

LAUSUNTOKOOSTE

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi (VN/4099/2024)

E2 TUTKIMUKSEN KOOSTE KUSTOS RY:LLE

SISÄLLYS

Lausuntokoosteen tausta	3
Lausuntokoosteen toteutus	4
Lausuntokoosteen pohjaksi	5
Näkemykset sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksen tarkoituksenmukaisuudesta	6
Näkemykset sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksen vaikutuksista	13
Näkemykset todennäköisistä taloudellisista ja muista hyödyistä	19
Näkemykset vähimmäisomistusvaatimukseen säädettävistä poikkeuksista	25
Muut huomiot	31
Tiivistelmä	37
Mitä tulisi huomata?	39

Lausuntokoosteen tausta

Kooste tarkastelee lausuntopalveluun 15.1.–11.3.2025 jätettyjä lausuntoja lausuntopyynnöstä VN/4099/2024. Lausuntopyyntö on työ- ja elinkeinoministeriön jättämä. Se koskee työryhmämietintöä 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.

Lausuntoja jätettiin järjestelmään 11.3.2025 mennessä 607 kappaletta.

Koosteen on laatinut riippumaton tutkimuslaitos E2 Tutkimus Kustos ry:n toimeksiannosta. Analyysi keskittyy toimeksiannossa rajattuihin lausuntopyynnön kohtiin, jotka tarkastelevat pääosin lausunnonantajien näkemyksiä esitetystä vaatimuksesta sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuudeksi (10 prosenttia).

Annetut lausunnot ladattiin lausuntojärjestelmästä Microsoft Excel – taulukkona. Organisaatioiden toimiala koodattiin uudelleen aineiston yksityiskohtaisemman tarkastelun ja toimijoiden näkemysten vertailun helpottamiseksi.

Kustakin toimialasta muodostettiin oma taulukko, jossa mukana olivat tarkasteluun valitut kysymykset. Aineiston käsittelyn ja luokittelun apuna hyödynnettiin tekoälyä. ChatGPT teki toimialoista ja kysymyksistä yhteenvedot, jotka toimivat asiantuntijan tekemän sisällönanalyysin tukena.

Tekoälyn tuottamien tiivistelmien laatu varmistettiin käymällä läpi myös alkuperäinen aineisto. Lausunnoista muodostettu tiivis kooste on E2 Tutkimuksen asiantuntijan laatima.

Lausunnonantajien keskeisiä näkökulmia on havainnollistettu nostamalla koosteeseen esimerkkejä jätetyistä lausunnoista.

Toimiala	n
Ministeriö	9
Valtion virasto tai laitos	19
Yliopistot	12
Pieni kunta	180
Keskisuuri kunta	55
Iso kunta tai hyvinvointialue	34
Sidosyksikkö	82
Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestö	27
Markkinatoimija	36
Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestö	100
Muut	23
Ei kannanottoa vähimmäisomistukseen	30
Yhteensä	607

Organisaatio	Ei kannata 10% vähimmäisomistusta	Kannattaa 10% vähimmäisomistusta	Yhteensä	Ei kannanottoa vähimmäisomistukseen
Hyvinvointialueet ja isot kaupungit (top 10)	33	1	34	
Keskisuuret kaupungit (top 11-100)	55		55	
Pienet kunnat (top 101-)	179	1	180	
Inhouse	80	2	82	
Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestö	27		27	
Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestö	15	85	100	
Valtion virastot ja laitokset	17	2	19	
Markkinatoimija	10	26	36	
Ministeriö	8	1	9	
Yliopistot	12		12	
Muut	16	7	23	30
Yhteensä	452	125	577	607
10% vähimmäisomistukseen kantaa ottaneet	78,3 %	21,7 %		
Kaikki lausunnot	74,5 %	20,6 %		4,9 %

Tämä Kustos ry:n laatima määrällinen analyysi kuvaa eri toimijoiden myönteisten ja kielteisten kantojen yleisyyttä sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimukseen.

Tämä määrällinen tarkastelu toimii taustatietona lausuntokoosteen laadullisille analyyseille.

NÄKEMYKSET SIDOSYKSIKÖIDEN VÄHIMMÄISOMISTUSVAATIMUKSEN TARKOITUKSEN MUKAISUUDESTA

Ministeriöt sekä virastot ja laitokset eivät pääsääntöisesti pidä sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimusta tarkoituksenmukaisena

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus esityksen mukaisella tavalla saa ministeriöiltä vain vähäistä tukea. Sen sijaan ministeriöt huomauttavat, että nykyinen esitys ei huomioi riittävästi toimiala- ja aluekohtaisia eroja. Lisäksi esityksen muotoiluja pidetään osittain epäselvinä ja mahdollisesti tulkintahankaluuksia aiheuttavina.

Osa valtion virastoista ja laitoksista puolestaan arvioi, että tavoite kilpailun edistämisestä sidosyksikköhankintojen edellytyksiä kiristämällä on yleisesti ottaen kannatettavaa. Moni kuitenkin nostaa esiin huolia ja mahdollisia ongelmakohtia esityksen nykyisestä muotoilusta. Kansaneläkelaitos esimerkiksi huomauttaa, että ehdotettu sääntely on hankintadirektiivin ja EU:n oikeuskäytännön vastainen.

Myös yliopistojen puolella ymmärretään, mitä ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan, mutta vähimmäisomistusvaatimusta ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Sen nähdään istuvan erityisen huonosti korkeakoulujen toimintaympäristöön ja kustannussäätöjen sijaan pikemminkin lisäävän niitä.

”KKV kuitenkin huomauttaa, että sidosyksikköjen omistussuusrajaus ei välttämättä kaikissa tapauksissa vaikuttaisi kustannuksia laskevasti, koska omistussuusrajaus voi sulkea pois myös sellaisia sidosyksikköjen käyttötapoja ja -tapauksia, joilla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä.”

