

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?

Taustaa

Kiinteistötyönantajat ry on kiinteistöalan työnantajajärjestö ja kiinteistöpalvelualan toimialajärjestö. Kiinteistöpalveluala kattaa kiinteistön hoito- ja ylläpitopalvelut kuten esim. siivouksen, kiinteistöhuollon, tekniset palvelut ja ulkoalueiden hoidon. Kiinteistöpalvelualalla toimi vuonna 2022 yhteensä 11 500 yritystä, jotka työllistivät yhteensä reilu 100 000 henkilöä. Yrityksistä 95 % työllisti alle 10 henkilöä. Varsinaisten kiinteistöpalvelujen markkinoilla vähintään 10 henkilöä työllistäviä yrityksiä on vain 5 % yrityskannasta, mutta niiden osuus alan työllisyydestä oli 80 prosenttia vuonna 2022.

Alan yritykset tuottavat julkiselle sektorille merkittävän määrän tukipalveluina kiinteistön hoito- ja ylläpitopalveluja eli nk. kiinteistöpalveluja. Kiinteistöpalvelualalla julkisten hankintojen suuruus koko sopimuskauden ajalta vaihtelee muutamista tuhansista euroista muutamiin miljooniin euroihin. Tavanomainen sopimuskauden pituus on 4-5 vuotta ja yksittäisten hankintojen arvo voi vaihdella suuresti riippuen hankinnan laajuudesta, kohteesta ja sopimuskauden pituudesta

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Kiinteistötyönantajat pitää esityksen yleisiä tavoitteita ja päämääriä hyvinä ja kannatettavina, mutta ne toteutuvat vain osittain, koska hankintalaki on lähtökohtaisesti prosessilaki, joka ei sääntele markkinoiden toimintaa, hankintojen avoimuutta tai tehokkuutta. Esityksen tavoitteena on lisätä

tehokuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut, mutta niiden toteutuminen vaatii käytännön tason hankintaosaamista sekä ennen kaikkea positiivista asennemuutosta kilpailuttamista ja kilpailun lisäämistä kohtaan. Lisäksi Kiinteistöyönantajat viittaa ISS Palvelut Oy:n lausuntoon laadukkaiden ja tehokkaiden julkisten palvelujen toteuttamisesta ja kilpailun lisäämisestä.

Vaikka esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten edellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin, niin käytännössä tilanne ei ole näin ruusuinen. Pienemmät yritykset eivät osallistu tarjouskilpailuun, koska referenssivaatimukset ovat kohtuuttomia tarjottavan palvelun kokoon ja laatuun nähden. Palveluntuottajan kokoluokka-, työntekijöiden koulutus- ja kokemusvaatimukset sekä yrityksen laatu- ja referenssivaatimukset rajaavat todellisuudessa tarjoavia yrityksiä kilpailutusten ulkopuolelle. Hankinnan jakaminen osiin kansallisissa hankinnoissa säilyy edelleen vapaaehtoisena lakimuutoksen jälkeenkin, joten edellä kuvattuun ongelmaan nykytilan säilyttäminen ei tuo ratkaisua. Sama on tilanne hankintojen keskittämiseen eli yhteishankintojen lisäämiseen kannustamisessa, mikä johtaa siihen, että pk-yritykset eivät pysty osallistumaan tarjouskilpailuihin.

Avoimuusilmoitusmenettely on meneillään olevassa hankkeessa valitettavan aliarvioitu työkalu. Avoimuusilmoitus tulee säilymään hankintalain keinovalikoimassa myös uudistuksen jälkeenkin tilanteissa, joissa tietyllä alueella markkina ei jostakin syystä toimi. Sen käyttö antaa markkinoilla toimiville yrityksille kolmen vuoden aikajakson investoida ja kehittää liiketoimintaa siten, että niillä on seuraavassa kilpailutusvaiheessa edellytykset ja oikean suuruiset resurssit osallistua tarjouskilpailuun. Erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kannalta avoimuusilmoituksen kolmen vuoden määräaika voidaan pitää hyvänä ja riittävänä. Avoimuusilmoitusmenettely on tältä osin hyvä väline, mutta ongelmana sen osalta on sen hyödyntämisen lähes täydellinen osaamattomuus. Isoimpana ongelmana on erityisesti viestinnän puuttuminen niissä tilanteissa, joissa sitä käytetään. Jos avoimuusilmoituksen käyttöön joudutaan turvautumaan, tulisi markkinoille viestiä selkeästi, että kolmen vuoden päästä tarvitaan tarjoajia. Lisäksi tulisi kertoa, minkä suuruisesta kilpailutuksesta mahdollisesti on kysymys. On erittäin valitettavaa, että avoimuusilmoituksen hyödyntäminen on jäänyt käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi ja ennen kaikkea käyttämättömäksi keinoksi herätellä (alueellisia) markkinoita ja yrityksiä.

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.

Kiinteistöyönantajien mielestä hankintojen huolellinen valmistelu ja mm. markkinakartoituksen käyttö ovat tärkeitä elementtejä hankintaprosessin suunnittelussa. Ehdotetut muutokset tulisivat kuitenkin olla velvoittavampia ja koskea suurempaa osaa hankintoja, jotta markkinoille aidosti saataisiin lisää uusia tarjoajia. Ehdotuksessa oleva 10 miljoonan euron raja markkinakartoituksen velvoittavuudelle on liian korkea ja johtaa siihen, että huomattava osa hankinnoista jää kokonaan kartoituksen soveltamisen ulkopuolelle. Tältä osin viittaamme ISS Palvelut Oy:n lausuntoon.

Markkinavuoropuhelu on kannatettava parannus ja sen käyttöön tulisi kannustaa entistä enemmän. Markkinavuoropuhelusta tulisi kerätä hyviä käytäntöjä, joista kyllä löytyy hyviä esimerkkejä, joissa onnistuneen vuoropuhelun tuloksena tukipalveluja koskevissa hankinnoissa kilpailutuksia on järjestetty ja ryhmitelty/niputettu esim. tiettyihin palvelukokonaisuuksiin, tiettyihin rajattuihin alueisiin taikka tiettytyyppisiin kohteisiin. Osto-osaamista tulisi lisätä, koska sen puute on osasyynä siihen, että pelätään kilpailuttamista tai se koetaan liian vaikeana, mikä taas on johtanut muun muassa keinotekoisiiin omistusjärjestelyihin sidosyksikköaseman muodostumiseksi ja kilpailutuksen välttämiseksi.

Hankinnan jakaminen osiin kansallisissa hankinnoissa säilyy edelleen vapaaehtoisena, joten hankintoja ei edelleenkään pilkota eivätkä pk-yritykset näin ollen pysty osallistumaan julkisiin hankintoihin. Jos asiantilaan todellisuudessa halutaan muutosta ja aitoa kilpailua halutaan lisätä, tulisi hankinnan jakaminen osiin tehdä velvoittavaksi myös kansallisissa hankinnoissa.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen, velvoite kilpailuttaa hankinnat uudelleen yhden tarjouksen tilanteessa ja uuden tarjouskilpailun järjestäminen ovat erinomaisia parannuksia nykytilaan ja siten ehdottomasti kannatettavia muutoksia. Myös hankintojen suunnittelu- ja valmisteluvaihetta koskevat velvoitteet ovat tervetulleita parannuksia kilpailun lisäämiseksi. Tältä osin viittaamme ISS Palvelut Oy:n lausuntoon hankintojen huolellisesta valmistelusta.

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

ks. yllä

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

ks. yllä

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Hallitusohjelma tavoittelee julkisissa hankinnoissa merkittäviä kustannussäästöjä keskipitkällä aikavälillä. Suomessa vallalla oleva nk. in-house -ilmiö on syntynyt nykyisen hankintalain voimassaollessa ja lain mahdollistamana. Ilmiö, missä yhdellä osakkeella tai sen murto-osalla saa in-housen omistajuuden, on epäterve ja kansantalouden kannalta vahingollinen. Vaikka laissa onkin selkeät edellytykset omistajan määräysvallan syntymiselle, on tämä tyystin sivuutettu käytännössä. Kysymys on systemaattisesta kehityksestä, mikä on läpäissyt myös kuntien ja in-house yhtiöiden tilintarkastuksen. Ajatus siitä, että ilman lakimuutosta saataisiin epäterve ilmiö kitkettyä ja tilanne muutettua oikeaan suuntaan, ei ole uskottava, koska edes tuoreet markkinaoikeuden ratkaisut eivät ole muuttaneet hankintayksiköiden ja in-house -yhtiöiden asennetta ja toimintatapoja. Näin ollen on

odotettavissa, että mikään ei tule muuttumaan, ellei lakiin kirjata yksiselitteisiä ja selkeitä kriteerejä omistusosuuden suuruudelle sekä sitä koskevalle määräysvallalle. Vain rajoittamalla in-house yhtiöiden kokoa, voidaan rajoittaa myös niiden markkinavaikutuksia.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus on siis mielestämme perusteltu ja ehdottoman kannatettava, koska vain siten taataan markkinaehtoinen kilpailu sekä estetään keinotekoiset omistusjärjestelyt kilpailuttamisen välttämiseksi. Vaatimuksella selkeytetään sidosyksiköiden omistus pohjaa ja rakennetta, ja saatetaan näin hankintalaki vastaamaan hankintadirektiivin alkuperäistä tarkoitusta todellisesta määräysvallasta, mikä on ratkaisevassa asemassa sidosyksikköstatuksen muodostumiseksi. Näin ollen vähimmäisomistusta koskeva vaatimus on mielestämme tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vähimmäisvaatimus rajoittaa yhtiöiden kokoa ja sitä myötä kielteisiä markkinavaikutuksia. Vaatimus on välttämätön lain kiertämisen estämiseksi ja lain kriteerien piittaamattomuuden kitkemiseksi.

In-house yhtiöiden omistusrakenteen selkeyttäminen johtaa vääjäämättä siihen, että julkisen sektorin päättäjiä on aidosti arvioitava kustannustehokkaat tavat hankkia tarvittavat tukipalvelut hintoja ja laatua vertaamalla. Päätöksenteolta tulee edellyttää enemmän. Hinta- ja laatuvertailua ei tehdä, jos tehdään suora hankinta. Veronmaksajien edun mukaista on, että tukipalvelut hoidetaan niin kustannustehokkaasti kuin pystytään.

Lisäksi tulee huomioida, että laista puuttuu rajausta siitä, milloin voidaan käyttää in-house hankintoja. Esityksestä puuttuu lähtökohta, että sidosyksikkö hankintoja tulisi tehdä vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun siihen on muu erittäin painava julkinen intressi.

Kiinteistöpalveluala (esim. kiinteistöhuolto ja siivouspalvelut) ei ole keskittynyt, siitä on osoituksena se, että markkinoilla toimii yli 11500 yritystä. Julkisen markkinan avaaminen entisestään tuo yrityksille mahdollisuuksia kasvuun ja uusiin innovaatioihin. Kiinteistöpalvelualan kilpailutuksiin on odotettavissa tekijöitä, ja pelko, ettei kilpailua syntyisi, on täysin aiheeton.

- **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?**

Hankintayksiköt joutuvat lakimuutoksen myötä kilpailuttamaan sidosyksiköiltään suorahankintoina ostamia palveluja, mikä avaa merkittävästi julkisia markkinoita. Tämä on positiivinen ja tervetullut seuraus sekä hallitusohjelman tavoitteen mukainen kilpailua lisäävä tekijä. Myös uudet innovaatiot saavat tilaa, kun markkinoiden kanssa keskustellaan varhaisessa vaiheessa eri toteuttamistavoista. Tämä edistää myös muun muassa vastuullisuusnäkökulmien huomioimista hankinnoissa.

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

Kyllä ovat riittävät.

- **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?

Omistusosuusvaatimukseen ei tulisi säätää poikkeuksia kuin ihan äärimmäisissä tapauksissa.

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?

Kannatamme esitettyä kirjausta huoltovarmuuden huomioimisesta. Täytyy kuitenkin muistaa, ettei huoltovarmuus synny suljetuilla rakenteilla, vaan hyödyntämällä avoimia ja kilpailtuja markkinoita ja siellä toimivia yrityksiä. Huoltovarmuus on tähänkin asti ollut yksityisten huoltovarmuuspoolien varassa. Huoltovarmuus osataan yksityisellä sektorilla eikä se ole missään vaiheessa ollut julkisen sektorin vastuulla yksistään. Omistajuudella ei ole mitään tekemistä huoltovarmuuden kanssa, vaan huoltovarmuuden, varautumisen ja jatkuvuuden hallinnassa on kysymys kokonaisturvallisuudesta, mikä muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle eli resilienssille. Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnalla yhteistyössä kaikissa olosuhteissa ja kaikilla tasoilla.

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?**

Kannatamme ehdotusta rikosrekisteriotteen pakollisesta käytöstä luopumisesta, koska se vähentää yritysten hallinnollista taakkaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Kannatamme hankintojen ilmoitusvelvollisuuden vahvistamiseen tähtäviä ehdotuksia.

