

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?**

Esitys hankintalain uudistamisesta on ongelmallinen.

Oikeansuuntaisena voidaan pitää markkinakartoituksen merkityksen korostamista hankintojen valmistelussa sekä esitettyä tavoitetta jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi. Parhaimmillaan nämä keinot voivat lisätä tarjousten määrää ja näin edistää syntyvää kilpailua.

10 prosentin omistusosuus sääntelykeinona on virheellinen. Tämä ei tue hallituksen tavoitetta hyödyntää sidosyksiköitä tarkoituksenmukaisesti, ei lisää merkittävästi kilpailua tai markkinoille siirtyvää liikevaihtoa, eikä julkisen sektorin kustannustehokkuutta tuotannon koordinoinnin purkautuessa ja hallintokulujen lisääntyessä.

Erityisen suuria vaikeuksia esitys aiheuttaisi pienille kunnille, jotka jäisivät muutoksen seurauksena sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön ulkopuolelle ja näin ollen menettäisivät mittakaavaedut palvelujen hankinnassa ja kohtaisivat perustavanlaatuisia ongelmia vastaavien järjestelmien hankkimisessa sekä tarvittavan henkilöstön rekrytoinnissa muutosta toteuttamaan.

#### **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.**

Koemme että hankintojen valmistelu toimii jo tällä hetkellä erinomaisella tasolla, sillä inhouse-yhtiön omistajat saavat kilpailutuksen vaatiman asiantuntemuksen omalta yhtiöltään ja yhtiö puolestaan hyödyntää laajasti yksityisen sektorin palvelutuotantoa hankintalainmukaisella kilpailuttamisvelvoitteella. Palveluiden toteuttamisessa yhteistyö inhouse-yhtiön ja yksityisomisteisten yritysten kanssa on sujunut luontevasti ja tehokkaasti erityisesti alueen pk-yritykset ovat olleet loistava yhteistyökumppani julkisen sektorin tarvitsemien palvelujen toteuttamisessa.

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

#### 65 § Markkinakartoitus

Yhtiömme toteuttaa markkinakartoituksia hankinnoissaan jo nyt laaja-alaisesti. Lakiehdotus jättää markkinakartoituksen toteutustavan edelleen hankintayksikön harkittavaksi, mitä voidaan pitää perusteltuna ja hyvänä linjauksena.

#### 75 § Hankintojen jakaminen osiin

Hankintojen jakaminen osiin on hyvä tavoite ja käytännössä tätä tehdään inhouse-yhtiössämme jo tällä hetkellä säännönmukaisesti, jotta kyettäisiin varmistamaan yrityskentän resurssit mahdollisimman optimaalisella tavalla kustannustehokkuuden varmistamiseksi sekä useamman tarjoajan saamiseksi palvelupyyntöihin.

#### 124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Mietinnössä ei tuoda riittävällä tavalla esiin, mikä tämän pykälän tarkoitus on, emmekä näe pykälän tuovan lisäarvoa kilpailutuksiin osallistuville. Pykälä lisää edelleen hankintatoimen ja hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Keskeisimmät hankintaa koskevat tiedot löytyvät jo tällä hetkellä hankintapäätöksestä sekä jälki-ilmoituskäytännöstä.

#### 125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Tarjousten ja kilpailun lisäämisen tavoite on sinänsä oikea. Käytännössä pienillä markkina-alueilla tarjousten määrän kasvattaminen voi erittäin vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Mikäli markkinakartoitus on tehty huolellisesti, on hankinnan valmistelun katsottava olevan tarvittavalla tasolla ja kaikilla halukkailla toimijoilla on jo nyt mahdollisuus osallistua tarjousten jättämiseen, eikä uusi tarjouskierros välttämättä tuo muutosta alkuperäiseen tilanteeseen, vaan sen sijaan luo lisää työmäärää jo nyt vahvasti säänneltyyn tarjouspyyntöprosessiin. Esitetty uudistus luo painetta lisätä hankintoja valmisteleavan henkilöstöresurssin määrää.

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

Mikäli markkinakartoitukset ja niihin liittyvät markkinavuoropuhelut toteutetaan huolellisesti, ei esitetyllä uudistuksella ole merkittävää lisäarvoa, sen sijaan vaarana on valmistelubyrokratian lisääntyminen sekä uudesta säädöspohjasta aiheutuvien valitusten lisääntyminen ja sitä kautta kasvavat hallintokustannukset ja -byrokratia.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Lakiesityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista haittavaikutuksista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille, sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.

