

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?

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) näkee tavoitteen kilpailun lisäämisestä yleisesti tärkeänä ja kannatettavana päämääränä.

Esitys kuitenkin sellaisenaan lisää julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä entisestään, mikä ei ole toimivin tapa lisätä tarjousten määrää julkisissa hankinnoissa. Osa ehdotetuista muutoksista kasvattaisi hankintojen toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia hallinnollisen taakan lisääntymisen myötä sekä lisääisi juridisia riskejä. Osa ehdotetuista toimenpiteistä on ristiriidassa ehdotetun kustannustehokkuusvaatimuksen kanssa.

Hyvinvointialueiden järjestämisen ja valtion kokonaan rahoittaman sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten näkökulmasta esityksen toteuttaminen nyky muodossaan aiheuttaisi lisäkustannuksia, ei säästöjä.

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?**

Hankintalain 65 §:ään ehdotetaan säädettäväksi, että mikäli hankinnan ennakoitun arvonlisäveroton kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua. STM ei kannata esitettyä muutosta, sillä se lisää tarpeettomasti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa sekä ehdotettu muotoilu jättää epäselväksi sen, millä tavoin laadittu hankinnan toteutusvaihtoehtojen suunnittelu on riittävää. Esimerkiksi kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvat rokotehankinnat ylittävät usein 10 miljoonan euron rajan. STM:llä ja THL:llä on kuitenkin jo hankintoja suunniteltaessa täsmällinen tieto myyntiluvallisista rokotevalmisteista ja markkinatilanteesta (ml. tieto markkinoille tulossa olevista rokotevalmistajista), jolloin erillisen markkinakartoituksen vaatiminen on täysin tarpeetonta eikä erillinen toteutusvaihtoehtojen suunnittelu ole millään tavalla perusteltua. Markkinakartoituksia tehdään muutoinkin jo nyt osana hankintojen valmistelua, mutta sen laatiminen pitäisi jättää hankintayksikön oman harkinnan varaan.

STM ei kannata ehdotettua muutosta 75 §:ään siitä, että hankintayksikön on jaettava hankinta erillisiin osiin tai kilpailutettava hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla. Ehdotuksella puututaan hankintayksiköiden laajaan harkintavaltaan määrittellä hankinnan kohde ja hankintaa koskevat vaatimukset tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Hankinnan kohteesta riippuen jakamisvelvoite voi aiheuttaa hankintayksiköille kustannusten kasvua ja toisaalta jossain hankinnoissa jakaminen ei ole edes perusteltua (esimerkiksi IT-hankinnoissa, joissa pyritään kokonaistoimituksiin riskienkin minimoimiseksi). Hankintoja, joissa osiin jakaminen on perusteltua, tehdään jo nyt, silloin kun se arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi.

Ehdotuksen mukaan hankintayksikkö voi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos hankinnan tai hankintamenettelyn luonteen, laajuuden, toteuttamistavan, kokonaisvastuun tai hankinnan jakamiseen liittyvien riskien vuoksi jakaminen ei ole perustellusta syystä mahdollista tai hankintaa on edeltänyt 65 §:n mukainen markkinakartoitus. Hankinta voidaan jättää jakamatta osiin myös, jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun. STM:n näkemyksen mukaan pykälän 75 § ehdotettu muotoilu on epäselvä, ja johtaa juridisten riskien lisääntymiseen ja markkinaoikeuteen tehtävien valitusten merkittävään kasvuun. Ehdotuksen mukaan osiin jakamisen veloitetta ei olisi puitejärjestelyn sisällä tehtävissä 43 §:n mukaisissa hankinnoissa. Poikkeusten piiriin tulisi lisätä myös dynaamisten hankintajärjestelmien sisäiset hankinnat.

Mietinnössä ehdotetaan hankintamenettelyä koskevan kertomuksen täydentämistä kuvauksella siitä, miten hankintayksikkö on suorittanut hankinnan valmistelun. Ehdotettu 124 § muutos lisää tarpeettomasti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

STM ei kannata myöskään 125 §:ään ehdotettua muutosta siitä, että hankintamenettely tulee keskeyttää, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous. Hankintayksiköiden on jo nyt mahdollista keskeyttää hankinta, jos tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous ja tätä mahdollisuutta on käytettykin.

Esimerkiksi rokotehankinnoissa on mahdollista, että yhdelle rokotevalmisteelle on vain yksi myyntiluvan omaava rokotevalmistaja, jolloin muita tarjouksia ei ole mahdollista saada. Ehdotuksen mukaan, jos hankintayksikkö haluaa edelleen toteuttaa sopimuksen kohteen julkisena hankintana, on sen järjestettävä uusi tarjouskilpailu. Ehdotettu muotoilu johtaa kustannusten kasvuun, sillä todennäköisemmin tarjoaja nostaa hintojaan toista tarjousta jättäessään.

Ehdotetun säännöksen mukaan keskeyttämisvelvoitetta ei kuitenkaan ole, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 §:n mukaisesti. Tältä osin on huomioitava, että hankinnan kohteesta riippuen markkinakartoitukselle ei välttämättä ole aitoa tarvetta (vrt. rokotehankinnat) ja pakotettu markkinakartoituksen tekeminen johtaa vain hankintamenettelyn viivästymiseen sekä hallinnollisen taakan kasvuun. Hankinnan osiin jakaminen ei taas ole mahdollista silloin, kun toimittajalle halutaan perustellusta syystä antaa kokonaisvastuu palvelun toimittamiseksi. STM:n näkemyksen mukaan keskeyttämisvelvoitetta ei myöskään pitäisi olla puitejärjestelyn tai DPS:n sisäisissä hankinnoissa.

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

STM:n näkemyksen mukaan esitetyt keinot eivät ole toimivia, vaan ne aiheuttavat tarpeetonta lisäsääntelyä, lisäävät kustannuksia, markkinaoikeuteen tehtäviä valituksia sekä aiheuttavat riskin siitä, että hankintoja joudutaan toteuttamaan epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Hyvinvointialueiden ohjauksesta vastaavana tahona STM toteaa, että hyvinvointialueet ovat aiempiin kuntapohjaisiin järjestäjiin nähden hankintaorganisaatioina vahvempia, joten on odotettavissa, että hankintojen menettelytavat joka tapauksessa kehittyvät yhdenmukaisempaan suuntaan ja hankintaosaaminen lisääntyy.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnat ovat useissa tapauksissa kustannuksiltaan merkittäviä ja markkinoiden kartoittaminen on muutoinkin luonteva osa hankintaprosessia, mitä luonnollisesti jo nyt tehdään.

Hankinnan jakamisvelvoitetta EU:n kynnyksrajoiden ylittävien hankintojen osalta ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa kategorisesti. Erityisen painavia syitä olla jakamatta hankintaa syntyy usein esimerkiksi laajoissa hankinnoissa vastuukysymysten ja kokonaisuuden hallittavuuden vuoksi. Vastaavasti sote-palveluissa asiakkaan saaman palvelun sujuvuuden näkökulmasta on tärkeää, ettei asiakkaan saaman palvelun tuottaja tarpeettomasti vaihtuisi kesken prosessia. Arvio jakamisen tarpeellisuudesta on tarpeen tehdä tilannekohtaisesti.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esityksessä tulisi vähimmäisomistusta koskevien prosenttilukujen sijasta pyrkiä kattavammin määrittämään käytännön tasolla hallitusohjelman kirjauksessa edellytetty yleisen edun huomiointi. Sidosyksiköt ovat olleet ennen kaikkea yhteistyön muoto, missä skaalaetujen muodossa on saatu yhteisiä resursseja tehokkaampaan käyttöön kuin että jos jokainen organisaatio olisi toiminut erikseen. Sidosyksiköt ovat samalla myös ainoa tapa tehdä yhteistyötä kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Esitys ei nykyisessä muodossaan ole tarkoituksenmukainen.

Sidosyksiköitä koskevan muutoksen toteuttaminen esitetyllä tavalla merkitsisi käytännössä joko lisäkustannuksia aiheuttavia yritysjärjestelyjä, toiminnan siirtämistä omaksi toiminnaksi tai palvelun hankkimista markkinoilta, mikäli sitä on saatavissa. Esitettyjen muutosten vaikutusten kohdistuessa ennen kaikkia pienomistajiin, myös markkinoille mahdollisesti siirtyvän kilpailutettavan liikevaihdon osuus olisi vastaavasti pieni; toki tilanne vaihtelee toimialoittain ja alueittain.

Sidosyksiköt vastaavat tällä hetkellä laajasti hyvinvointialueiden toiminnan kannalta kriittisten ICT-palvelujen tuottamisesta. Hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä voitiin nähdä, että muutokset kyseisissä palveluissa vaativat paljon aikaa ja rahaa. Ajatus, että nämä sidosyksiköt voitaisiin lain edellyttämässä ajassa järjestellä uudelleen, on paitsi epärealistinen myös asiakkaiden turvallisuuden näkökulmasta vaarallinen.

Omistusta koskevia rajoituksia ei tulisi soveltaa valtion ja hyvinvointialueiden yhdessä erityistehtävää varten perustettuihin yhtiöihin. Esimerkiksi DigiFinlandin osalta palveluista merkittävä osa on kansalaisille suunnattuja neuvonta- ja asiointipalveluja, kuten Omaolo, Päivystysapu ja Sähköinen perhekeskus.

Myös Maakuntien Tilakeskus Oy:n julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavana tehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä antaa vuosittain hyvinvointialueille ja valtioneuvostolle selvitys hyvinvointialueiden tekemistä toimitiloja koskevista investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista hyvinvointialueiden talouteen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

STM viittaa KKV:n esittämään eriävään mielipiteeseen.

- **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 muutoksiin tarvitaan?

Esitetyt siirtymäajat eivät ole riittävät ja tarvittavien siirtymäaikojen selvittämiseksi tarvittaisiin perusteellinen vaikutustenarviointi. Todennäköisesti hankintayksiköt eivät ehdi esitetystä määräajassa toteuttaa muutoksen vaatimia toimenpiteitä. Yhtäaikaisesti toteutetut kilpailutukset nostaisivat hintoja eikä välttämättä toimittajia olisi edes saatavissa tarvittavassa laajuudessa.

- **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?

STM viittaa tältä osin KKV:n ja VM:n jättämiin eriäviin mielipiteisiin.

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?

Esityksessä on STM:n näkemyksen mukaan parannettu varautumisen ja huoltovarmuuden huomioimista hankinnoissa. Hankintayksiköillä on jatkossa mm. mahdollisuus asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja. Lisäksi hankintayksikkö voisi poissulkea tarjoajat, jotka muodostaisivat riskin mm. huoltovarmuudelle.

Esityksessä on arvioitu muiden maiden käytäntöjä turvallisuuden, huoltovarmuuden ja varautumisen huomioinnista hankinnoissa. Siitä käy ilmi, että esim. Tanskassa on säädetty erityisesti terveydenhuollon tarvikkeiden ja lääkkeiden hankinnassa sopimuksiin sisältyvästä toimitusvarmuudesta ja riittävästä varastoinnista. Kyseessä olevaan esitykseen ei kuitenkaan ole sisällytetty vastaavia pykäläiä tai arvioitu niiden tarpeellisuutta. Covid-19-pandemian aikana hankintojen tekeminen osoittautui kriittiseksi erityisesti, kun tarvittavien tuotteiden saatavuus maailmanlaajuisesti heikkeni nopeasti. Muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt asiaan huomiota tarkastuskertomuksessaan koskien huoltovarmuutta ja sen turvaamista covid-19 - pandemian aikana. Esityksessä ei ole kuitenkaan STM:n näkemyksen mukaan arvioitu kyseisiä kokemuksia eikä esitetty poikkeusmenettelyjä normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuviin hankintoihin.

STM kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta on erittäin riippuvaista toimivasta infrastruktuurista ja erilaisista tukipalveluista, kuten jätehuollosta, puhtaanapidosta, vaatehuollosta, ruokapalveluista jne. Sidosyksiköitä koskevan mahdollisen muutoksen vaikutukset kriittisten palveluiden saatavuuteen ja jatkuvuuteen tulisi arvioida nykyistä esitystä huolellisemmin.

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?**

STM kannattaa rikosrekisteriotteiden tarkastamiseen esitettyä muutosta, koska se vähentää hallinnollista työtä ja nopeuttaa hankintamenettelyä jättäen kuitenkin mahdollisuuden otteiden pyytämiseen tarvittaessa. Tämä myös helpottaa tarjoajien hallinnollista taakkaa julkisissa hankinnoissa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

STM:n mukaan hankintayksiköllä tulisi aina olla mahdollisuus ilmoittaa kansallisesta hankinnasta vain yhdellä kielellä (suomi, ruotsi tai muu kieli). Esimerkiksi rokotehankinnoissa joudutaan usein käyttämään englannin kieltä tarjoajakentän vuoksi, sillä kaikki tarjoajat eivät ole Suomeen sijoittautuneita. Useammalla kielellä ilmoittaminen aiheuttaa kustannuksia, tarpeetonta hallinnollista työtä ja juridisia riskejä.

Muut huomiot

STM viittaa VM:n ja KKV:n eriävissä mielipiteissään esiin tuomiin näkemyksiin.

Mietinnön mukaan lainsäädäntö tulee kirjoittaa tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin. Hallitusohjelman hankintalakia koskevien kirjausten ohella työssä tulee huomioida myös muuta lainsäädäntöä tai toimintamalleja koskevat kirjaukset, joilla on liittymä esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden kustannustehokkuuteen ja palveluiden järjestämiseen sekä hallitusohjelman jätehuolto ja elintarvikemarkkinoita koskeviin kirjauksiin. Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntö uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta byrokratia minimoiden. STM:n näkemyksen mukaan tavoite ei täyty nyt esitetyissä hankintalain muutosehdotuksissa. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää huolellisesti esityksen taloudelliset vaikutukset valtiolle, hyvinvointialueille ja kunnille sekä huomioida julkinen etu.

STM:n näkemyksen mukaan hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on välttämätöntä huomioida työryhmän mietintöön jätetyissä eriävissä mielipiteissä esitettyjen tiettyjen poikkeustilanteiden huomioiminen. Myös monipuolinen vaikutustenarviointi on välttämätöntä tehdä erityisesti esityksen kustannusvaikutukset huomioiden.

Valmistelussa tulee huolehtia myös siitä, että vammaisten henkilöiden erityistarpeista ja palvelun jatkuvuudesta huolehditaan ja hankinnoissa huomioidaan mahdollisuudet räätälöityihin suorahankintoihin. Ottaen huomioon vammaispalvelujen luonteen subjektiivisina oikeuksina vammaisille henkilöille, tulee aina huolehtia, että yksilön oikeudet toteutuvat mahdollisesta palvelujen kilpailutuksesta huolimatta. Lisäksi palvelujen järjestämisen häiriötilanteissa on huomioitava hankintalain mukaiset suorahankintaperusteet.

STM ei myöskään kannata 146 § 2 momentin 2 kohtaan ehdotettua muutosta siitä, että kumottaisiin voimassa oleva valituskielto hankintojen osiin jakamista koskien. Hankintojen jakamisen tulee säilyä yksinomaan hankintayksiköiden harkinnassa. Ehdotuksella puututaan vahvasti hankintayksikön oikeuteen määritellä hankinnan kohde, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä. Käytännössä jakamista koskevan muutoskiellon kumoaminen tulee merkittävästi vaikeuttamaan ja hidastuttamaan hankintojen toteuttamista lisääntyvien markkinaoikeusvalitusten myötä, jotka lisäävät paitsi hankintayksiköille aiheutuvia kustannuksia ja markkinaoikeuden käsittelyaikoja.

Niemi Veli-Mikko
Sosiaali- ja terveysministeriö

Kukkonen Ritva-Liisa
Sosiaali- ja terveysministeriö