

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?**

Julkisilla hankinnoilla on elinkeinoelämälle suuri taloudellinen merkitys. Euroopan komission mukaan julkiset hankinnat muodostavat noin 15–20 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta ja Suomen julkisten hankintojen kokonaisvolyymi on vuositasolla arvioituna noin 38 miljardia euroa. On siis tärkeää, että hankintapolitiikkaa tarkastellaan ja että sitä säätävää hankintalakia uudistetaan aika ajoin.

Esityksen keskeiset tavoitteet; kilpailun lisääminen julkisissa hankinnoissa, sidosyksiköiden käytön osittainen rajoittaminen silloin kun ne haittaavat markkinoiden toimintaa, kustannustehokkuus ja vastuullinen julkisten varojen käyttö, ympäristövastuun huomioiminen, huoltovarmuuden turvaaminen ja hankintojen läpinäkyvyyden parantaminen ovat sinällään hyviä ja tavoiteltavia asioita.

Turun kauppakamarin näkemyksen mukaan esitetyt toimenpiteet ja muutokset ovat kuitenkin osittain ristiriidassa tavoitteiden kanssa. Olemme saaneet jäseniltämme jopa näkemyksiä, joiden mukaan muutoksilla voi olla enemmän negatiivisia kuin positiivisia vaikutuksia suhteessa lakiuudistuksen tavoitteisiin. Todennäköisimmin ei-toivottuja vaikutuksia näyttää olevan tosiasiallisen määräysvallan osoittamiseen pohdituilla keinoilla ja ratkaisuilla eli erityisesti 10 % vähimmäisomistusosuudella, jonka ei nähdä olevan tehokkain keino päästä esityksen yllä mainittuihin tavoitteisiin.

#### **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.**

- Esityksen tavoite markkinakartoituksen käytön lisäämisestä on hyvä ja edistää vastuullista rahan käyttöä kunnissa. Ylipäätään jatkuva vuoropuhelu elinkeinoelämän kanssa on tärkeää ja edistää sekä monipuolista palvelutarjontaa että tarjoajien elinvoimaisuutta alueella. Markkinakartoituksen vapaaehtoisuus on ainakin siirtymävaiheessa järkevää.
- Esityksessä määritelty yli 10 miljoonan euron hankintojen raja hankinta-analyysille ja hankintamallin arvioinnille on kohtuullinen. Raja on kuitenkin esimerkiksi pienille kunnille varsin korkea. Vaihtoehtoisena ehdotamme, että raja voisi olla myös tietyissä tilanteissa joustava tai euromäärän sijaan suhteutettu esim. kunnan kokoon tai budjettiin.
- Lakiuudistuksessa mainittujen mallien ja käytäntöjen toimeenpano lisää osaltaan kunnilla tarvetta osaavaan henkilökuntaan ja lisäresursseihin, jotka erityisesti pienillä kunnilla ovat ennestäänkin pienet. Turun kauppakamarin näkemyksen mukaan esityksessä on jätetty riittävästi tulkintavaraa tapauskohtaiseen toteutukseen.
- EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat edellytetään pilkottavaksi osiin, jotta myös pienempien yritysten osallistuminen tarjouskilpailuihin mahdollistuisi. Tästä voisi poiketa vain perustellusta syystä. Pilkkominen on näkemyksemme mukaan joissakin tapauksissa perusteltua, mutta ei sovellu kaikkiin toimialoihin ja toimintoihin. Mm. sosiaali- ja terveysalan palveluissa sekä huoltovarmuuden ja päivittäistoimintojen kannalta kriittisillä aloilla (jätehuolto, vesihuolto jne.) pilkkominen ei ole tarkoituksenmukaista sosiaalisista ja inhimillisistä syistä tai mahdollisten palvelukatkosten aiheuttamien suurten haittojen takia.
- Hankintayksikön tarpeiden lisäksi sopiva hankinnan koko riippuu myös hankinnan kohteena olevan tuotteen tai palvelun markkinatilanteesta, eli siitä, kuinka paljon markkinoilla on ylipäätään soveltuvaa tarjontaa tai kykyä vastata hankintaan. Mahdollisia raja-arvoja ja poikkeamisen mahdollisuuksia määritettäessä on siis syytä huomioida eri kokoisten hankintayksiköiden ja erilaisten markkinoiden aiheuttamat tarpeet ja rajoitteet.

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

Hallitusohjelman mukaan hankintalakiin ehdotetaan velvoitetta kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa saadaan vain yksi tarjous. Tästä voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Uudelleenkilpailutusvelvoite ei kuitenkaan koskisi tilanteita, joissa hankintayksikkö on valmistellut hankinnan huolellisesti. Hankinnan valmistelun huolellisuutta voi kuitenkin olla hankala mitata tai todentaa käytännössä, joten tähän tarvittaisiin näkemyksemme mukaan selkeä tarkennus. Lisäksi uudelleenkilpailutus tulisi tehdä korkeintaan kerran.

- Näkemyksemme mukaan pakollisella uudelleen kilpailuttamisella ei saavuteta tuottavuusetuja julkisella sektorilla. Sopivia tai halukkaita tarjoajia ei välttämättä löydy markkinoilta, joten uudelleen kilpailuttamisen vaatimus lisääsi ainoastaan hallinnollista taakkaa ja tehottomuutta.
- Toivoisimme, että esityksessä täsmennettäisiin kriteereitä, milloin huolellisuusvelvoitetta on laiminlyöty ja milloin uudelleenkilpailutusvelvoite on voimassa. Uudelleenkilpailuttaminen on kallis ja hankala prosessi ja eikä siihen tule kevein perustein velvoittaa. Saman kilpailutuksen uusiminen ei todennäköisesti tuo uusia tarjouksia, ellei tilanne ole muuttunut.
- Hankintalain tuomat vaatimukset kuntien kilpailutusosaamiselle ovat kasvaneet koko ajan. Etenkin pienemmissä kunnissa ei välttämättä ole resurssia toteuttaa osaamista vaativia julkisia hankintoja, eikä osajia myöskään ole saatavissa yksittäisiä kilpailutuksia varten. Kiristyvällä normistolla on myös hintalappu – tarvittava asiantuntemus voidaan hankkia joko yksityiseltä yritykseltä ostettuna asiantuntijapalveluna, tai omien osajien lisäämisellä tai lisäkouluttamisena. Nyt monet kunnat ovat hankkineet tätä osaamista sidosyksikköyhtiöiltä.
- Hankintalain uudistamisen pääasiallisen tavoitteen tulisi olla lain yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen, nyt tehtävillä muutoksilla sen sijaan monimutkaistetaan lakia entisestään. Liian kompleksinen laki ja tarjouspyynnöt eivät näkemyksemme mukaan edistä pk-yritysten pääsyä markkinoille.

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

Hankintojen valmistelun osalta keinot vaikuttavat oikeasuuntaisilta. Kuitenkin on huomattava, että hallitusohjelman kirjaus sidosyksikköjen enintään 10 % omistusosuusvaatimuksesta tosiasiallisen määräysvallan osoittamisen kriteerinä tulee todennäköisesti lisäämään sidosyksiköiden määrää keinotekoisesti, mutta pk-yritysten pääsy laajoihin hankintakokonaisuuksiin ei silti olennaisesti helpotu. Tosiasiallisen määräysvallan osoittamiseen on sen sijaan syytä pohtia tarkoituksenmukaisempia keinoja (tästä enemmän lausunnon kohdassa 3)

Suomi on tietyissä palveluissa pieni markkina-alue, ja toimijoiden määrä on rajallinen. Kunnat vaativat kilpailutuksissaan toimivaa palvelua ja referenssejä sen todentamiseksi. Esitetyt toimenpiteet eivät ratkaise tätä ongelmaa eli eivät kannusta lisäämään osaamista tai tarjontaa markkinoilla. Yleinen jäsentemme näkemys oli, että erityisesti 10 % minimiomistusvaade tulee johtamaan siihen, että kunnat ottavat palvelut omaksi tuotannokseen eivätkä hanki niitä markkinoilta.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

- Näkemyksemme mukaan sidosyksiköiden omistusosuuden sääntelyllä ei kehitetä tai edes turvata markkinoiden toimintaa. Tosiasiallisen määräysvallan toteuttamiseen on olemassa tehokkaampia keinoja, joita myös lakiesityksessä on tarkasteltu vaihtoehtoisina toteuttamistapoina.
- Esitykseen liittyvänä ilmeisenä vaarana on hyvin toimivien sidosyksikköyritysten pilkkominen ja pienten kuntien mahdollisuuksien käyttäen sidosyksiköiden asiantuntemusta heikentäminen. Tällöin kilpailutukset joko tehtäisiin omalla toiminnalla, joka tarkoittaa huomattavasti pienempiä resursseja ja pienempää hankintaosaamista tai kilpailutuksista luovuttaisiin täysin. Näkemyksemme mukaan on todennäköisempää, että sidosyksiköiltä hankitut palvelut alettaisiin kunnissa tuottaa itse, jolla vältetään hankalaksi koettu julkinen kilpailutus. Tämä johtaisi pahimmillaan siis täysin päinvastaiseen lopputulokseen kuin mitä lakiuudistuksella tavoitellaan.
- Esitämmekin 10 % omistusosuusvaateen kirjaamista vaatimuksen sijasta tavoiteltavaksi suositukseksi, josta voidaan tietyillä edellytyksillä (ks. myöhemmin) poiketa.
- Markkinoiden toiminnan ja aidon kilpailun edistämiseksi esitämme ratkaisuksi mallia, jossa kuntaomisteisille yhtiöille asetetaan velvollisuus hankkia palvelut merkittävilta osin markkinoilta oman tuottamisen sijaan: esim. lähtötilanteessa 50% liikevaihdosta ja viiden vuoden siirtymäaikana nosto 80%:iin. Kunta voisi suorahankkia palveluja vain yhtiöltä, joka kilpailuttaa säädetyn osuuden palveluista. Tämä yhdistettynä tosiasiallisen määräysvallan osoittamiseen tässä lausunnossa myöhemmin tarkemmin esitettävällä tavalla, turvaisi sekä nykyisten hyvin toimivien toimijoiden että markkinoiden säilymisen ja toiminnan ja lisäksi turvaisi markkinoita häiritsemättömällä tavalla tosiasiallisen määräysvallan yhtiöissä.

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

Mielestämme tämä vähimmäisvaatimus johtaisi toimivien yhtiöiden epätarkoituksenmukaiseen pilkkomiseen ja erityisesti pienten kuntien aseman heikentymiseen markkinoilta hankittavien palvelujen osalta. Esitys johtaisi myös palvelujen toteuttamiseen kuntien omana työnä, ei niinkään kilpailuttamisen lisääntymiseen.

Useat sidosyksiköt on perustettu nimenomaan kuntien välineeksi toteuttaa hankintalakia ja tehdä osaavia julkisia hankintoja. Monet sidosyksiköt hankkivat palveluja yksityiseltä sektorilta ja toimivat tällä tavalla kuntien ostoasiantuntijatahoina. Jos sidosyksikkö kilpailuttaa hankinnat tässä lausunnossa esitetyllä tavalla (50 – 80 %), voidaan markkinoiden toiminta sekä toimivat sidosyksikköjärjestelyt turvata. Tämä on myös niiden yritysten etu, jotka osallistuvat julkisiin kilpailutuksiin.

- Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamamme organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?
- Mikäli lainsäädäntö menee ehdotetussa muodossa läpi, edessä on valtava hankinta- ja sidosyhtiöiden uudelleenjärjestely, vaikka tilanne esimerkiksi kuntien lakisääteisten tehtävien osalta ei muutu. Omistajuus ei ole relevantti mittari, kun etenkin pienimmät omistajat (=pienimmät kunnat) jäävät pulaan uudistuksen myötä.

- Markkinoiden nykyisessä toiminnassa pullonkaulana on usein kuntien hankintaosaaminen ja resurssit. Uusi hankintalaki vaikeuttaisi merkittävästi tilannetta ja nostaisi merkittävästi kuntien kustannuksia – kunnilla kun on muutenkin riittävästi taloushaasteita. Moniomisteiset kuntayhtiöt (joissa omistusosuudet ovat tyypillisesti monilla omistajilla pieniä) ovat nimenomaan pystyneet tuomaan pienillekin kunnille suuruuden etuja, kun palvelut ovat skaalautuvia ja yhtäläisesti kaikille hinnoiteltuja
- Paras tapa lisätä markkinoiden toimivuutta ja samalla tukea kuntia on vahvistaa kuntaomisteisten, julkiset hankinnat ja palvelumarkkinat tuntevien yhtiöiden roolia, mutta niin, että niille asetetaan velvollisuus hankkia palvelut merkittävilta osin markkinoilta, kuten tässä lausunnossa esitämme.