Esityksessä ei ole huomioitu Suomen maantieteellisiä ja toimialakohtaisia erityispiirteitä. Yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus jättää huomiotta tilanteet, joissa sidosyksikön hyödyntäminen alle 10 prosentin omistusosuudella on perusteltua ja yleisen edun mukaista, sekä määräysvallan toteutuminen on osoitettavissa. Tämä rajoitus heikentää erityisesti Suomen harvaan asuttujen alueiden, kuten Pohjois-Suomen, Pohjoisen Keski-Suomen ja Itä-Suomen, mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön mahdollistamaa yhteistyötä laadukkaiden, kustannustehokkaiden ja turvallisten palveluiden mahdollistamiseksi. Näillä Suomen harvaan asutuilla alueilla markkinoiden toiminta on usein rajallista, eikä kilpailu ole riittävää. Sidosyksiköiden merkitys vaihtoehtona omalle tuotannolle korostuu kyseisillä alueilla, joissa työvoiman ja osaajien saatavuus on heikompaa kuin Suomen kasvukeskuksissa.

Esityksen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu kattavasti lainvalmisteluprosessissa. Erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden kykyyn järjestää tarvitsemansa palvelut liittyvät vaikutukset jäävät epäselviksi. Kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja Valtiovarainministeriön lausunnoissa sekä mietinnössä esittämässään eriävissä mielipiteissä korostavat, esitettyyn vähimmäisomistusvaatimukseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä, jotka voivat huomattavasti kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia, erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden kohdalla. Tämä johtaisi kustannusten kasvuun, toiminnan laadun heikkenemiseen, huoltovarmuuden heikentymiseen ja työvoimapulan pahenemiseen.

Kaikkiaan TEM:n asettaman työryhmän esitykseen jättivät eriävän mielipiteen työryhmään nimetyt Valtionvarainministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Suomen Kuntaliitto ja Ympäristöministeriö.

Vähimmäisomistuksen määrittäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa merkittäviä palvelukokonaisuuksia tuotetaan ulkomaalaisomisteisten yritysten toimesta. Vaikuttavuusarviointi siitä, mikä osuus verovaroin toteutettujen palveluiden kustannuksista siirtyisi hankintalain

uudistuksessa kansan- ja aluetalouden ulkopuolelle kansainvälisille pääomasijoittajille maksettuina osinkoina. KKV:n selvityksessä on mm. noussut esiin eläinlääkäripalveluiden merkittävä kustannuskasvu ja kehitys, jossa pieniä paikallisia toimijoita ostetaan suuryritysten toimesta portaittain, jolloin palvelun tarjoajien määrä vähenee.

Esitys on ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, joka turvaa kuntien itsehallinnon. Lainvalmistelussa ei ole riittävästi arvioitu, miten vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvitsemiaan palveluita.

Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade ei tue Suomen hallitusohjelman tavoitetta lisätä markkinaehtoista kilpailua. Julkisen sektorin palvelutarpeet eivät kasva rajoittamalla sidosyksiköiden käyttöä, vaan muutos johtaisi nykyisten yhteistyörakenteiden pirstaloitumiseen ja mahdolliseen palautumiseen omistajien omaksi toiminnaksi. Sidosyksiköt tarjoavat omistajilleen kustannustehokkaan vaihtoehdon omalle palvelutuotannolle. Mikäli omistajat eivät voi enää hyödyntää olemassa olevia sidosyksiköitä, merkittävä osa omistajista näkee, että heidän olisi tuotettava vastaavat palvelut itse tai perustettava uusia sidosyksiköitä, mikä kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia merkittävästi. Tämä johtuu siitä, että uusien osaajien rekrytointitarve omistajien palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja kilpailuttamiseen kasvaisi huomattavasti. Syntyvä osaajapula kiristäisi kilpailua rajallisista asiantuntijaresursseista entisestään, nostaten julkisen sektorin työvoimakustannuksia. Kasvat työvoimakustannukset edelleen pahentaisivat erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden haasteita järjestää tarvitsemiaan tukipalveluita.

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

Vaikutukset on kuvattu edellisen kysymyksen yhteydessä.

