

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?**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on lisätä tehokkuutta julkisissa hankinnoissa sekä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Erityistä huomiota hallitusohjelmassa on kiinnitetty sidosyksiköitä koskevaan sääntelyyn.

Julkisten hankintojen tehostamisen lisäksi olisi kuitenkin syytä tarkastella kilpailutuksen toimivuutta laajemmasta näkökulmasta. Julkisten hankintojen tarkoituksena tulee olla laadukkaiden ja sosiaalisesti kestävien palveluiden järjestäminen mahdollisimman helpolla ja yksinkertaisella tavalla niin, että myös pienillä yrityksillä on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin. Suomessa palveluiden järjestämisen edellytykset ja hankintatarpeet voivat alueellisesti erota toisistaan. Lisäksi hankintatoimi vaihtelee toimialoittain ja myös hankintayksiköiden koot ovat erilaisia. Tavoitteena tulisi olla se, että hankintoihin liittyvä sääntely turvaa tasapuolisesti kaikenlaisissa olosuhteissa tehtävää hankintatoimea ja ottaa huomioon erilaisten hankintayksiköiden mahdollisuudet kilpailuttaa toimintojaan. Hankintasääntelyllä ei pidä tukea yksityisten markkinakeskittymien muodostumista välttämättömien palveluiden järjestämiseen.

Yksityiseltä sektorilta sote-palveluntuottajilta hankittavien palveluiden osalta on otettava huomioon, että palvelutuotanto on viime vuosina alkanut vahvasti keskittyä. Isot palveluntuottajat ovat saaneet yhä kasvavaa roolia kilpailutuksissa ja ne ovat näin valikoituneet palveluntuottajiksi kilpailutuksen kautta. Pienemmät palveluntarjoajat eivät välttämättä lähde mukaan tarjoajiksi, jos hankinnan kohteena on hyvin laaja ja erikoispalveluja edellyttävä palvelukokonaisuus.

Sosiaali- ja terveystalouden henkilöstön näkökulmasta on edelleen tärkeää, että paikkakunnilla eri puolilla Suomea toimii elinvoimaisia yrityksiä, jotka voivat työllistää henkilöstöä myös lähellä heidän asuinpaikkaansa. Paikkakuntien elinvoima on tärkeää henkilöstön saatavuuden näkökulmasta ja lähipalveluiden turvaaminen tärkeää asiakkaiden näkökulmasta.

Julkisia varoja käytettäessä korostuu hankintojen vastuullisuuteen liittyvät kysymykset. Vastuullinen työnantajapolitiikka ja työntekijöiden oikeuksien kunnioittaminen on olennainen osa hyvää hankintatoimea.

Ehdotuksessa on sääntelyelementtejä, joita ei voi pitää tarkoituksenmukaisina ja julkisten hankintojen toimivuutta edistävinä. Näitä käsitellään jäljempänä omina asiakohtinaan.

### **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?**

Ei huomautettavaa.

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

Ehdotetut keinot saattavat edesauttaa tavoitteiden toteuttamista. Olennaista on, että ehdotuksilla ei ole kielteisiä vaikutuksia julkisten hankintojen laatuun ja vastuullisuuteen.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Ehdotuksen mukaan tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaus julkisen sektorin tehokkuuden sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten parantamiseksi rajaamalla sidosyksiköiden käyttämisestä. Esityksessä esitetään lisättävän hankintalain 15 §:n sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus, jonka mukaan hankintayksiköiden omistukselle niiden yhdessä omistamasta sidosyksiköstä on asetettava 10 prosentin vähimmäisomistusta koskeva ehto. Tällä pyritään lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta hankinnoissa. Vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta voitaisiin poiketa vain sellaisten valtio-omisteisten kriittisiä toimintoja koskevien sidosyksiköiden osalta, joita koskeva poikkeus on säädetty erityislaissa.

Ehdotettu muutos voisi hankaloittaa in house -yhtiöiden toimintaa. Kuntien ja hyvinvointialueiden toimintasektoreilla on merkittävästi osaamista.

Tämän toiminnan vaikeuttaminen voisi vaarantaa esimerkiksi taloushallintopalvelujen osaamisen ja jatkuvuuden esimerkiksi sellaisissa in house -yhtiöissä, joissa on omistajina suuri määrä pieniä kuntia varsin pienillä (alle 10 %) omistusosuuksilla. Käytännössä tällaiset pienet omistajat joutuisivat jatkossa hankkimaan palvelunsa vapailta markkinoilta, tai sitten nykyisiä in house -yhtiöitä jouduttaisiin pilkkomaan. Tämä puolestaan vähentäisi skaalaetuja ja alentaisi tuottavuutta. Kilpailutusten lisääminen voisi lisätä varsinkin pienten kuntien hallinnollista taakkaa ja heikentää julkisen sektorin tehokkuutta.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on estää erilaiset keinotekoiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena on kiertää hankintalain säännöksiä sidosyksiköiden avulla. Lain säännösten tarkoituksellista kiertämistä tulisi pyrkiä estämään muilla keinoin kuin säätämällä kategorisesta 10 %:n vähimmäisomistuksen ehdosta. Kilpailua vääristäviä toimia on mahdollista estää vahvistamalla KKV:n asemaa lain toimeenpanoa valvovana viranomaisena.

