

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?

- Keski-Suomen hyvinvointialue yhtyy Hyvil Oy:n arvioon siitä, että esityksen tavoitteet ovat osin oikeansuuntaisia, mutta esityksen keinot eivät tule toteuttamaan niitä. Keinot johtavat kokonaistaloudellisesti kalliisiin ja epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin julkisella sektorilla.
- Erityisesti 10 % vähimmäisomistusosuuden soveltaminen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla oleviin palveluihin tarkoittaa merkittäviä muutuskustannuksia sekä yhteistyöllä saavutettujen synergia- ja skaalaetujen menettämistä. Tästä johtuen ehdotettu lakiuudistus heikentää julkisen talouden tilaa sekä pahimmassa tapauksessa vaarantaa väestön turvalliset palvelut.
- Edelleen hyvinvointialue yhtyy Hyvil Oy:n arvioon siitä, että ei ole perustetta sille, että kansallinen lainsäädäntö olisi huomattavasti tiukempi, kun mitä EU:n hankintadirektiivi edellyttäisi.
- Hyvinvointialue pitää lakiuudistusta taloudellisilta vaikutuksiltaan ennakoimattomana ja epäselvänä, joka korostuu toimintaympäristön kannalta erittäin hankalassa uudistusvaiheessa. Selvyyttä ei ole myöskään tullut siihen, miten mahdolliset taloudelliset seuraukset hallitus kompensoisi hyvinvointialueelle s. 46 olevan hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti.

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.

- Hankintojen nykyinen sääntely valmistelusta on riittävä ja perusteellinen. Lisävaatimukset aiheuttavat taloudellisia kustannuksia, koska hankintoihin on kiinnitettävä toteutusvaiheessa vielä suurempi määrä henkilötyövuosia.

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

- Markkinakartoituksen käyttöä koskeva sääntely on jo nykyisellään toimiva ja hankintojen huolellinen valmistelu kaiken lähtökohta. Ehdotetuilla muutoksilla ei saavutettane erityisesti taloudellisesti merkityksellisiä vaikutuksia.

- Keski-Suomen hyvinvointialue suhtautuu myönteisesti markkinakartoituksen käyttämiseen ja laajentamiseen. Keski-Suomen hyvinvointialue käyttää markkinakartoituksia hankinnoissa jo tällä hetkellä hyvin laajasti.

- Velvollisuus keskeyttää hankinta ja tehdä uusi kilpailutus tilanteissa, joissa saadaan vain yksi tarjous, on merkittävä kustannusriski ja lisää hallinnollista työtä hankintayksikölle. Muutos voi kohdella tarjoajia eriarvoisesti. Epäselväksi jää, tuoko muutos lisäarvoa hankintayksikölle. Markkinatilanteet ovat hyvin erilaisia eri puolella Suomea, mikä vaikuttaa muutoksella saavutettaviin mahdollisiin hyötyihin.

- Hankintaan liittyvien valitusmahdollisuuksien lisääntyminen lisääntyneiden perusteluvollisuuksien osalta lisää todennäköisesti valitusprosessien määrää. Tällä voi olla hankintayksikön näkökulmasta kustannuksia lisäävä ja prosessien läpimeno-aikoja pidentävä vaikutus, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

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

- Ehdotetuille muutoksille ei ole tarvetta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

- Kategorinen 10 % sääntelyssä on väärä lähtökohta hankintalain uudistamiseen. Se jättää huomiotta erilaiset toimialat, yritykset sekä vaihtelevat markkinatilanteet eri puolella Suomea. Prosenttiosuudetta ilmentävän kategorisen sääntelyn sijaan tulisi ennemmin suunnitella rajauksia sidosyksikköhankintoihin liikevaihdon tai toimialan perusteella, ja joka tapauksessa prosenttisääntelyn ulkopuolelle tulee jättää hyvinvointialueen lakisääteisen järjestämisvastuuvuorojen palvelut ja niihin välittömästi liittyvät palvelut.

- Sen vaikutukset esimerkiksi julkisrahoitteiseen toimintaan tuottaa seurannaisvaikutuksia, jotka selkeästi ovat haitallisempia kuin sääntelystä aiheutuva hyöty.

- Usein inhouse-hankintojen taustalla on yhteisen volyymin ja kustannussäästöjen tavoittelu parempana vaihtoehtona suhteessa siihen, että jokainen julkinen toimija vain yksittäin itse järjestäisi asiat.

- Yhdistys- tai säätiömuotoisen toimijan osalta ei selviä, miten ehdotettu 10 % määriteltäisiin, koska niillä ei ole tällaista omistusoikeuden määrittelytapaa.

- Vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisar-yhtiöihin. Lisävaatimusta sovellettaisiin kokonaisarvion perusteella siten, että siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Kuitenkin säännön ulottaminen tytär- ja osakkuusyhtiöihin jää kokonaisuudessaan epäselväksi ja sääntely tulisi tältä osin täsmentää.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

- Konsernitasoinen omistusosuusedellytys kaikista yhtiöistä 10 % tuottaa kestävämmän lopputuloksen, koska tarpeellinen ostaminen voi kohdistua esimerkiksi vain yhteen ns. alayhtiöön. Tällöin muutos tarkoittaisi konserniyhtiöissä yksittäisten yhtiöiden perustamista, ja suurta määrää pääomaa vaativia järjestelyjä.
- Toimijakohtaisesti 10 % omistuksia yhtiöissä voi toisaalta olla loputtomasti, jolla voidaan helposti kiertää omistusvaatimusta.
- Inhouse-hankintojen taustalla on yhteisen volyymin ja kustannussäästöjen tavoittelu parempana vaihtoehtona suhteessa siihen, että jokainen julkinen toimija vain yksittäin itse järjestäisi asiat.
- Lisäksi järjestelyillä on tunnistettu merkittäviä hinnankorotuspaineita yrityksissä, joissa suorite perustuu volyymietuun ja joka selvästi vähenee omistajien määrän vähentyessä.

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

- Omistusjärjestelyjen vaatimat investoinnit, kustannusten kasvu ja mahdollisesti osin hallitsematon palvelujen järjestäminen (mikäli esimerkiksi ei pääse yhtiöön, jolla on tarvitun toimialan toiminta).

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

- Tilannetta arvioidaan yhtiökohtaisesti, ja pyritään tunnistamaan kriittiset omistukset ja tekemään järjestelyt niiden myymien palveluiden turvaamiseksi.

- Hyvinvointialue ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että hankintalain muuttunut sääntely pakottaisi sen tässä tilanteessa investointeihin, joihin se puolestaan tarvitsee VM:n erillisen päätöksen.

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

(ei vastausta)

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

- Siirtymäsäännös on kirjattu epäselvästi ja ristiriitaisesti 174 §:ssä. Onko siirtymäsäännös muissa kuin jätehuoltopalveluissa 30.6.2027 vai 30.6.2028 saakka?
- Siirtymäsäännöksen mukainen siirtymäaika on täysin riittämätön esitetyn lakimuutoksen aiheuttavien hyvin laajojen hankinta-, omistus- ja konsernijärjestelyiden huolellisen valmistelun ja päätöksenteon sekä muutuskustannuksien hallinnan näkökulmasta. Lisäksi vaarana on, että lakiesityksen voimaan tullessa julkiset hankintayksiköt kilpailuttavat hyvin lyhyellä aikavälillä merkittävän määrän palveluita, jo-ka voi johtaa markkinoiden kapasiteetin ylittymiseen sekä palveluhintojen nousuun, joka entisestään heikentää julkista taloutta. Riittävä siirtymäaika takaa hallitun muutoksen ja rajoittaa muutoksesta joka tapauksessa syntyviä kustannuksia.

• Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

- Merkittäviä omistusjärjestelyjä, investointeja ja kustannusten kasvamista. Tällä hetkellä hyvinvointialueen mahdollisuudet investoida uusiin omistuksiin ovat rajoitetut, joka merkittävästi kaventaa päätösmahdollisuuksia ja vaihtoehtoja hyvin-vointialueen talouden näkökulmasta.
- Sidosyksiköiden kilpailuttamien sopimusten irtisanomisten seurannaisvaikutukset.

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

- Kategorista prosenttiosuutta ei tarvita. Myös muilla toimenpiteillä voidaan varmistaa EU-direktiivin toteuttaminen.

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?

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskien muualla lainsäädännössä on hyvin paljon sääntelyä aihepiiristä. Epäselväksi jää, miten tässä lakiesityksessä on ne huomioitu, ja millaisen lisäarvon täällä myös muille toimialoille sääntely tuottaa.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kilpailutuksissa tarjoajien suunnalta on tuotu esiin, että kaikki varautumisjärjestelyt nostavat kustannuksia kilpailutuksissa.

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?

- Ulkoistetun palvelutuotannon kannalta toimijan luotettavuus on erittäin tärkeää, jonka johdosta yrityksen vastuutoimijoiden rikosrekisteriotteiden vaatiminen tulisi säilyttää.

- Jo nykyisellään tulee esiin tilanteita, että ne eivät olekaan kunnossa, tai yrityksen vastuuhenkilöillä on epäselvyyttä taustallaan. Kuitenkin yksityistetyn palvelun tulee toimia saumattomassa suhteessa julkisiin palveluihin ja ne osallistuvat siten julkisen luotettavuuden säilyttämiseen.

Hankintojen ilmoittaminen

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

- On mahdollista, että ilmoittaminen lisää hallinnollista työtä, mikä ei ole kannatettavaa.

- Koska vastaava tieto on jo saatavilla hankintapäätöksiltä, ei myöskään hankintojen avoimuus enemmälti lisäännny.

Muut huomiot

- Lakimuutokset puuttuisivat perustuslaillisen omistusoikeuden piiriin, ja siten omistuksen järjestelemisen mahdollisuuteen merkittävästi.

- Lakiin on helppo kirjoittaa kategorinen raja vähimmäisomistusosuudelle. Käytännön vaikutukset ovat hyvin laajoja ja kauaskantoisia: merkittäviä omistussuosuuksien järjestelyjä, mahdollisia järjestely- ja pääomakustannuksia, lainanottovaltuuksia, kaupankäyntineuvotteluhallukkuutta jne.

- Lisäksi järjestelyillä on tunnistettu merkittäviä hinnankorotuspaineita yrityksissä, joissa suorite perustuu volyymietuun ja joka selvästi vähenee omistajien määrän vähentyessä. Kustannusvaikuttavuuden osalta viitataan myös KKV:n selvitykseen kustannusvaikutusten kasvusta.

- Nykyiset julkisomisteiset yhtiöt ovat olleet kotimaisia ja saavutettavissa toimintaympäristön näkökulmasta. Markkinoiden keskittyessä suurten yhtiöiden sanelupolitiikan mahdollisuus kasvaa, joka voi johtaa myös merkittävään kustannusten kasvamiseen lopulta.

- Mikäli palvelutuotanto siirtyy omaksi toiminnaksi, se tulee vaatimaan merkittäviä investointeja julkiselta sektorilta muutoksen toteuttamiseen ja jo tehdyt yhteisinvestoinnit menettävät osin merkityksensä. Lisäksi epävarmaa on se, riittääkö mahdollisesti purkautuvista yhtiöistä erikoistuneita asiantuntijoita kaikille omistajille.

- Hyvinvointialue ei kannata muutosehdotusta, jonka johdosta vain yhden saadun tarjouksen tilanteessa hankinta tulee keskeyttää.

- Tällaisesta on luovuttu mm. siinä EU-maassa, jossa se oli hetken aikaa käytössä.

- Tärkein syy on siinä, että markkinatilanne vaihtelee maan eri osissa sekä eri toimialoilla niin paljon, että välillä on myös tarkoituksenmukainen ja oikea lopputulos yhden tarjoajan kilpailu.

- Kilpailutuksen tekeminen uudelleen ei lisää automaattisesti kilpailua. On todennäköistä, että kilpailutus pitkittää prosesseja, joka lisää kustannuksia siihen kiinnitettävänä henkilöressina sekä menettely pahimmillaan nostaa hintoja toisella kilpailutuskierröksellä.

- Lakiluonnoksen siirtymäsäännös (174 §) on vähintäänkin epäselvä.

- Onko siirtymäsäännös 30.6.2027 ja 30.6.2028 saakka? On mainittu, että 30.6.2028 saakka mahdollisuus käyttää sopimusta, mutta se pitää olla irtisanottuna lain voimaantullessa.

Kauppinen Ella

Keski-Suomen hyvinvointialue - Aluehallituksen päätös 4.3.2025 § 64