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

10 prosentin omistusosuuden toteutuminen synnyttäisi tilanteen, jossa yhtiön palveluita käyttävästä neljästä omistajasta kaksi kuntaomistajaa (Savitaipale ja Imatra) eivät voisi enää käyttää inhouse-ostoja tarvitsemiensa kuntalaispalvelujen hankkimiseksi laitoshuollon ja ruokahuollon toimialoilla. Myös tuotantotilojen yhteiskäyttö ruokahuollon osalta Savitaipaleen kunnan ja Ekhva:n sekä Imatran kaupungin ja Ekhva:n osalta muuttuisi vaikeaksi ja monimutkaiseksi toteuttaa tuotannon, työnjohdon, kiinteistökustannusten ja työsuojelun toteuttamisen näkökulmasta.

Huomionarvoista on, että yhtiön hallituksessa on edustajat jokaiselta omistajataholta ja näin ollen todellinen määräysvalta toteutuu jo nyt, ilman että kaikilla olisi lakiluonnosesityksessä 10 prosentin omistusosuus.

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

Kysymys kuuluu yhtiön omistajien toimielimissä käsiteltäväksi.

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

Esityksessä ei ole löydettävissä nykytilannetta parantavia taloudellisia tai muita hyötyjä.

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

Yhtiö joutuisi sopeutumaan palvelutuotantonsa supistamiseen, mikäli neljästä palveluja ostavasta omistajasta kaksi ei saisi ostaa enää palveluja omalta yhtiöltään. Omistajien näkökulmasta siirtymäaika voi olla erittäin haasteellinen henkilöstön rekrytointeineen, tuotannon ohjaus- ja työjohtojärjestelmien rakentamisineen sekä nykyisten yhteiskäytössä olevien tilojen hyödyntämisen jatkamiseen liittyen.

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

Kuvattu edellisessä kysymyksessä.

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

Näemme että hallituksen lakiesitystä täydennettäisiin vähintään poikkeuksella, joka huomioi Suomen harvaan asutut alueet, pienten kuntien tilanteen, perustuslain 121 pykälän toteutumisen, huoltovarmuustekijät sekä mahdollisen muutoksen seurantajärjestelmän, jossa koottaisiin dataa muutoksen aiheuttamista perustamisvaiheen kustannuksista ja tuotettujen palvelujen yksikköhinta muutoksista pidemmällä aikavälillä.

Näkemyksien pienten kuntien huomioimisesta sidosyksikkölakiin kirjattavalla poikkeuksella on yhteneväinen myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) sidosyksikköjä koskevan selvityksen johtopäätelmien kanssa, sekä työryhmän mietinnössä esitettyjen eriävien mielipiteiden kanssa.

Yllä esitetyt täydennykset hallituksen lakiesitykseen tukisivat hallituksen tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä. Ne ehkäisisivät merkittävien kustannus- ja haittavaikutusten syntymisen, erityisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) selvityksessäkin

tunnistamien pienten kuntien kohdalla. Poikkeukset mahdollistaisivat riittävän osaamisen saatavuuden harvaan asutuilla alueilla ja tukisivat merkittävien liiketoimintamahdollisuuksien kehittymistä ratkaisupalveluja tarjoaville yksityisille yrityksille myös Suomen harvaan asutuilta alueilta.

## **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?**

Huoltovarmuuteen liittyvänä olennaisena kysymyksenä muutoksessa tulisi määritellä kuinka yrityskauppojen kautta huoltovarmuuteen kohdistuvat riskit saadaan estettyä. Kansainvälisten yritysostojen kautta voi syntyä tilanne, jossa uusien omistajatahojen rakennetta ei nähdä huoltovarmuuden kannalta tarkoituksenmukaiseksi.

Lakiluonnoksen 2 §, 71 § ja 81 § ovat ehdottoman tarpeellisia ja kaivattuja lisäyksiä hankintalakiin. Eryteisesti 81 §:n mukainen harkinnanvarainen poissulkumahdollisuus sulkea pois tarjoaja ”jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen”. Olennainen kysymys on mikä kansallinen tai paikallinen viranomais seuraa ja vastaa siitä viranomaisen ohjeesta tai tulkinnasta, jolla korkean riskin toimittaja tai tuote voidaan sulkea pois tarjouskilpailusta. Seuranta- ja vastuuviranomainen pitäisi määritellä myös niissä yrityskaupoissa, jotka muodostavat korkean riskin strategisten huoltovarmuuspalvelujen tuotannossa ict:ssä, sairaaloiden ja terveysasemien ruoka- ja hygieniahuollossa sekä strategisten kiinteistöjen kunnossapitoon liittyvissä tehtävissä.

Edelleen olisi tarpeen määritellä olisiko harkinnanvaraisesta poissulkupäätöksestä valitusoikeutta ja jos olisi, niin mihin valitusinstanssiin.

## **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Rikosrekisteriotteiden tarkistaminen on tällä hetkellä hyvin rutiininomainen toimenpide niin yrityksille kuin hankintayksiköillekin. Yrityksillä on aina otteet valmiina, ja ne on helppo ja kohtuullisen nopea tarkistaa. Joka tapauksessa hankintayksiköillä olisi esityksen mukaisesti velvoite tarkistaa vakuutukset, joten hallinnollinen taakka ei esityksen perusteella vähene.

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

Hallinnollisen taakan kasvu on kuvattu edellä olevissa kysymyksissä. Hankintahenkilöstön tarve ja määrä tulisi lisääntymään oleellisesti. Tällä hetkellä ao. asiantuntijoista on jo pulaa miltei kaikilla julkisilla toimijoilla. Lisäksi julkisten hankintapyyntöjen kriteerit ovat jo tällä hetkellä pk-sektorille

erittäin merkittävää työkuormaa aiheuttavia, joten yhä uusien raportointimallien ja kilpailuttamiskierrosten kirjo tulisi tätä vaikeutta entisestään lisäämään.

## **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen on ymmärrettävä uudistus tilastoinnin ja hankintojen kokonaiskuvan saamiseksi EU-kynnysarvot ylittävistä suorahankinnoista.

## **Muut huomiot**

Nykyinen laki jo itsessään mahdollistaa määräysvallan tarkastelun siten, että omistajilta vaaditaan tosiasiallinen määräysvalta yhtiönsä asioihin, kuten markkinaoikeus on nykyisen lain tarkastelussaan huomioinut. Lakia voitaisiin täsmentää tämän edellytyksen osalta, jotta se olisi helpommin käytäntöön sovellettavissa. Kun markkinaoikeus on jo antanut hiljattain kannanottonsa nykyiseen lakiin perustuen, tarve olisi lähinnä säädöspohjan täsmennykselle. Isoissa jopa kymmeniä omistajia omaavissa yhtiöissä uudistukset tulisi tehdä ao. täsmennyksen mukaisesti, jolloin nykytilanteen parantaminen olisi kokoluokkaa helpompaa, halvempaa, alueelliset erityispiirteet huomioivaa ja veronmaksajien edun huomioon ottavaa kuin nykyinen hankintalain muutosesitys.

TEM:n asettaman työryhmän mietinnön luvussa 7.1 15 §:n osalta todetaan, että sidosyksikön ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Tämän linjauksen mukaisesti, omistajien 10 prosentin minimiosuuden lisäksi, sisar-sidosyksiköt joutuisivat laajojen uudelleen järjestelyjen piiriin niiden toimintojen osalta, jotka ne ovat nyt ostaneet sisar-sidosyksiköiltä. Tämä aiheuttaisi jälleen vaaran volyyymietujen pirstoutumisesta ja ohjelmistokoordinaation ja integraation purkautumisesta sekä synnyttäisi tilanteen, jossa yhtiöiden olisi hankittava kilpailuttamisasiantuntemusta ja resursseja toimialakohtaisiin kilpailutuksiin, jotka nyt ovat voineet hankkia sisar-sidosyksiköiltä.

Hallinnollisen työn lisääminen on aina pois itse muiden hankintojen kannalta merkityksellisimmiltä valmistelun osilta, kuten markkinakartoitukselta, hankintojen järkevältä osittamiselta sekä hankinnan kohteen ja sopimusehtojen määrittelyltä. Hankintayksiköille ja sidosyksiköille vaadittaisiin kasvavia lisäresursseja hankintojen valmisteluun ja tämän lisäksi asiantuntevan hankintahenkilöstön löytäminen voisi muodostua erittäin vaikeuttavaksi pullonkaulaksi.

Levänen Petri  
Saimaan Tukipalvelut Oy