

Lausunto

11.03.2025

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?**

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/4099/2024

Lausunto työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry (myöhemmin SKAL) on perehtynyt hallituksen esitykseen ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

#### Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman jaksossa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi todetaan, että hallitus tavoittelee

keskipitkällä aikavälillä julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä turvatakseen laadukkaat palvelut.

SKAL yhtyy esityksen tavoitteisiin, joita ovat muun muassa; parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hankintalaki on tarkoitus uudistaa muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Hallitusohjelman mukaisesti esityksessä ehdotetaan sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia).

Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Esityksellä on tarkoitus parantaa myös hankintojen valvontaa.

SKALin mielestä hallituksen esitys on pääosiltaan oikean suuntainen, mutta asetettuihin tavoitteisiin nähden siinä on puutteita.

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Tavoitteet ovat kannatettavia ja esitys tukee osaltaan tavoitteiden saavuttamista koskien säästöjä ja reilumman kilpailun lisäämistä, mutta jättää samalla vielä paljon avoimia kohtia, joita pyrimme käymään tässä lausunnossamme läpi.

Oleellista on se, uudistaako laki hankintayksiköiden toimintatapoja. Mikäli hankintayksiköillä ei ole tahtoa uudistua hankintapolitiikassaan, mikään lakihanke ei täysin pysty estämään kilpailua vääristäviä toimia.

Inhouse-yhtiöiden käyttäminen ja toiminnan laajuus on riippuvainen paikallisten päätöksentekijöiden tekemistä ratkaisuista. Kaikkien hankintayksiköiden tulisi tehdä tuotantotapa-analysit aina, kun pohditaan palveluiden tai tavaroiden hankkimista omalta

inhouse-yhtiöltä

Inhouse-yhtiöiltä tehdään suorahankintoja sadoilla miljoonilla euroilla vuosittain, mutta

inhouse-yhtiöiden toiminta näiden verorahojen tehokkaasta käytöstä ei ole todistettavissa, koska inhouse-yhtiöt eivät kuulu julkisuuslain piiriin. Julkisuuslakityöryhmän mietinnön ehdotuksen mukaisesti inhouse-yhtiöt tulisi saattaa julkisuuslain piiriin, jotta julkisten varojen käytön vastuullisuus voidaan varmistaa.

### **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?**

SKAL kannattaa markkinakartoitukseen kannustamista, mutta epäilee, onko sekään riittävä toimenpide toteuttamaan hallitusohjelmaan sisältyviä tavoitteiden kirjauksia.

Markkinakartoitus tulisi käytännössä pakolliseksi vasta yli 10 miljoonan euron hankinnoissa ja tässä kohtaa jää iso osa hankintoja pakollisen markkinakartoituksen ulkopuolelle. Tämä heikentää pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia.

SKALin mielestä kaikissa kansalliset kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa tulisi tehdä markkinakartoitus sekä markkinavuoropuhelu.

Laadukkaaseen ja hyvin valmisteltuun hankintaprosessiin kuuluu olennaisesti markkinakartoitus, joka voi esityksen mukaan olla hyvin vapaamuotoinen tapa kuulla alalla toimivia yrityksiä ja potentiaalisia tarjoajia tasapuolisesti. SKALin mielestä tällainen toimintatapa tulisi olla jokaisessa hankinnassa ja SKAL esittääkin, että 65 §:n mukainen markkinakartoitus tulee tehdä aina kansalliset kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa ja markkinakartoituksen tekeminen tulee kuvata hankintapäätöksessä, hankinta-asiakirjoissa ja hankintakertomuksessa.

SKAL pitää tätä perusteltuna myös siitä syystä, että esimerkiksi jätelaissa on määritelty markkinakartoituksesta seuraavaa: ”Kunnan on kiinteistöittäisten jätteenkuljetuspalvelujen hankintoja suunnitellissaan tehtävä markkinakartoitus”.

Markkinavuoropuhelun edistämiseksi 65 §:n nimeksikin tulisi muuttaa ”Markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu”. Markkinavuoropuhelua kuvaillaan pykälän perusteluissa, mutta mielestämme se ei riitä, koska nimenomaisesti markkinavuoropuhelun merkitystä on syytä korostaa.

SKAL tukee hankinnan osiin jakamiseen tehtyjä muutoksia. Järkeviin osiin jaetut hankinnat ovat usein tehokkain keino lisätä kilpailua, kun myös pk-yritykset pystyvät osallistumaan tarjouskilpailuun. Hankintayksikön on perusteltava selkeästi mahdollinen osiin jakamatta jättäminen. SKALin mielestä esitykseen sisällytetyt poikkeukset hankintojen osiin jakamatta jättämisen osalta vesittävät kirjausten velvoittavuutta ja vaikuttavuutta.

SKAL korostaa, että hallitusohjelman toteuttamiseksi olisi selkeintä pakollinen markkinakartoitus kaikissa kansalliset kynnyksarvot ylittävissä hankinnoissa ja hankintamallin soveltuvuuden arviointi olisi pakollinen kaikissa yli 10 miljoonan euron hankinnoissa.