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kunnat ja hyvinvointialueet näkevät sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksessa paljon ongelmia

Kunnat ja hyvinvointialueet suhtautuvat ehdotukseen sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuudesta hyvin varautuneesti. Kunnat huomauttavat, ettei esityksessä ole riittävällä tavalla huomioitu Suomen maantieteellisiä ja toimialakohtaisia erityispiirteitä, ja ehdotettu vähimmäisomistusosuus uhkaakin aiheuttaa etenkin pienille kunnille lisää kustannuksia ja vaikeuttavan hyvinvointialueiden palveluiden järjestämistä.

Kunnat eivät myöskään pidä vähimmäisomistusosuuden rajaamista juuri 10 prosenttiin perusteltuna. Lisäksi esityksen arvioidaan rajoittavan kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä ja olevan siksi ongelmallinen perustuslain 121 § määrittelemän kuntien itsehallinnon kannalta.

Kuntien lausunnoissa pohditaan myös esityksen mahdollisia vaikutuksia muun muassa huoltovarmuuteen. Lisäksi vähimmäisomistusvaatimuksen arvioidaan vaikeuttavan kuntien välistä yhteistyötä.

”Uudistus romuttaisi toimivat palveluketjut Sievin kunnassa muun muassa ICT-, taloushallinto-, henkilöstö-, ateria- ja puhdistuspalveluissa sekä jätehuollossa. Suunniteltu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus on pienille kunnille kuten Sievi täysin kohtuuton. Käytännössä tämä tarkoittaisi kaikkien in-house-yhteistyöyhtiöiden muuttamista laittomiksi.”

Sievin kunta

Sidosyksiköt nostavat esiin samankaltaisia huolia kuin kunnat

Sidosyksiköt suhtautuvat esitykseen sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuudesta pääosin kriittisesti. Esityksen ei uskota lisäävän tehokkuutta tai tuovan kustannussäästöjä, joita muutoksella tavoitellaan. Sidosyksiköiden, kuten myös kuntien, lausunnoissa nousee esiin huoli siitä, ettei esitys huomioi riittäväällä tavalla toimiala- ja aluekohtaisia eroavaisuuksia. Sidosyksiköt näkevät esityksen erityisen ongelmallisena pienille kunnille ja hyvinvointialueille.

Sidosyksiköt huomauttavat, että vähimmäisomistusvaatimuksen täyttäminen edellyttäisi monimutkaisia osakejärjestelyitä, jotka lisäävät hallinnollista taakkaa ja joiden lopputulos ei välttämättä olisi tarkoituksenmukainen. Sidosyksiköt myös epäilevät, ettei esityksestä aiheutuvia kustannusvaikutuksia hahmoteta, ja peräänkuuluttavat tarkempaa vaikutustenarviointia esityksestä.

”Potilasturvallisuus ja hoitopolut vaarantuvat, kun hyvinvointialueet (HVA:t), laboratoriot ja kaikki muut terveyden- ja sosiaalihuollon yksiköt käyttävät eri palveluntuottajia ja operoivat eri järjestelmin ja teknisin edellytyksin. Nyt rakennetut ekosysteemit edellä mainittujen tahojen kesken joudutaan hajottamaan.”

Istekki Oy

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt eivät katso vähimmäisomistusvaatimuksen palvelevan tarkoitustaan

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt nostavat esityksestä esiin useita ongelmakohtia esimerkiksi Suomen perustuslain ja EU:n oikeuskäytännön kannalta, vaikka osa kannattaakin esityksen yleisiä tavoitteita. Lausuntojen perusteella lakimuutosta pidetään tarpeettomana eikä sen nähdä palvelevan tarkoitustaan. Lisäksi järjestöt huomauttavat, ettei esitys huomioi toimiala- ja aluekohtaisia eroja. Esityksen pelätään eriarvoistavan kuntia, minkä lisäksi se puuttuu niiden itsemääräämisoikeuteen.

Järjestöt arvioivat, että esitys on hankala ja kallis toteuttaa. Esitettyä siirtymäaikaa pidetään myös riittämättömänä.

”Samaan aikaan toteamme, että in house -yhtiöitä tulee käyttää vain, kun omistajat pystyvät määräämään yhtiön suunnasta. Mielestämme on tärkeää puuttua ilmiselviin in house -järjestämisen väärinkäyttöihin, mutta hyvin toimivaa, pitkäjänteistä ja satoja yhtiöitä koskevaa järjestelmää ei tule romuttaa yksittäisten tapausten perusteella.”

Keski-Suomen liitto

Markkinatoimijat asettuvat ehdotetun vähimmäisomistusvaatimuksen taakse

Markkinatoimijat pitävät ehdotettua sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta pääosin tarkoituksenmukaisena ja toteuttamiskelpoisena. Moni toimijoista arvioi, että nykyinen järjestelmä on vääristänyt markkinoita, kun hankintayksiköillä on ollut mahdollisuus hankkia tarvitsemansa palvelut suoraan sidosyksiköiltä hankintoja kilpailuttamatta. Toimijat katsovat, että sidosyksiköiden omistusrakenteen uudistaminen lisäisi julkisia tarjouskilpailutuksia ja parantaisi myös pienempien yritysten mahdollisuuksia osallistua niihin.

Osa markkinatoimijoista pitää ehdotettua vähimmäisomistusvaatimusta kuitenkin yksinään riittämättömänä keinona hillitä sidosyksiköiden väärinkäytöksiä. Toisaalta osa markkinatoimijoista huomauttaa myös, ettei omistusrajoitus kohtele kaikkia sidosyksiköitä tasapuolisesti ja hankaloittaisi palveluiden järjestämistä etenkin pienissä kunnissa.