Kuten edellä on todettu, julkisten hankintojen tarkoituksena tulee olla laadukkaiden ja sosiaalisesti kestävien palveluiden järjestäminen mahdollisimman helpolla ja yksinkertaisella tavalla niin, että myös pienillä yrityksillä on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin. Suomessa palveluiden järjestämisen edellytykset ja hankintatarpeet voivat alueellisesti erota toisistaan. Lisäksi hankintatoimi vaihtelee toimialoittain ja myös hankintayksiköiden koot ovat erilaisia. Tavoitteena tulisi olla se, että hankintoihin liittyvä sääntely turvaa tasapuolisesti kaikenlaisissa olosuhteissa tehtävää hankintatoimea ja ottaa huomioon erilaisten hankintayksiköiden mahdollisuudet kilpailuttaa toimintojaan. Hankintasääntelyllä ei pidä tukea yksityisten markkinakeskittymien muodostumista välttämättömien palveluiden järjestämiseen.

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

Mahdollisia vaikutuksia on kuvattu edellä. Ehdotuksen vaikutusarviointien osalta on todettava, että työllisyysvaikutuksia ei ole riittävällä tavalla arvioitu. Vaikutusarvioinneissa todetaan vain, että ”arvion mukaan ehdotuksen mukaisen siirtymäajan puitteissa hankintayksiköillä olisi riittävästi aikaa tehdä uudelleen toteutettavista sopimuksista huolellinen analyysi, neuvotella sidosyksiköidensä kanssa muutostarpeista sekä irtisanomisista ja järjestää tarvittaessa korvaavaa toimintaa omalla palvelutuotannolla tai hankkia palveluja uusilla hankinnoilla”. Ehdotuksen henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset tulee arvioida huomattavasti tätä tarkemmin.

- **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?**

Vaikutusarvioinneissa pitäisi punnita huolellisemmin ehdotuksen hyödyt suhteessa siitä aiheutuviin negatiivisiin vaikutuksiin.

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

Jos sidosyksiköiden käyttöä rajoitetaan, tulisi siirtymäajan olla riittävän pitkä, esimerkiksi viisi vuotta. Tämä muun muassa sen vuoksi, että esimerkiksi it-toiminnoissa sidosyksikkömuutoksesta voi seurata valtakunnallisesti kilpailutusten määrän nopea ja raju kasvu. Tämä saattaisi johtaa heikkoon kilpailutukseen ja sen kautta sekä hintojen nousuun että laadun heikkenemiseen vastoin lakimuutosten tarkoitusta.

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

-

**Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistususuusvaatimukseen. 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?**

-

**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?**

Emme kannata rikosrekisteriotteen pakollisuuden poistamista. Sen tilalle ehdotettu vakuutuksen antamisen edellytys ei riittävällä tavalla turvaa julkisten hankintojen lainmukaisuutta. Kun tavoitteena on myös harmaan talouden torjunnan ehkäiseminen, ei ehdotettua muutosta voida pitää perusteltuna.

## Hankintojen ilmoittaminen

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

-

## Muut huomiot

Ehdotuksessa esitetään hankintalain 12 luvun 108 § kumottavaksi. Hankintalain 108 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveystalouden laadusta ja saatavuudesta. Säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena on ollut varmistaa, että hankintayksiköt ottaisivat laatu- ja saavutettavuustekijät huomioon sote-palveluita kilpailuttaessaan. Nykyisin velvollisuuksista säädetään myös sektorikohtaisessa lainsäädännössä, kuten sote-järjestämislain 3 luvussa. Esityksessä todetaan, että tämän vuoksi kumottaville säännöksille ei ole tarvetta hankintalaissa. STTK ei kannata hankintalain 108 §:n kumoamista. Sote-järjestämislain soveltamisala on kapeampi kuin hankintalain soveltamisala. Sote-järjestämislaki ja sen säännökset hankinnoista koskevat vain lain 1 §:n mukaisia toimintoja eli hyvinvointialueita ja osin HUSia. Lisäksi sote-järjestämislaissa sosiaali- ja terveystaloudella tarkoitetaan ylipäätään vain lain 2 §:n mukaisesti hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevia palveluita. Hankintalaki koskee myös valtiota ja kuntia. Sosiaali- ja terveystaloudet ovat myös valtion ja etenkin kuntien vastuulla (kuten varhaiskasvatus).

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi rikoslain 30 luvun mukainen törkeä kirjanpitorikos sekä 48 luvun mukaisia törkeitä ympäristörikoksia ehdokkaiden tai tarjoajien pakollisiksi poissulkemisperusteiksi hankintalain 80 §:n 2 momenttiin. Ehdotus on kannatettava. Vastuullisten kansallisten hankintojen turvaamiseksi pakollisia poissulkemisen perusteita pitäisi soveltaa myös EU:n kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Lisätietoja:

Inka Douglas, juristi

inka.douglas@sttk.fi

Gylling Päivi  
STTK ry.