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

SKALin mielestä keskeistä on tarjousten määrän lisäämiseksi ja säästöjen saavuttamiseksi lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Käytännön toimet kilpailun lisäämiseksi edellyttävät hankintayksiköiden velvollisuutta pyrkiä onnistuneisiin kilpailutuksiin.

SKAL haluaa korostaa, että laadukkaasti toteutetut aidot markkinavuoropuhelut ovat edelleen enemmän poikkeus kuin sääntö. Tämän vuoksi SKAL toteaa, että markkinakartoitukseen liittyvät kirjaukset ovat oikeansuuntaisia, mutta edelleen tavoitteeseen nähden riittämättömiä.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Samaan aikaan kun sidosyksikköomistaminen on lisääntynyt, ovat myös sidosyksikköhankinnat lisääntyneet tavalla, joka ei tue reilua kilpailua ja toimivia markkinoita.

SKALin mielestä vähimmäisomistusta koskeva vaatimus on sekä tarkoituksenmukainen että toteuttamiskelpoinen. Tämä vaatimus varmistaa, että sidosyksiköt ovat riittävällä tavalla sidoksissa hankintayksikköön, mikä estää keinotekoiset järjestelyt ja varmistaa, että sidosyksiköiden käyttö on läpinäkyvää ja oikeudenmukaista.

SKAL pitää perusteltuna, että laissa on erikseen mainittu vähimmäisomistusvaatimuksen koskevan myös mahdollisia tytä- ja osakkuusyhtiöitä, jotta 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta ei voida kiertää keinotekoisilla ketjuttamisilla. Muutosehdotuksen positiiviset taloudelliset vaikutukset eli säästöt julkiseen talouteen toteutuvat vaikutusarvioiden mukaan todennäköisimmin silloin, kun hankintayksiköt siirtyvät hankkimaan sidosyksiköiden kautta tuotetut hankinnat kilpailuttamalla yksityisiltä markkinoilta.

Tämän varmistamiseksi on pidettävä huolta siitä, että keinotekoiset järjestelyt sidosyksikköaseman hyödyntämiseksi esimerkiksi kuntayhtymien kautta eivät ole mahdollisia. Vähintäänkin lain perusteluissa olisi todettava, että sidosyksikköaseman saavuttamiseksi hankintayksikön tulee olla suorassa omistussuhteessa sidosyksikköön.

SKAL painottaa erityisesti, että sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus tulee ulottaa koskemaan myös jätehuollon toimialaa. Jätehuollon toimialalla kuntien omistamien yhtiöiden asema on merkittävä sekä lakisääteisten tehtävien hoitamisessa että markkinoilla.

Toimialan kilpailuneutraliteettiongelmia on tarkasteltu useiden hallitusten aikana. Kuntien omistamat jäteyhtiöt ovat vääristäneet kilpailua, mihin hallitus on nyt sitoutunut eri toimin puuttumaan. Hallitusohjelman kirjaukset jätealan kilpailuneutraliteetin parantamisesta ja kiertotaloudesta tukevat toisiaan. On varmistettava, että kiertotalous etenee Suomessa markkinavetoisesti.

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

-

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

Esitetyn muutoksen myötä pk-yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin lisääntyisivät merkittävästi, kun sidosyksikköhankinnat kilpailutettaisiin avoimesti. SKAL katsoo, että tämä avoimuus ja kilpailun lisääntyminen tarjoaisivat pk-yrityksille paremmat mahdollisuudet päästä mukaan julkisiin hankintoihin. Markkinat tervehtyisivät ja lisääntynyt kilpailutus johtaisi mitä todennäköisemmin julkisen talouden säästöihin pitkällä aikavälillä.

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

SKAL ei ole sidosyksikön omistaja eikä lausu tähän kohtaan.

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

Lisääntyvä avoin kilpailuttaminen ja kilpailun määrän kasvaminen toisi lisää kustannussäästöjä.

SKALin näkemyksen mukaan jätehuollon toimialalla muutos lisäisi kilpailua ja vähentäisi olemassa olevia kilpailuneutraliteettiongelmia. Vähimmäisomistusvelvollisuus loisi osaltaan selkeät rajat kuntayhtiöiden toiminnalle ja varmistaisi nykyistä paremmin, että kuntayhtiöt eivät laajentaisi toimintaansa markkinoille perusteettomasti. Samalla se lisäisi yksityisen sektorin mahdollisuuksia kehittää kiertotalouspalveluja innovatiivisemmiksi ja tehokkaammiksi. Jos jätehuollon kuntayhtiöiden toiminta jatkuu nykyisellään ja niiden asema markkinoilla voimistuu, tällöin kilpailu vähenee, yksityisen sektorin rooli kapenee ja kierrätyksen kustannukset nousevat tarpeettomasti. Myös innovatiiviset ratkaisut syntyvät todennäköisesti muualle kuin Suomeen.

