapalveluiden järjestämistä. Monissa kunnissa on pieniä ympärivuorokautista hoitoa tarjoavia hyvinvointialueen yksiköitä, joiden ruokapalvelut hoitaa alueellinen in house -yhtiö. Ruokahuollon kustannukset nousevat, jos hyvinvointialue ei voi enää olla pienemmällä prosentilla osakkaana alueen sidosyksikössä.

Julkisten ruokapalveluiden järjestäminen on lakisääteistä toimintaa ja tärkeä osa muun muassa sote-puolen palveluiden toimintaedellytyksiä. Ruokapalveluiden laaja yksityistäminen heikentää mielestämme varautumista poikkeustilanteisiin ja ruokahuollon huoltovarmuutta.

Siivous ja jätehuolto ovat myös kriisiaikojen osalta elintärkeää toimintaa.

## **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Julkinen sektori ei voi kumppanoitua rikollista taustaa olevan henkilön tai yrityksen kanssa. Julkisen sektorin toimijan on saatava tietää, millaisen toimija kanssa se tekee taloudellista yhteistyötä ja sillä on oltava myös oikeus kieltäytyä rikollisten kanssa toimimisesta. Ehdotus rikosrekisteriotteen käytöstä luopumisesta on älytön. Verovaroilla tuotettavan palvelun on oltava toimintavarmaa. Yrittäjän on maksettava verot Suomeen ja noudatettava Suomen lainsäädäntöä ja työehtosopimuksia. Maksamattomat palkat ovat suuri kustannuserä julkiselle sektorille ja veronmaksajille. Tällainen toiminta aiheuttaa henkilöstön sitoutumattomuutta ja henkilöstön vaihtuvuutta ja heikentää palvelun toimintavarmuutta sekä on kustannusriski julkiselle.

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

Varhaiskasvatuksessa ja monessa valtion viranomaistoiminnassa tarkastetaan henkilön rikosrekisteri. Hallinnollisen taakan vähentäminen tässä kohtaa, väheksyy Suomen rikoslainsäädäntöä.

#### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

-

#### **Muut huomiot**

-

Niemi-Laine Päivi  
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry