

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?

SOTEVirtuaalikirjasto järjestää ja tuottaa hyvinvointialueiden toimialaan liittyvien tieteellisten e-aineistojen hankinta- ja kirjastopalvelua sekä informaattikoppalvelua. SOTEVirtuaalikirjasto pyrkii takaamaan kaikille omistajaorganisaatioille ja asiakkaille tasavertaisen tiedonsaannin ja pääsyn yhteisesti sovittuun aineistoon. Viime kädessä SOTEVirtuaalikirjaston palveluilla taataan laadukasta hoitoa ja potilasturvallisuutta lähes koko maan laajuisesti.

SOTEVirtuaalikirjasto Oy:n näkemyksen mukaan esityksen sidosyksikköjä koskevalla, vähimmäisomistusta koskevalla vaatimuksella ei tavoiteta hallitusohjelman yleisiä tavoitteita säästöistä. Toteutuessaan vähimmäisomistusta koskeva vaatimus johtaisi hyvinvointialueiden kulujen merkittävään nousuun hyvinvointialueiden jo valmiiksi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Lisäksi vähimmäisomistusta koskeva vaatimus johtaisi siihen, etteivät hyvinvointialueet enää voisi tehdä sidosyksikköjä hyödyntäen laajaa yhteistyötä, koska vain alle puolet hyvinvointialueista voisi enää olla saman sidosyksikön omistajina. Jäljelle jäävät yhteistyön tekemisen tavat (esim. horisontaalinen yhteistyö, yhteishankinnat) eivät mahdollistaisi samanlaista hyvin organisoitua, pitkäjänteistä kaikkien hyvinvointialueiden tarvitsemien palvelujen tuottamista ja kehittämistä kuin yhteisen sidosyksikön käyttö mahdollistaa.

SOTEVirtuaalikirjasto toimii alalla, jolla ei ole markkinaehtoista toimintaa. Yhtiö on Suomessa ainoa toimija, joka tarjoaa kokonaispalvelua, johon sisältyvät keskitetysti sekä sähköisten aineistojen hankintapalvelu että e-kirjastopalvelut. SOTEVirtuaalikirjasto Oy:n näkemyksen mukaan yhtiön tuottamaa palvelua vastaavaa markkinaehtoista palvelua ei myöskään tulisi syntyään, vaikka SOTEVirtuaalikirjaston toiminta päättyisi. Siten ehdotettu lakimuutos ei lisäisi kilpailua kyseisellä toimialalla.

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.

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

SOTEVirtuaalikirjaston näkemys on, ettei sidosyksiköiden vähimmäisomistusta tulisi lisätä lakiin 10 %:n suuruisena. Ymmärrämme sinänsä tarpeen puuttua sellaiseen sidosyksiköiden käyttöön, joka ei täytä nykyisenkään hankintalain sidosyksiköitä koskevia edellytyksiä (määräysvallan täytyminen) ja jonka ilmiselvänä tarkoituksena on hankintalain kilpailuttamisvelvollisuuden välttäminen. Tällaisissa tapauksissa sidosyksiköiden käyttö voi sekä häiritä markkinoiden toimintaa että nostaa hankintayksiköiden kustannuksia. Näin ei kuitenkaan ole kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa sidosyksikön omistajien (tai osan niistä) omistusosuudet ovat alle 10 %. Osa näistä sidosyksiköistä tuottaa palveluja kustannustehokkaasti, omistajat käyttävät hankintalain edellyttämällä tavalla määräysvaltaansa sidosyksikköön, eikä vastaavia palveluja ole saatavilla markkinoilta. Yleisten kustannusten nousun hillitsemiseksi tulisi siksi edelleen olla mahdollista käyttää sidosyksiköitä.

Mikäli lakiin lisätään vähimmäisomistusta koskeva edellytys, siihen tulisi ainakin säätää poikkeuksia, esimerkiksi SOTEVirtuaalikirjaston kaltaisten toimijoiden kohdalla, joissa mukana on 13 organisaatiota yhtä suurilla osuuksilla. Näin suuren organisaatiomäärän saaminen hankinnan sidosyksiköidenä toimivan yhtiön taakse on osoittautunut kansantaloudellisesti erittäin kustannustehokkaaksi. SOTEVirtuaalikirjasto on yhtiönä saavuttanut hankinnoissa hallitusohjelman kaipaamat säästöt ja 10 prosentin vähimmäisosuus veisi pohjan yhtiön kokonaispalvelutoiminnalta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

SOTEVirtuaalikirjaston näkemys on, että jos SOTEVirtuaalikirjaston nykyinen toiminta jouduttaisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevan hankintalain muutosten myötä lopettamaan, tai toiminta jouduttaisiin esimerkiksi muuttamaan pelkästään yhteishankintayksikkönä toimimiseksi, koituisi tästä merkittävästi kustannuksia hyvinvointialueille.

Mahdollista sinänsä voisi olla, että ainakin osa SOTEVirtuaalikirjaston omistajilleen tuottamista palveluista (aineistojen ja tietojärjestelmien hankintapalvelut) voitaisiin jatkossa tuottaa hankintalain mukaisena yhteishankintayksikkönä.

Muita SOTEVirtuaalikirjaston tuottamia palveluja (ekirjasto- ja informaattikopalvelut) ei kuitenkaan voitaisi todennäköisesti tuottaa enää omistajille, vaan omistajien tulisi jatkossa tuottaa nämä palvelut itse. SOTEVirtuaalikirjaston näkemyksen mukaan tällöin ensinnäkin menetettäisiin hyödyt, jotka yhtiön tuottama palvelu tällä hetkellä tuottaa omistajilleen.

Kirjastopalveluiden (yleinen) hyöty

- Yhtiö on olemassa yleisen hyödyn vuoksi
- Eriarvoisuuden vähentäminen – soteuudistuksen ydintä
- Kirjastopalvelut takaavat tiedon saannin samalta pohjalta koko maassa
- Palvelu on valtakunnallinen ja tasapuolinen
- Tärkeänä tavoitteena suomalaisen soteammattilaisten osaamisen ylläpito.
- Osaamisen ylläpidon kautta palvelu takaa potilasturvallisuutta

Tieteellisten aineistojen ja niiden käyttämiseen tarkoitettujen tietojärjestelmien hankintapalveluissa ja e-kirjasto- ja informaattikopalveluissa on kyse vahvasti asiantuntijapainotteisesta kokonaispalvelusta, jota ei sellaisenaan ole saatavilla markkinoilta. Toiseksi kaikilla hyvinvointialueilla ei välttämättä ole myöskään mahdollisuutta tuottaa näitä palveluja omin resurssein. Lisäksi palvelujen tuottaminen omin resurssein kullekin hyvinvointialueelle erikseen tuottaisi merkittäviä kustannuksia keskitettyyn ratkaisuun nähden.

Organisaatioiden omina hankintoina suorittamat järjestelmä- ja aineistokustannukset nousevat ja aineistokattavuus heikkenee, mikä lisää eriarvoisuutta hyvinvointialueiden keskuudessa. Yhtiön toiminnalla saatujen kustannustehokkaan hankinnan hyödyt häviävät.

Aineistojen hakuun ja käyttöön vaadittavien järjestelmien kustannukset nousevat:

- Kustannukset SOTEVirtuaalikirjaston hankintana 4 500 €/organisaatio
- Kustannukset Organisaation omana hankintana 11 000–25 000 €/organisaatio

Aineistojen kustannustehokas hankinta häviää.

- Organisaatioiden hankinnat ennen yhtiön toimintaa olivat 1,4 miljoonaa euroa. Ensimmäisessä vaiheessa säästöt olivat 34 %. Yhtiön aloittaessa aineistojen hankintakustannukset saatiin pudotettua 800 000 euroon.
- Kustannusten laskun lisäksi samaan aikaan aineistojen lukumäärä kasvoi 100–2000 nimekkeestä 10 000 nimekkeeseen.

Tämä ongelma olisi edessä myös siinä tapauksessa, että SOTEVirtuaalikirjasto edelleen tuottaisi yhteishankintayksikkönä omistajilleen aineistojen ja tietojärjestelmien hankintapalveluja, mutta ei enää e-kirjasto- ja informaattikopalveluja. Tällöin hyvinvointialueet joutuisivat tuottamaan nämä palvelut itse, jolloin hyvinvointialueiden kasvaisivat tältä osin keskitettyyn palveluun verrattuna.

Myös palvelujen laatutaso saattaisi kärsiä. Lisäksi hyvinvointialueiden yhteenlasketut kustannukset luonnollisesti kasvaisivat nykytilanteeseen nähden merkittävästi, mitä ei voida pitää kansantalouden näkökulmasta tavoiteltavana.

Hankintalain muutosehdotusten valmistelussa olisi tullut perusvaiheen valmistelun yhteydessä tarkemmalla tasolla arvioida vaikutuksia esimerkiksi hyvinvointialueiden toimintaan ja kustannuksiin huomioiden, että muutosehdotus voi johtaa saavutettujen yhteistyörakenteiden purkamiseen ja keskitettyjen tehtävien järjestämiseen päällekkäisesti. Hyvällä lainvalmistelulla tulisi varmistaa, että suunnitellun uudistushankkeen hyödyt ylittävät kustannukset.

- **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?)**

SOTEVirtuaalikirjasto on sidosyksikkö, eikä sidosyksikön omistaja, joten meillä ei ole tähän lausuttavaa. SOTEVirtuaalikirjaston omistajat esittävät omat kantansa omissa lausunnoissaan.

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

SOTEVirtuaalikirjaston näkemys on, ettei muutoksesta seuraisi taloudellisia tai muita hyötyjä.

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

SOTEVirtuaalikirjaston näkemyksen mukaan siirtymäajat eivät ole riittävät, kun otetaan huomioon ehdotettujen muutosten vaikutukset ja niistä johtuva tarve muuttaa SOTEVirtuaalikirjaston toimintaa tai ajaa se hallitusti alas. Myös hyvinvointialueet tarvitsisivat enemmän aikaa SOTEVirtuaalikirjaston nykyisin tuottamien palvelujen uudelleenjärjestelyyn. Siirtymäaikojen tulisi olla vähintään 3 vuotta.

- **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?

SOTEVirtuaalikirjaston näkemyksen mukaan vaatimukseen tulisi säätää poikkeus, joka mahdollistaisi sellaisten sidosyksiköiden toiminnan jatkamisen, joissa on omistajina kaikki hyvinvointialueet tai valtaosa niistä.

Esitetty muutos käytännössä estäisi toteutuessaan sidosyksiköiden käyttämisen hyvinvointialueiden välisessä yhteistyössä. Omistajina voisi jatkossa olla alle puolet hyvinvointialueista. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon, että kaikilla hyvinvointialueilla on lähtökohtaisesti sama lakisääteinen järjestämisvastuu ja siten myös palvelutarpeet ovat pitkälti ylätasolla yhteneväiset. Kaikkiin hyvinvointialueiden tarvitsemiin palveluihin, kuten SOTEVirtuaalikirjaston tarjoamiin palveluihin, ei myöskään ole saatavilla markkinoilta vastaavaa palvelua. SOTEVirtuaalikirjaston näkemyksen mukaan myös jatkossa tulisi olla mahdollista muodostaa sidosyksiköitä, joissa olisi omistajina enemmän kuin 10 hyvinvointialuetta. Vaikka hyvinvointialueiden on sinänsä mahdollista tehdä yhteistyötä myös muussa muodossa, on yhtiönä toimiva sidosyksikkö usein tehokkain ja tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa koordinoitusti ja keskitetysti hyvinvointialueiden tehtäviä yhdessä ja samalla markkinoita kilpailutusin hyödyntäen.

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?

Ei lausuttavaa

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Ei lausuttavaa

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

Ei lausuttavaa

Hankintojen ilmoittaminen

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

Ei lausuttavaa

Muut huomiot

SOTEVirtuaalikirjaston näkemyksen mukaan mietinnössä ei ole riittävästi arvioitu vaihtoehtoja 10 % vähimmäisomistusta koskevalle vaatimukselle. Vaihtoehtoissa ei esimerkiksi lainkaan esitetä

ratkaisua, joka mahdollista sellaisten sidosyksiköiden toiminnan jatkamisen, joissa on omistajina kaikki hyvinvointialueet tai edes valtaosa niistä. Mietintö on kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti mietinnössä tulisi kyetä kuvaamaan vaihtoehtoiset ratkaisut. Lisäksi tulisi perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla.

Ukkonen Päivi
SOTEVirtuaalikirjasto Oy - Toimitusjohtaja