”Esityksessä ehdotettu sidosyksiköiden 10 %:n vähimmäisomistusosuus on perusteltu ja linjassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Se selkeyttäisi sidosyksiköiden asemaa suhteessa markkinatoimijoihin ja olisi välttämätön hillitsemään kuntayhtiöiden kasvua sekä lisäämään kilpailua.”

Lindström Oy

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt pitävät sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuuden rajaamista tarkoituksenmukaisena ja toteuttamiskelpoisena

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt arvioivat ehdotuksen sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksesta vähentävän sidosyksiköiden väärinkäyttöä, lisäävän kilpailua, markkinavuoropuhelua ja avaavan markkinoita myös uusille toimijoille. Järjestöt suurelta osin arvioivatkin esityksen olevan tarkoituksenmukainen ja myös toteuttamiskelpoinen.

Osa elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöistä kuitenkin vastustaa vähimmäisomistusvaatimuksen asettamista sidosyksiköille. Esimerkiksi Turun kauppakamari huomauttaa, että esitys voi johtaa myös hyvin toimivien sidosyksikköyritysten pilkkomiseen ja heikentää pienten kuntien mahdollisuuksia käyttää sidosyksiköiden asiantuntemusta. Tällä saattaisi olla myös kilpailua heikentävä vaikutus.

”In house-yhtiöiden osallistuminen hankintojen kilpailutukseen on vaikuttanut alueemme yritysten menestymiseen kilpailutuksessa heikentävästi. Hankintalakiuudistuksessa esitetty vaatimus sidosyksiköiden vähimmäisomistuksesta on Juvan Yrittäjät ry:n mielestä tarkoitustaan vastaava ja toteutettavissa. Markkinavuoropuhelun merkityksen kasvattaminen osana hankintaprosessia edesauttaa todellisen kilpailun toteutumista.”

Juvan Yrittäjät ry

NÄKEMYKSET SIDOSYKSIKÖIDEN VÄHIMMÄISOMISTUSVAATIMUKSEN VAIKUTUKSISTA

Ministeriöt sekä virastot ja laitokset arvioivat esitetyn muutoksen lisäävän kuluja taloudellisesti vaikeana aikana

Ministeriöt nostavat sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksesta esiin useita mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Esimerkiksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että lakimuutoksen toimeenpano todennäköisesti tuottaisi lisää kuluja jo muutoinkin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleville kunnille ja hyvinvointialueille. Lisäksi esitys voisi vaarantaa joidenkin erityistehtävää hoitavien yhtiöiden toiminnan, eikä sen vaikutuksia esimerkiksi yhteiskunnan kriittisten palveluiden ja toimintojen järjestämiselle ole arvioitu riittävästi.

Valtion virastot ja laitokset arvioivat vaikutuksia varovasti.

Vähimmäisomistusvaatimuksen nähdään mahdollisesti estävän sidosyksiköiden tuottamien palveluiden käytön joiltakin hankintayksiköiltä kokonaan ja mahdollisesti palauttavan sidosyksiköiden hoitamat tehtävät takaisin yksiköiden itsensä hoidettaviksi. Toisaalta vaikutukset voivat myös jäädä vähäisiksi. Myös palveluntuotannon tehostumista pidetään mahdollisena.

Yliopistot katsovat ehdotuksesta seuraavan niille mittavia hallinnollisia järjestelyitä, jotka asettavat korkeakoulut keskenään eriarvoiseen asemaan ja lisäävät kustannuksia.

”Toteutuessaan esitetty omistussuuden vähimmäisvaatimus asettaa korkeakoulut eriarvoiseen asemaan, kun erityisesti pienemmät korkeakoulut jäävät todennäköisesti olemassa olevien sidosyksiköiden ulkopuolelle. Muutos vaikuttaa kustannuksia ja hallinnollista taakkaa lisäävästi sekä sidosyksiköiden ulkopuolelle jäävien että niihin jäävien korkeakoulujen osalta.”

Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT

Kunnat, hyvinvointialueet ja sidosyksiköt ovat huolestuneita vähimmäisomistusvaatimuksen vaikutuksista

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat hyvin huolestuneita esitetystä sidosyksikköjen vähimmäisomistusvaatimuksesta. Vaatimuksen nähdään vaikuttavan erityisesti jätehuollon, ICT-palveluiden sekä talous- ja henkilöstöhallinnon järjestämiseen. Etenkin pienten ja syrjäisten kuntien asema nähdään haavoittuvaksi. Kunnat ja hyvinvointialueet arvioivat, että pienet kunnat voisivat joutua luopumaan sidosyksikköhankinnoista tilanteessa, jossa paikallisilla markkinoilla ei kuitenkaan ole tarjota korvaavia, kunnille asetetut vaatimukset täyttäviä palveluita. Tämä voisi vaarantaa kuntien huoltovarmuuden ja heikentää esimerkiksi ICT-järjestelmien tietoturvallisuutta.

Sidosyksiköt nostavat esiin samankaltaisen huolen erityisesti pienempien kuntien mahdollisuuksista hankkia korvaavia palveluita omilta paikallisilta markkinoiltaan. Sidosyksiköt näkevät vaarana palveluiden laadun heikkenemisen, kun osajia ei ole riittävästi tarjolla. Tästä voisi seurata myös kilpailun heikkenemistä, kun hankinnat keskittyisivät esimerkiksi ICT-puolella markkinoilla toimiville, mahdollisesti monikansallisille suuryrityksille, joilla on parhaat edellytykset ja resurssit osallistua tarjouskilpailuihin.

”Omistusosuuden vähimmäisvaatimuksen vaikutusten arviointi on puutteellinen harvaan asuttujen alueiden tukipalveluiden huoltovarmuuden osalta. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö harvaan asutuilla alueilla turvaa huoltovarmuuden ja yhteiskunnan palvelut väestön ikääntyessä ja merkittävästi vähentyessä.