- **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?**

-

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

-

- **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?**

Esitämme 10 % omistusosuusvaateen kirjaamista vaatimuksen sijasta tavoiteltavaksi suositukseksi, josta voidaan tarvittaessa perustellusti poiketa. Tosiasiallinen määräysvalta voidaan osoittaa esimerkiksi seuraavilla toimilla, joilla voitaisiin perustella poikkeaminen omistusosuussuosituksesta:

Hankintayksiköiden määräysvallan ohjaaminen sopimuksellisesti esim. hallinnolliset säännöt tai osakassopimukset määrittelemällä. Päätöksenteko säilyisi hankintayksiköiden hallinnassa.

- Informaatio-ohjausta ja analyysivelvoitetta käyttämällä. Esim. kannustaminen kustannusvaikutusanalyysin tai yritysvaikutusten arvioinnin tekoon ennen hankintaa sekä ohjauksellinen kannustaminen markkinoiden parempaan hyödyntämiseen.
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on ehdottanut liikevaihtoon perustuvaa poikkeusta, joka rajaisi sidosyksiköiden käyttöä ilman, että se nostaisi tarpeettomasti julkisen sektorin kustannuksia. Tämä voisi olla joustavampi tapa säännellä sidosyksiköiden käyttöä kuin kiinteä omistusosuusraja.

Sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevaa kirjausta tulee pohtia erityisesti huoltovarmuuskriittisten toimialojen ja toimintojen osalta niin, että huoltovarmuuspalvelut turvataan myös kuntien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta.

## **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?**

- Hankintalakia on syytä arvioida ja selventää siltä osin, kuinka huoltovarmuuteen, häiriönsietokykyyn ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja voidaan nykyistä paremmin huomioida kaikissa turvallisuuskriittisissä hankinnoissa
- Huoltovarmuustoimijat tulisi huomioida erityisesti nostamalla toimijat erillisen ohjeistuksen piiriin, jossa painotetaan strategista merkitystä. Tässä tulisi ottaa huomioon myös varautumis- ja kriisitilanteet, joissa markkinaehtoinen toiminta voi olla epävarmaa.
- Näiden ratkaisujen käyttö olisi joustavaa eikä rajoittaisi liikaa kuntien ja hyvinvointialueiden päätösvaltaa omissa yhtiöissään. Kun sidosyksiköiden käyttö perustuisi todellisiin taloudellisiin ja toiminnallisiin perusteisiin, saavutettaisiin todennäköisesti hyötyjä myös kustannustehokkuuden osalta. Varautuminen ja huoltovarmuusnäkökulmat olisivat paremmin huomioituna. Jos tällaista mallia haluttaisiin edistää, se voitaisiin sisällyttää hankintalainsäädäntöön joko suosituksena tai osana hankintayksiköiden velvollisuuksia.

## **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Näkemyksemme mukaan muutos keventäisi hallinnollista taakkaa jonkin verran.

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

-

## Hankintojen ilmoittaminen

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

-

## Muut huomiot

- Kilpailutukset onnistuvat ja tarjouksia saadaan riittävä määrä vain silloin, kun yritykset kokevat julkiset hankinnat houkutteleviksi. Kilpailu hankinnoissa on vähäistä ja liian tiukka säätely ja liian tiukat kriteerit eivät lisää kilpailutusten houkuttelevuutta.
- Hankintamenettelyyn saadaan todennäköisesti enemmän tarjouksia, jos tarjoajaa ja hankinnan kohdetta koskevat vaatimukset asetetaan hankinnan kohteeseen nähden kohtuulliselle tasolle, ja tarjouspyyntöasiakirjat, sopimusehdot mukaan lukien, laaditaan rakenteeltaan ja sisällöltään selviksi ja riittävän tarkkoiksi, jotta niihin ei jää tulkinnanvaraa.
- Erilaiset hankintakriteerit tulisi pystyä huomioimaan, esim. laatu, kotimaisuus, vastuullisuus, huollettavuus, jne. Esityksessä esim. vastuullisuudella tarkoitetaan vain rikosrekisteriasiaa, mutta ympäristönäkökulmia ei korosteta kriteereissä tarpeeksi. Julkisten hankintojen toteuttamista muiden tavoitteiden lisäksi myös ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla tulee korostaa samoin kuin huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökulmien toteutumista julkisissa hankinnoissa.

Ahonen Krista  
Turun kauppakamari