Ehdotuksessa hankintamenettelyä koskeva kertomus on laadittava, kun hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon tai kyseessä on mainittu erityispalveluhankinta. Näin ollen vaatimus hankintamenettelyä koskevan kertomuksen laatimisesta ei koske isoa osaa hankinnoista.

Ehdotuksen mukaan hankintayksiköillä olisi mahdollisuus julkaista hankintailmoitukset useammalla kielellä, esimerkiksi suomeksi ja englanniksi. Tämä on hyvä ja kannatettava muutos.

Nykyisin jälki-ilmoitusvelvollisuus koskee pääasiassa EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Ehdotuksessa tätä velvollisuutta laajennettaisiin koskemaan myös kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja, mikä on hyvä ja kannatettava muutos ja lisää näin avoimuutta ja mahdollistaa paremman seurannan.

Ehdotuksessa korostetaan, että suorahankinta on poikkeusmenettely, jota voidaan käyttää vain erityistilanteissa. Hankintayksikön on perusteltava suorahankinnan käyttö yksityiskohtaisesti ja varmistettava, että edellytykset täyttyvät. Ehdotuksen mukaan suorahankintojen osalta hankintayksiköiden olisi jatkossa julkaistava suorahankintailmoitus ennen hankintasopimuksen tekemistä. Nämä muutokset tiukentavat nykyistä käytäntöä ja lisäävät suorahankintojen läpinäkyvyyttä sekä tukevat tietopohjan parantamista, mikä on toivottavaa ja kannatettavaa. Ehdotuksessa täsmennetään lisätilausten suorahankinnan edellytyksiä. Erityisesti painotetaan, että lisätilauksen on oltava alkuperäisen hankinnan kanssa yhteensopiva ja teknisesti välttämätön, jotta suorahankinta voidaan perustella. Nämä muutokset lisäävät hankintaprosessien avoimuutta ja varmistavat, että suorahankintoja käytetään vain perustelluissa tapauksissa.

Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin on puututtava tehokkailla keinoilla oikeaan aikaan. Ehdotuksessa esitetään, että suorahankinnan tai pakollisen sopimusmuutosilmoituksen laiminlyönnistä seuraisi sanktioita hankintayksiköille. Tämä muutos korostaa ilmoitusvelvollisuuden tärkeyttä ja kannustaa hankintayksiköitä noudattamaan säädettyjä menettelyjä.

Muut huomiot

Yleistä lausuntokierroksesta

On erityisen valitettavaa, että lakiluonnoksen vaikutusarviointi tehdään lähes yksinomaan pyytämällä palautetta julkisen sektorin toimijoilta eli hankintayksiköiltä. Lakihankkeen vaikutukset yrityskentälle ovat valtavat. Valitettavasti lausuntopyyntöä hankkeen vaikutuksista ei ole osoitettu niille, joilla olisi ajantasaista tietoa markkinoista ja niiden potentiaalista. Kunnissa tätä tietoa ei ole eikä luonnollisesti voikaan olla. Pk-yritykset eivät seuraa lausuntopalvelua aktiivisesti eikä pk-yrityksistä suurin osa ole edunvalvontajärjestöjen jäseniä.

On selvää, että kuntatoimijoiden näkemykset ovat yksipuolisia ja valitettavan kaukana yritysten arjesta. Yksittäisellä kunnalla tuskin on ollut lausuntoa antaessaan mahdollisuutta tehdä kartoitusta markkinatilanteesta ja sen tulevaisuuden potentiaalista. Vain sen tuntemalla voisi aidosti ottaa kantaa lakihankkeen vaikutuksiin. Nykytilanne monen tukipalvelutoimialan kohdalla on, että in-house yhtiöt ovat vallanneet tukipalvelumarkkinat. Tämä on aiheuttanut sen, että kaikilla alueilla ei yksinkertaisesti ole ollut kysyntää tietyille tukipalveluille ja tästä syystä on syntynyt tilanne, jossa markkinoilta puuttuu toimijoita. Julkinen sektori on merkittävä ostaja ja sen ratkaisuilla on syvät vaikutukset markkinoiden ja työllisyyden kehittymiselle erityisesti kehittyvillä alueilla.

Joten lausuntokierros on valitettavan epätasapainoinen ja yksipuolinen eikä anna oikeaa kuvaa hankkeen vaikutuksista. KITA pitää lausuntokierrosta tältä osin valitettavan puutteellisena ja pyytää eri tukipalveluja tuottavien toimialojen erillistä kuulemistä ennen lopullisen hallituksen esityksen antamista.

Gramen Pia
Kiinteistöyönantajat ry