Yhteisesti omistetut ICT -yhtiöt ovat mahdollistaneet alueen pienille kunnille laadukkaat ja kustannustehokkaat kokonaispalvelut, jotka ovat osaltaan varmistaneet kyseisten toimijoiden tietoturvallisuuden.”

Lapin hyvinvointialue

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt nostavat esiin alueiden ja toimialojen erilaiset lähtökohdat

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt arvioivat, ettei esityksessä sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksesta ole riittävästi huomioitu vaikutuksia eri toimialoille ja alueille. Joillakin toimialoilla markkinoilla on riittävästi tarjontaa, jotta esityksen tavoite tukea kilpailua voisi toteutuakin, mutta on toimialueita ja alueita, joissa esitetty vähimmäisomistusvaatimus heikentäisi merkittävästi kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuutta tuottaa niille määriteltyjä lakisääteisiä palveluita. Järjestöt näkevät vaarana palveluiden pirstaloitumisen useammalle toimijalle, mikä heikentää kuntien välistä yhteistyötä laaja-alaisten ongelmien ratkomisessa ja aiheuttaa riskejä huoltovarmuudelle.

”Pahimmassa tapauksessa sidosyksikkösääntely johtaisi takaisin tilanteeseen, jossa kuntasektorilla olisi jälleen käytössä huomattava määrä erilaisia ja eritasoisia tietojärjestelmiä ja palveluntuottajia. Näemme varsinkin nykyisessä turvallisuusympäristössä tässä huomattavia riskejä.”

Etelä-Karjalan liitto

Markkinatoimijoiden näkemys vaikutuksista on pääosin myönteinen

Markkinatoimijat arvioivat, että sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus mahdollisesti hillitsisi kuntayhtiöiden laajentumista, parantaisi markkinatalouden toimivuutta, lisäisi kuntien yhteistyötä uusien vaihtoehtojen etsimisessä, toisi kustannussäästöjä kilpailun alentaessa hankintakustannuksia sekä parantaisi pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin.

Markkinatoimijat painottavat etenkin pitkän aikavälin hyötyjä markkinoiden avautuessa ja odottavat sen houkuttelevan myös uusien yritysten perustamiseen, kun sidosyksiköt eivät hallitse markkinoita. Osa markkinatoimijoista on kuitenkin huolissaan erityisesti siirtymäajasta, ja arvioi, että etenkin pienet kunnat tarvitsevat riittävästi tukea, jotta kuntalaisten palvelut eivät vaarannu uusien toimintamallien vasta muodostuessa.

”Muutos tulee lisäämään toimijoiden määrää markkinoilla ja sen myötä kilpailua, mikä osaltaan vaikuttaa positiivisesti hankintakustannuksiin ja toiminnan tehokkuuteen. Muutos myös kannustaa palveluita hankkivia organisaatioita miettimään, mikä on optimaalinen tapa järjestää palvelut tulevaisuudessa.”

Azets Insight Oy

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt arvioivat vähimmäisomistusvaatimuksen tervehdyttävän markkinoita

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöjen näkemys ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimuksesta on pääosin myönteinen. Järjestöt arvioivat muutoksen muun muassa tuovan kustannussäästöjä ja edistävän innovaatioita lisääntyvän kilpailun kautta. Järjestöt katsovat esityksen tervehdyttävän markkinoiden toimintaa ja parantavan pk-yritysten toiminnan edellytyksiä. Sidosyksiköiden omistajuuden rajaamisen arvioidaan tasapuolistavan niiden asemaa markkinoilla suhteessa muihin palveluntuottajiin.

Osa elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöistä nostaa kuitenkin esiin mahdollisia ongelmakohtia. Lakiuudistus voisi esimerkiksi ohjata kunnat toteuttamaan palvelut niiden omana työnä, mikä ei edistäisi kilpailua markkinoilla.

”Suurin vaikutus markkinoilla on in-house-yhtiöiden rakenteiden tervehtymisellä. Omistususuusrajoitus ohjaa sidosyksiköiden omistajapohjaa selkeämmäksi ja vähentää tilannetta, jossa hankintalain kiertämiseksi tehdään muodollisia järjestelyjä. Tämä voi pitkällä aikavälillä johtaa siihen, että markkinoille syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia, kun aiemmin kilpailuttamatta hankittuja palveluja avautuu markkinaehtoiseen kilpailuun.”

Teknisen Kaupan Liitto ry

NÄKEMYKSET TODENNÄKÖISISTÄ TALOUDELLISISTA JA MUISTA HYÖDYISTÄ

Ministeriöt sekä virastot ja laitokset eivät tunnista taloudellisia tai muita hyötyjä

Ministeriöt sekä valtion virastot ja laitokset arvioivat esityksen taloudellisia ja muita hyötyjä niukasti. Valtiovarainministeriö peräänkuuluttaa riittävää vaikutustenarviointia ja sen pohjalta esitykseen kirjattavia oikeasuhtaisia poikkeuksia. Huoltovarmuuskeskus huomauttaa, että hyötyjen arviointiin vaikuttaa valittu näkökulma ja tarkastelun aikajänne. Alkuvaiheessa muutoksesta todennäköisesti seuraisi kustannusten kasvua, mutta pitkällä aikavälillä kilpailun lisääntyminen voisi jopa parantaa yleistä resilienssiä.

Yliopistot arvioivat hyvin yksikantaan, etteivät tunnista esityksessä taloudellisia tai muita hyötyjä, pikemminkin päinvastoin. Esimerkiksi Tampereen yliopisto huomauttaa, että korkeakoulujen toiminnan erityisvaateet huomioiden markkinoilla ei ole tarjolla kuin yksittäisiä palveluntuottajia ja ehdotetun muutoksen myötä suurten kansainvälisten toimijoiden käyttö todennäköisesti lisääntyisi.

”Muutoksesta aiheutuvien hyötyjen tarkastelu riippuu valittavasta näkökulmasta ja tarkastelun aikajänteestä. Ensimmäisten vuosien aikajänteellä esitetystä muutoksesta seuraisi todennäköisesti julkisen sektorin kustannusten kasvua alkuvaiheen hankintaruuhkan ja markkinoiden kuumenemisen johdosta. Pitkällä aikavälillä seuraukset muutoksesta olisivat myös julkishallinnon näkökulmasta positiivisia tarjonnan ja kilpailun lisääntyessä. Lisäksi mahdollisia hyötyjä voisi olla yleisen resilienssin kasvaminen, mikäli markkinoille tulisi useampia uusia toimittajia korvaamaan yksittäisiä suuria toimijoita.”

Huoltovarmuuskeskus

Kuntien, hyvinvointialueiden ja sidosyksiköiden näkemys muutoksen taloudellisista ja muista hyödyistä on pessimistinen

Kunnat eivät näe ehdotetun muutoksen juurikaan tuovan niille taloudellisia tai muita etuja. Kunnat nostavat esiin, että niidenkin näkökulmasta kilpailuttaminen on hyvä asia ja tätä on tehty sidosyksiköiden kautta.

Ehdotettu lakimuutos ei vaikuttaisi pelkästään niiden ja sidosyksiköiden välisiin sopimuksiin, vaan myös niihin sopimuksiin, joita sidosyksiköt ovat tehneet markkinatoimijoiden kanssa palveluiden tuottamiseksi kunnille.

Näiden sopimusten muuttaminen tuottaisi kuluja kaikille osapuolille.

Suurten kaupunkien ja hyvinvointialueiden kohdalla lisääntyvän kilpailun arvioidaan varovasti mahdollisesti tuovan kustannushyötyjä pitkällä aikavälillä, mutta ehdotettua siirtymäaikaa pidetään liian lyhyenä, jotta markkinat ehtisivät vastata lisääntyvään tarpeeseen.

Sidosyksiköt huomauttavat, että taloudelliset hyödyt todennäköisesti valuisivat suurille monikansallisille yhtiöille, joilla on parhaat edellytykset vastata tarjouskilpailuihin ja tuottaa kuntien tarvitsemat palvelut. Tässä kehityksessä häviäjiä olisivat paikalliset pk-yrittäjät, joiden kanssa sidosyksiköt ovat tehneet yhteistyötä.

”Pienenkin kunnan näkökulmasta kilpailuttamisen lisääntyminen on hyvä asia. Pienet alueelliset sidosyksiköt ovat olleet pääsääntöisesti toimivia ja tehokkaita. Ne kilpailuttavat jo nyt tarvitsemansa palvelunsa, joihin toiminta-alueen PK-yritykset voivat osallistua. Uudistuksella ei siten voida saavuttaa meidän osalta mitään merkittäviä hyötyjä. Hyvin toimivia alueellisia sidosyksiköitä jouduttaisiin purkamaan tai tekemään epärationaalisia omistusjärjestelyjä tai muuttamaan markkinoilla toimiviksi yrityksiksi, mitkä lisäisivät merkittävästi kokonaiskustannuksia ja hajottaisivat nykyisiä hyviä ja kustannustehokkaita toimintatapoja. Toiminnan hajautuminen aiheuttaisi merkittävää osaamisvajetta varsinkin harvempaan asutulla maaseudulla.”

Halsuan kunta

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt eivät usko muutoksen tuovan taloudellisia tai muita hyötyjä

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt eivät juurikaan näe ehdotetun muutoksen tuovan taloudellisia tai muita hyötyjä julkiselle sektorille, vaan sen sijaan lisäävän hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja sitä kautta kustannuksia. Mahdollisten hyötyjen nähdään menevän elinkeinonharjoittajille.

”Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan suuri. Kun suuri joukko Suomen kunnista, hyvinvointialueista ja kuntayhtymistä joutuu samanaikaisesti kilpailuttamaan samoja palveluita, tulevat markkinoidenkin resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat todennäköisesti nousemaan kysynnän kasvun myötä.”

Pirkanmaan liitto

Markkinatoimijat näkevät muutoksesta seuraavan useita taloudellisia ja muita hyötyjä

Markkinatoimijoiden ehdotetusta muutoksesta tunnistamia hyötyjä ovat muun muassa kilpailun lisääntyminen, tehokkuuden kasvu, parempi resurssien kohdentuminen, läpinäkyvämpi ja reilumpi markkina, parempi palveluiden laatu ja hallinnollisen taakan vähentyminen. Markkinatoimijat eivät jaa kuntien huolta siitä, että pieniin ja harvaanasuttuihin kuntiin ei löytyisi palveluntarjoajia, vaan uskovat niihinkin löytyvän paikallisia toimijoita. Mahdollisten shokkivaikutusten olemassaolo tunnistetaan myös ja ne tulisi huomioida esimerkiksi siirtymäajan määrittelyssä.

”Palveluntarjoajat oppivat lisää julkisen sektorin toimijoista. On todennäköistä, että löydetään uusia hyötyjä, jotka tehostavat julkisen sektorin toimintoja, esim. oikean kokoluokan toiminnanohjausjärjestelmien kohdentaminen tarpeisiin ja tekoälytyökalujen tuonti raportoinnin kehittämiseen eri organisaatiotasojen välillä.”

Talenom Oyj

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt uskovat vähimmäisomistusvaatimuksen lisäävän alueiden elinvoimaa

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt arvioivat ehdotetun muutoksen siivittävän talouskasvua ja lisäävän paikallista elinvoimaa myös pienissä kunnissa. Järjestöt uskovat muutoksen monipuolistavan elinkeinorakennetta ja tukevan pk-yritysten toiminnan edellytyksiä, jolloin palveluntarjoajien valikoima laajenee myös syrjäisemmällä seuduilla. Järjestöt tunnistavat lisäksi hallinnollisia hyötyjä, kun hankintojen läpinäkyvyys ja vastuullisuus paranevat. Kustannussäästöjä uskotaan syntyvän myös markkinaehtoisen hinnanmääräytymisen kautta.

Lisäksi elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt katsovat vähimmäisomistusvaatimuksen kannustavan sidosyksiköitä kehittämään ja parantamaan toimintaansa, jolloin ehdotettu muutos on myös niille eduksi.

”Julkisten hankintamarkkinoiden kilpailu lisääntyisi, mikä johtaisi hintojen laskuun ja palveluiden laadun paranemiseen. Lisäksi uudistus edistäisi talouskasvua ja yrittäjyyttä sekä vahvistaisi elinvoimaa ja veropohjaa. Pk-yrityksillä ja uusilla toimijoilla olisi paremmat mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin. Samalla paikallinen yritystoiminta vahvistuisi ja luotaisiin uusia työpaikkoja, erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Yritykset saisivat uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mikä kiihdyttäisi yksityisiä investointeja ja edistäisi innovaatioiden syntymistä.”

FiCom ry

NÄKEMYKSET VÄHIMMÄISOMISTUSVAATIMUKSEEN SÄÄDETTÄVISTÄ POIKKEUKSISTA

Ministeriöt sekä virastot ja laitokset ehdottavat poikkeuksia sidosyksiköiden omistusvaatimukseen

Ministeriöt nostavat esiin useita poikkeuksia, joita niiden näkökulmasta esitykseen tulisi lisätä. Poikkeuksia vaaditaan mm. ruokapalveluiden, korkeakoulujen ja jätetoimialan osalta. Yleisempänä rajauksena ehdotetaan, että vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle tulisi jättää sidosyksiköt, joiden konsernikohtainen liikevaihto on alle 20 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi vaatimuksen ulkopuolelle olisi perusteltua jättää sidosyksiköt, joiden pääasiallisena tehtävänä on kuntien tai hyvinvointialueiden lakisääteisten palvelujen tuottaminen tai niiden toiminnan kannalta välttämättömien ja kriittisten järjestelmien ylläpitäminen.

Myös virastot ja laitokset pitävät tärkeänä poikkeuksien säätämistä nykyiseen esitykseen. Poikkeuksien pohjana voisi toimia sidosyksikön liikevaihto tai yksikön asema huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielellisten oikeuksien tai muun painavan julkisen intressin tuottajana. Muutosten tulisi muutoinkin tähdätä hankintalain selkeyttämiseen ja välttää sen monimutkaistamista.

Yliopistot painottavat etenkin korkeakoulusektorin erityispiirteiden tunnistamista ja toivovat esitykseen poikkeusta tilanteisiin, jossa sidosyksikkötoiminta ei vääristä kilpailua tai jossa vaatimus vähimmäisomistuksesta ei ole yleisen edun mukainen.

”Lisäksi olisi mahdollista harkita maantieteelliseen alueeseen tai toimialaan liittyviä poikkeuksia. Suomessa esiintyy kilpailun puutetta eri alueilla ja aloilla, mikä olisi hyvä huomioida.

Kustannussäästötavoite perustuu siihen, että kilpailutuksella saadaan säästöjä silloin kun markkina toimii optimaalisella tavalla.”

Valtiovarainministeriö

Kunnat, hyvinvointialueet ja sidosyksiköt pitävät alue- ja toimialakohtaiset erot huomioivia poikkeuksia välttämättöminä

Kunnat, hyvinvointialueet ja sidosyksiköt pitävät kategorista 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta hyvin ongelmallisena. Monet kunnat ja sidosyksiköt vastustavat vaatimuksen kirjaamista lakiin ja edellyttävät vähintään pienten, syrjäisten kuntien sekä huoltovarmuuden ja kriisinkestävyyden kannalta kriittisten toimialojen (esim. jäte- ja jätevesihuolto) erityistarpeiden huomioimista. Kannatusta saa pienten, alle 10 000 asukkaan kuntien jättäminen vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle tai pienempien omistusosuuksien salliminen liikevaihdoltaan pienemmissä sidosyksiköissä. Myös tiettyjen toimialojen rajaamista vaatimuksen ulkopuolelle ehdotetaan.

Kunnat, hyvinvointialueet ja sidosyksiköt huomauttavat, että on ongelmallista muuttaa lainsäädäntöä siten, että se edellyttää jo lähtökohtaisesti myös poikkeusten säätämistä. Monet kannattavatkin vaihtoehtoisten tapojen kartoittamista kilpailun ja markkinavuoropuhelun lisäämiseksi.

”Lähtökohtaisesti 10 % omistussääntö ei ole oikea ratkaisu sidosyksiköiden pienentämiseen, kilpailun lisäämiseen eikä kustannusten pienentämiseen. Vaihtoehtona olisi nykyisen lainsäädännön valvonta ja väärinkäyttöihin puuttuminen, josta on jo esimerkkejä markkinaoikeuspäätöksinä. Epäsoveltuvan lainsäädännön paikkaaminen poikkeuskirjauksilla johtaa helposti uusiin ongelmiin.”

Meidän IT ja talous oy

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt arvioivat poikkeukset tarpeellisiksi

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöjen mukaan ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus on vaikutuksiltaan niin laaja, että lainsäädännössä olisi ehdottomasti huomioitava alue- ja toimialakohtaisia poikkeuksia. Nykyisessä esityksessä ei ole lainkaan huomioitu myöskään tilanteita, joissa sidosyksiköiden käyttö ei vääristä kilpailua. Vähimmäisomistusvaatimukseen sisältyy niin paljon ongelmia, että siitä tulisi järjestöjen mielestä lähtökohtaisesti kokonaan luopua, ja sen sijaan etsiä vaihtoehtoisia keinoja lisätä tarjouskilpailuja ja markkinakartoituksia. Yhtenä vaihtoehtona toimijat ehdottavat sidosyksiköiden ulosmyyntirajan nostamista.

”Lakimuutoksella halutaan mitä ilmeisimmin puuttua suurempien kuntien, joidenkin hyvinvointialueiden ja suurimpien sidosyksiköiden toimintaan. Väärinkäyttöihin tuleekin puuttua, mutta ehdotettu lakiesitys kohdistaisi muutoksen lähinnä pieniin ja keskisuuriin kuntiin. Ensisijaisesti Pohjois-Pohjanmaan liitto kannattaa koko omistusoikeusvaatimuksen poistamista lakiesityksestä kohtuuttomien kustannusten ja lakimuutoksen tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaisen mekanisminsa vuoksi, mutta jos vaatimus sisällytetään esitykseen, on ainakin pienet ja keskisuuret kunnat poistettava vaatimuksen piiristä.”

Pohjois-Pohjanmaan liitto

Markkinatoimijat vastustavat poikkeuksien säätämistä

Markkinatoimijat ottavat niukasti kantaa esitykseen mahdollisesti sisällytettävistä poikkeuksista. Yleisesti ottaen poikkeuksia vastustetaan, koska niiden arvioidaan monimutkaistavan lain tulkintaa ja vesittävän esityksen alkuperäisen tavoitteen.

”Jos kunnille ja niiden sidosyksiköille sallitaan laajoja poikkeuksia, ne voivat käytännössä jatkaa markkinoilla toimimista ilman todellista kilpailua, mikä estäisi yksityisten yritysten osallistumisen ja heikentäisi kustannustehokkuutta.

Jos poikkeuksia säädetään, niiden tulisi olla tiukasti rajattuja ja perusteltuja, jotta sääntely pysyy selkeänä eikä synny monimutkaisia tulkintakysymyksiä.”

Jätehuolto M. Helistölä Oy

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt harkitsisivat poikkeuksia tapauskohtaisesti

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt suhtautuvat vähimmäisomistusvaatimukseen säädettäviin poikkeuksiin varauksella. Poikkeuksien arvioidaan vaarantavan esityksen alkuperäisen ajatuksen sekä heikentävän pk-yritysten toiminnan edellytyksiä ja näin ollen markkinoiden elpymistä. Esimerkiksi pienet- ja keskisuuret kunnat nähdään pk-yrityksille erityisen houkuttelevina potentiaalisina asiakkaina eikä niitä siten tulisi rajata vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle. Poikkeuksia tulisi järjestöjen mielestä harkita pääsääntöisesti vain tapauskohtaisesti.

Toisaalta osa elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöistä arvioi poikkeusten voivan tietyissä olosuhteissa olevan tarpeellisia. Tällaisia voivat esimerkiksi olla tilanteet, joissa vastaavaa palvelua ei ole markkinoilta saatavissa tai jos toimintojen kilpailuttamiseen liittyy kansallisen turvallisuuden näkökulmia.

”Liikevaihdoltaan pienempien sidosyksiköiden tuottamat palvelut ovat mittaluokaltaan pk-yritysten kannalta kaikista houkuttelevampia ja kilpailun määrää voitaisiin parhaiten lisätä, kun pk-yritykset saataisiin paremmin osallistumaan julkisiin hankintoihin. Mielestämme liikevaihtoon perustuva poikkeus rajaisi tätä pk-yritysten mahdollisuutta ja voisi täten vaarantaa esityksen tavoitteet julkisen talouden säästöistä.”

Suomen Yrittäjät ry

MUUT HUOMIOT

Ministeriöiden sekä virastojen ja laitosten muut huomiot

Ministeriöiden muut huomiot koskevat muun muassa hankintalain soveltamisen haasteita, hallitusohjelman linjauksia, puolustushankintojen erityispiirteitä ja sidosyksiköiden sääntelyn tarkentamisen tarpeita. Kokonaisuutena ministeriöt katsovat, että esitys vaatii vielä yksityiskohtien hiomista ja etenkin tarkempaa vaikutustenarviointia.

Virastot ja laitokset korostavat esimerkiksi sääntelyn selkeyttämisen ja vaikutusarvioiden merkitystä, jotta hankintalain muutokset tukevat tehokkaita julkisia hankintoja ja markkinoiden toimivuutta.

Yliopistot puolestaan esittävät muutamia lisähuomioita, jotka liittyvät hankintalainsäädännön yksityiskohtiin sekä sääntelyn toteuttamiseen käytännössä.

Kuntien, hyvinvointialueiden ja sidosyksiköiden muut huomiot

Kunnat ja hyvinvointialueet nostavat esiin useita lisähuomioita, jotka liittyvät muun muassa sääntelyn käytännön soveltamiseen, sen perustuslaillisiin ulottuvuuksiin, vaikutusarvioiden puutteisiin ja hankintakäytäntöjen kehittämiseen. Riittämätön vaikutustenarviointi herättää huolta epäselvyyksistä sääntelyn soveltamisessa ja kunnallisten hankintakäytäntöjen heikkenemisestä.

Sidosyksiköiden lisähuomioissa nousevat esiin esimerkiksi hankintayksiköiden velvoitteet, lain valmistelun puutteet ja sääntelyn soveltaminen käytäntöön.

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöjen muut huomiot

Julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt nostavat esiin muun muassa lainsäädännön yksityiskohtia, vaikutusarvioinnin puutteita ja sote-palveluiden erityistarpeita. Lisäksi järjestöt arvioivat, että muutoksenhaun ja hankintaprosessien oikeudellisten rajoitteiden selkeyttämiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

Markkinatoimijoiden muut huomiot

Markkinatoimijat nostavat esiin esimerkiksi hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen tarpeellisuuden, jotta sääntely tukee tehokkaasti julkisia hankintoja. Yhteenvetona markkinatoimijat kannattavat hankintalainsäädännön kehittämistä kilpailun lisäämiseksi, mutta huomauttavat, että sääntelyn yksityiskohdat vaativat vielä tarkempaa tarkastelua.

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöjen muut huomiot

Elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt painottavat muun muassa sitä, että hankintalain uudistuksen vaikutukset tulee huomioida pitkällä aikavälillä. Lisäksi hankintaosaamisen kehittämistä pidetään tärkeänä.

Yhteenvetona järjestöt kannattavat kilpailun lisäämistä ja hankintaprosessien kehittämistä sekä sen varmistamista, että sääntely tukee markkinoiden avoimuutta ja yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin hankintoihin.

Tiivistelmä 1/2

- Julkisen sektorin toimijat, sidosyksiköt ja julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt suhtautuvat hallituksen esitykseen huomattavan kriittisesti. Toimijat tuovat esiin useita huolenaiheita ja ongelmakohtia, jotka tiivistetyksi liittyvät hankintayksikköjen hallinnollisen taakan lisääntymiseen, kulujen nousemiseen sekä huoltovarmuuden ja kriisinkestävyyden vaarantumiseen.
- Markkinatoimijoiden ja elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt puolestaan näkevät esityksen mahdollisuutena elvyttää markkinoita, luoda uutta kasvua pk-yritysten kautta ja mahdollistaa tasapuolinen kilpailu erikokoisille toimijoille.
- Molemmat puolet ovat yhtä mieltä siitä, että kilpailutusten ja markkinavuoropuhelun lisääminen ovat hyviä, tavoiteltavia asioita. Osapuolet ovat kuitenkin eri mieltä keinoista, joilla tavoitteisiin päästään.
- Julkinen sektori, sidosyksiköt ja julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt painottavat pehmeämpiä keinoja, kuten olemassa olevien säädösten valvonnan tehostamista ja hankintaosaamisen kehittämistä.
- Markkinatoimijat ja elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt taas katsovat nykyisen järjestelmän mahdollistavan väärinkäytökset ja vaativat siten tiukkoja rajoituksia sidosyksiköiden käyttöön.



Tiivistelmä 2/2

- Julkiset toimijat näkevät uudistuksessa välittömiä, merkittäviä kustannuksia kunnille ja hyvinvointialueille, jotka jo muutoinkin kamppailevat talouden tasapainottamisen vaateiden kanssa. Markkinatoimijat sen sijaan uskovat markkinoiden elpymisen tarjoavan hankintayksiköille monipuolisempia palveluita ja tuovan näin kustannussäästöjä.
- Osapuolten näkökulmissa keskeinen ero vaikuttaisikin olevan aikajänne, jolla nämä tarkastelevat tilannetta. Julkiset toimijat näkevät uudistuksen edellyttävän mittavia toimintojensa uudelleenjärjestelyitä ja tästä aiheutuvien välittömien vaikutusten vaarantavan niiden lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja tuottavan huomattavasti uusia kustannuksia, joihin niillä ei ole varaa. Markkinatoimijat puolestaan pitävät markkinoiden korjausliikettä välttämättömänä koko Suomen ja sen eri alueiden elinvoimalle ja arvioivat muutoksen tuovan hyötyjä kaikille osapuolille pitkällä aikajänteellä, kun markkinat ehtivät vastata muuttuneeseen tilanteeseen.



Mitä tulisi huomata?

- Julkisen sektorin toimijat, sidosyksiköt ja julkistoimijoiden edunvalvontajärjestöt muodostavat huomattavan suuren osan lausunnonjättäjistä. Näin ollen lausuntojen kokonaiskuva kääntyy kriittiselle kannalle ja painottaa tarkempien vaikuttavuusarvioiden välttämättömyyttä.
- Vaikutustenarviointeja tehdessä on tärkeää huomata Suomen muuttunut turvallisuusympäristö. Esitetty uudistus vaikuttaisi myös yhteiskunnan kriittisestä infrastruktuurista huolehtiviin toimialoihin, joiden toimintavarmuus on turvattava kaikissa olosuhteissa. Suuret toimintojen ja omistusten uudelleenjärjestelyt voivat luoda haavoittuvuuksia, jotka on välttämätöntä tunnistaa jo ennakolta.
- Toisaalta entistä monipuolisempi palveluntuottajien verkosto voi vahvistaa yhteiskunnallista resilienssiä. Markkinatoimijat tarvitsevat kuitenkin tukea oman osaamisensa kehittämiseen, jotta ne pystyvät huolehtimaan julkisen sektorin lakisääteisistä erityistarpeista.



E2 TUTKIMUS ON MONITIETEINEN RIIPPUMATON TUTKIMUSLAITOS

E2 Tutkimus palvelee tutkimustiedolla. Räätelöimme kysymyksenasettelun, kaivamme esiin uutta relevanttia tietoa ja analysoimme, mitä se merkitsee.

Tulkitsemme tutkimustulokset osana yhteiskunnan muutosta.
Nostamme esiin asiakkaalle kriittiset näkökulmat ja uudet mahdollisuudet.



Arvot ja asenneilmasto

Suomen kansainvälisyys

Yhteiskunnan kriisinkestävyys

Nuorten huolet
ja voimavarat

Työelämä

Lausuntokoosteen Kustos ry:lle tekivät



Aino Heikkilä
YTM, kehityspäällikkö
aino.heikkila@e2.fi



Jenni Simonen
VTT, johtaja (tutkimus & kehittäminen)
jenni.simonen@e2.fi