Tärkeää on myös, että kilpailun lisääminen jätehuollon toimialalla hyödyttää myös kuntalaisia. Toimialan arvion mukaan viime hallituskauden aikana tehtyjen lakimuutosten myötä jätehuollon yksityiseltä sektorilta siirtyi kunnallisille jäteyhtiöille yli 100 miljoonan edestä liiketoimintaa. Samaan aikaan kuntalaisten jätehuollon kustannukset ovat nousseet.

Vaikka kunnalliset jäteyhtiöt hoitavat kuntien lakisääteisiä tehtäviä on hyvä huomata, että samaan aikaan moni yhtiö kilpailee markkinoilla yksityisten jätehuoltoyritysten kanssa. Esimerkkinä voidaan mainita yritystoiminnassa syntyvän jätteen jätehuolto, joka pääsääntöisesti hoidetaan markkinaehtoisesti. Monet kuntayhtiöt kuitenkin tarjoavat palvelujaan myös tässä markkinassa.

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

Esityksessä ehdotetaan 1 vuotta pidempää siirtymäaikaa eli 2 vuoden ja 6 kuukauden siirtymäaikaa jätealan sidosyksiköille. Esityksessä ei ole tarkemmin perusteltu, mistä syystä jätealalle on tarpeellista säätää muita toimialoja pidempi siirtymäaika. SKAL ei näe tarvetta niin pitkälle siirtymäajalle ja vastustaa jätealan sidosyksiköille muita toimialoja pidempää siirtymäaikaa. Perusteluitakaan tällaiselle poikkeukselle ei ole esitetty. Lakimuutosten tulisi kohdella tasapuolisesti kaikkia toimialoja ja yrityksiä, jonka vuoksi eri toimialoille asetettavat eri mittaiset siirtymäajat ovat tarpeen vain erityisen painavasta syystä.

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

Ei lausuttavaa.

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

SKAL ei näe tarvetta poikkeuksille sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen.

#### **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?**

SKAL katsoo, että lain tavoitteisiin, hankinnan kohteen kuvaukseen ja harkinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin ehdotetut lisäykset ovat tarpeellisia ja parantavat turvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioimista hankinnoissa.

Yksityisten yritysten ja julkisen sektorin välinen yhteistyö on keskeinen osa kansallista huoltovarmuutta. Yritykset vastaavat monista yhteiskunnan kannalta keskeisistä ja välttämättömistä toiminnoista, joten on tärkeää, että julkisissa hankinnoissa tarjoajalle asetetut huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta tai turvallisuutta koskevat vaatimukset ilmoitetaan selkeästi tarjouspyynnössä ja hankintailmoituksessa.

#### **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?**

SKAL toteaa, että rikosrekisteriotteesta on tullut luonteva tapa pakollisten poissulkemisperusteiden selvittämiseksi. SKAL pitää tarpeellisena rikosrekisterioteprosessin kehittämistä ja sen sähköistämistä.

SKAL kuitenkin ymmärtää rikosrekisteriotteista aiheutuneen hallinnollisen taakan ja kannattaa ehdotusta sen pakollisuudesta luopumista ja vakuutusmuotoisen todistuksen mahdollistamista nykyisen rikosrekisteriotteen rinnalla. SKAL pitää erittäin tärkeänä, että harmaata taloutta ehkäistään tehokkaasti, pakollisten poissulkemisperusteiden todentamisen menettelytavasta riippumatta.

#### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Mietinnön mukaisesti suorahankintojen ja sopimusmuutosten ilmoittamisvelvollisuuksiin liittyvät säännökset ovat nykyisellään epä johdonmukaisia ja niitä on tarpeen täsmentää. Hankintayksiköt eivät aina noudata suorahankintoja koskevaa lakisääteistä jälki-ilmoitusvelvoitetta, minkä seurauksena markkinoilta puuttuu tietoa toteutetuista suorahankinnoista.

Julkisten hankintojen kehittämiseksi, harmaan talouden torjumiseksi ja tarjoajien osallistumisedellytysten parantamiseksi tarvitaan lisää tietoa kilpailutuksista ja tämän tiedon keräämisessä jälki-ilmoitukset ovat keskeisessä roolissa. Ilmoitusvelvollisuuden laajentamisella ja täsmentämisellä voidaan kasvattaa kilpailutilanteeseen liittyvää tietopohjaa ja arvioida markkinoiden toimivuutta paremmin.

SKAL katsoo, että ehdotetut muutokset lisäävät hankintojen avoimuutta ja mahdollisesti lisääntyvä hallinnollinen taakka on vähäistä.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Anssi Kujala      Ari Herrala  
toimitusjohtaja      edunvalvontajohtaja

SKAL Ympäristöyritykset ry

Lasse Kontiola  
toimitusjohtaja

## Muut huomiot

-

Herrala Ari  
Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry