

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?

Hankintalain muutosesityksessä tavoitteena on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta, vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin.

Monet tavoitteet ovat kannatettavia, mutta kaikki esitetyt ratkaisut eivät tue näitä ja voivat johtaa kokonaistaloudellisesti merkittäviin ja epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin julkisella sektorilla. Esitys lisää hallinnon kustannuksia.

Hankintalain päivityksessä tulee yleisesti varmistaa, että kansallinen laki ottaa huomioon direktiivit ja liittyvät erityislait.

Hankintalain 10 % omistusrajausella lisätään hankintayksiköiden kustannuksia ja hallinnollista taakkaa harvaan asutuilla alueilla. Paikallisesti omistetut in house yhtiöt ovat mahdollistaneet laadukkaiden ja kustannustehokkaiden kunnallisten sekä hyvinvointialueiden tukipalvelujen järjestämisen ja tuottamisen.

Harvaan asutuilla alueilla ei kaikilta osin ole toimivia markkinoita, joten vähimmäisomistusvaatimuksen myötä hyvinvointialue ja kunnat joutunevat tuottamaan tukipalvelut itse, mikä lisää näillä alueilla toimivien kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksia. Näillä alueilla tukipalvelujen tuottaminen yhdessä on kustannustehokasta ja turvaa yhteiskunnan huoltovarmuuden kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyönä.

Komiteamietinnössä ei ole huomioitu maantieteellisiä erityispiirteitä harvaan asuttujen alueiden julkisessa palvelutuotannossa huoltovarmuuden, kustannustehokkuuden ja markkinoiden toimivuuden osalta. Lain jatkovalmistelussa hallitusohjelman kirjaus huoltovarmuudesta ja painavasta julkisesta intressistä tulee huomioida sidosyksikkösäätelyssä.

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.

Markkinakartoitus

Markkinakartoituksen toteuttaminen tulisi säilyttää lainsäädännössä vapaaehtoisena.

Markkinakartoituksen toteuttaminen on tärkeä osa hankinnan valmistelua erityisesti niissä tilanteissa, joissa hankintayksikön markkinatuntemus ei ole ajan tasalla, eikä kyseessä olevaa hankintaa koskevat vaatimukset ja muut yksityiskohdat toimintaympäristöön suhteutettuna eivät ole ennestään tuttuja.

Markkinakartoitukset edistävät hankintojen vaikuttavuuden kehittymistä esim. aluetaloudessa, edistää uusia ratkaisumalleja, innovaatioita ja molemminpuolisen osaamisen kehittymistä. Tällainen potentiaali on tärkeä hyödyntää.

Markkinakartoitusten käytön laajentamisesta voi aiheutua hankintayksiköille jonkin verran hallinnollista lisätyötä, hankinta-asiantuntija- ja substanssiasiantuntijaresurssien vähäistä lisätarvetta, hankintojen nykyistä ennakoivampaa suunnittelutarvetta sekä hankintojen läpimenoaikojen pidentymistä.

Jos pakottava säännös tulee lakiin, markkinakartoitus tulisi voida toteuttaa samalla kertaa useampaa kuin yhtä hankintaa koskevana. Esimerkiksi soteasumispalveluissa voisi tehdä yhden laajan ja monipuolisen markkinakartoituksen, joka olisi pohjana usealle eri asumispalvelujen hankinnalle eri vuosina.

Jos markkinakartoituksen tai toteuttamistapojen arviointi on valitusperuste, laissa tulisi säätää tarkemmin siitä, mitä niiltä vaaditaan.

Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa

Tarjousten saamiseen vaikuttaa mm. markkinoilla olemassa oleva tarjonta, joka voi vaihdella merkittävästi erityisesti hankinnoissa, joissa alueellisuus on tarpeen ottaa huomioon. Tämä korostuu erityisesti Lapissa.

Yhden tarjouksen saaminen ei tulisi olla este hankintasopimuksen tekemiselle kyseisen tarjouksen jättäjän kanssa, jos hankintaa on edeltänyt markkinakartoitus tai markkinatilanne tunnetaan muutoin riittävän hyvin.

Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa voisi olla perusteltua arvioidulta arvoltaan merkittävässä hankinnoissa, jos kilpailua ei ole ollut. Kilpailutuksen uusimisesta aiheutuu hankintayksiköille hallinnollista lisätyötä, hankinta-asiantuntija- ja substanssiasiantuntijaresurssien lisätarvetta, hankintojen nykyistä ennakoivampaa suunnittelutarvetta, markkinavuoropuhelua sekä hankintojen läpimenoaikojen pidentymistä.

Hankintamallin soveltuvuuden arviointi

Hankintamallin soveltuvuuden arviointi tulisi olla vapaaehtoista.

Pakottavasta lainsäädännöstä aiheutuisi hankintayksiköille ja yhteishankintayksiköille (ml. erilaiset yhteishankintojen järjestämismallit) hallinnollista lisätyötä, hankinta-asiantuntija- ja substanssiasiantuntijaresurssien lisätarvetta, hankintojen nykyistä ennakoivampaa suunnittelutarvetta, markkinavuoropuhelua sekä hankintojen läpimenoaikojen pidentymistä.

Hankintojen jakaminen osiin

Kannatamme ehtoa, että EU-kynnysarvon ylittävä hankinta tulisi lähtökohtaisesti aina kilpailuttaa siten, että se mahdollistaa myös pienempien yritysten osallistumisen tarjouskilpailuun. Tästä voisi poiketa vain perustellusta syystä. Katsomme kuitenkin, että osiin jakaminen ei koskisi missään tilanteessa tietojärjestelmähankintoja.

Yleisenä huomiona yhteishankinnoista:

Yhteishankintojen lisääminen nousee esityksessä erityisen tavoiteltavana asiana esille.

Laajoissa yhteishankinnoissa on kuitenkin osiin jakamisessa iso riski hallinnollisen työn huomattavalle lisääntymiselle (yhteishankintayksikkö ja osallistuvat hankintayksiköt) ja epäselvyyksille, jotka voivat vesittää yhteishankinnan järjestämisen hyödyt. Riskinä myös on, mikäli yhteishankintaa ei jaeta riittävän pieniin osiin, että markkinat kaventuvat ja voivat jopa mahdollistaa monopolimuotoisen markkinatilanteen syntyminen ja paikallisesti toimivien yritysten kilpailutusten ulkopuolelle jäämisen.

Yhteishankinnoissa ei aina ole mahdollista ottaa huomioon kunkin hankintayksikön strategisia tavoitteita sekä hankintoja koskevia tarpeita hankinnan sisällön osalta. Yhteishankinnat ovat väistämättä eri hankintayksiköiden kompromissi. Yhteishankinnat sopivat parhaiten nk. bulkkitarvahankintoihin, joissa on paljon toimijoita ja volyymietuja saatavilla. Yhteishankintoja on kannattavaa hyödyntää silloin, kun yhteishankinta on strategisesti, taloudellisesti, laadullisesti ja toiminnallisesti perusteltua.

Yhteishankintojen toteuttamista koskevat hankintalain säännökset tulisi määritellä selkeämmin.

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

-

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

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen, koska ehdotus ei huomioi pienten kuntien ja harvaan asuttujen alueiden erityispiirteitä mm. Lapissa.

Komiteamietinnössä todetaan, että Kaikkien julkisten palvelujen tuottaminen ei ole yksityisille yrityksille houkuttelevaa erityisesti syrjäisillä haja- asutusalueilla. Tällaisissa tapauksissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan omistajat todennäköisesti harkitsisivat oman tuotannon palauttamista, mikä kasvattaisi omistajien kustannuksia, sillä keskitetystä tuotannosta saatavat mittakaavaedut menetettäisiin.

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.

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

Toimivat yhteistyörakenteet todennäköisesti purettaisiin, jolloin hyvinvointialueet ja kunnat joutuisivat rakentamaan harvaan asutuille alueille omat tukipalvelut. Kustannustehokkuus menetetään, kun julkisyhteisöt tuottaisivat tukipalvelut erikseen omana toimintana samoilla maantieteellisillä alueilla. Kunta ja hyvinvointialue vielä kilpailisivat vähentyvästä työvoimasta tukipalveluiden tuottamiseksi, mikä pahentaisi työvoimapulaa ja heikentäisi huoltovarmuutta. Ehdotus lisää kustannuksia tältä osin.

Lapin hyvinvointialue on yrittänyt kilpailuttaa harvaan asutulla alueella mm. ruokahuoltoa, mutta tarjouksia ei ole saatu.

Koska julkisyhteisöllä on palveluvelvoite, tukipalvelut on tuotettava markkinoiden puutteesta huolimatta. Sen vuoksi oman toiminnan lisääminen ja palveluiden turvaaminen omana toimintana kaikissa tilanteissa harvaan asutuilla alueilla on todennäköistä.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko**

toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

Lapin hyvinvointialueen ratkaisut ovat riippuvaisia myös kuntien ratkaisuksista yhteisten sidosyksikköjen osalta. Paikallisissa in house yhtiöissä, joissa on yli kymmenen omistajaa, jouduttaisiin omistusrakenteita purkamaan joko kokonaan tai osittain.

Osittain purettaessa pienimmät omistajat joutuisivat tuottamaan vastaavat tukipalvelut itse tai ne yrittäisivät niiden kilpailutusta. Osittain purettaessa Lapin hyvinvointialue jäisi todennäköisesti joihinkin yhtiöihin osakkaaksi vähimmäisomistusvaatimuksella tai enemmistöomistajana.

Useimmiten kuntien ja hyvinvointialueiden omistamisessa yhtiöissä on emoyhteisö, joka omistaa yli 50 % yhtiön osakkeista. Tällöin vähimmäisomistusvaatimuksen myötä vähemmistöosakkaita voisi olla vain neljä.

Jos yhtiöt purettaisiin kokonaan, hyvinvointialue tuottaisi palvelut todennäköisesti omana toimintana, koska maantieteellinen alue on erittäin laaja ja moninainen keskisuurista kaupungeista harvaan asuttuihin alueisiin. Omana toimintana Lapin hyvinvointialue pyrki turvaamaan harvaan asuttujen alueiden huoltovarmuutta ja ylipäätään palvelutuotantoa.

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

Muutoksesta ei seuraisi hyötyjä, vaan muutos lisäisi kustannuksia harvaan asuttujen alueiden tukipalveluiden tuottamisessa hyvinvointialueilla ja kunnissa.

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

Ehdotettu siirtymäaika on liian lyhyt. Siirtymäaika tulisi olla toimialasta riippuen vähintään 3-4 vuotta, jotta hyvinvointialue ehtii analysoida, suunnitella ja toteuttaa tarvittavat muutokset yhtiöihin ja omaan palvelutuotantoon ilman tuotantohäiriöitä. Jos hyvinvointialueet päätyvät kilpailuttamaan osan ICT- palveluista, palvelutarjontaa ei välttämättä ole riittävästi tarjolla kilpailutustarpeen kohdistuessa samalla ajalle. Pisin siirtymäaika tulisi olla ICT-palveluissa, joissa ICT-infrastruktuurin rakentaminen ja suunnittelu sekä irtaantuminen nykyisistä rakenteista vie huomattavasti ehdotettua siirtymäaikaa pidemmän ajan.

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

ICT:n osalta muutos vaatisi mm. kapasiteettipalvelujen, ICT-infraan ja järjestelmäintegraatioihin liittyvien palvelujen uudelleen kilpailuttamista, vanhojen palvelujen alasajoa ja uusien palvelujen käyttöönottoa. Edellä mainitut toimenpiteet vaikuttavat mm. nykyiseen ICT-arkkitehtuuriin ja siten todennäköisesti myös nykyisiin teknologiavalintoihin. Teknologian vaihtaminen vaatii taas uusia investointeja, uudet käyttöönotot ja henkilöstön uudelleen kouluttautumista. Kaikista näistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia.

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

Jos vähimmäisomistusta koskeva sääntely toteutuu esitetystä muodosta, tulisi laissa säätää erikseen ne valtakunnalliset yhtiöt, joissa voi olla enemmän kuin 10 omistajaa. Lisäksi tulisi mahdollistaa 21 hyvinvointialueen sekä Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän yhteistyö yhteisesti omistettuina in house yhtiöinä.

Lain jatkovalmistelussa hallitusohjelman kirjaus huoltovarmuudesta ja painavasta julkisesta intressistä tulee huomioida sidosyksikkösääntelyssä. Harvaan asuttujen alueiden sidosyksikköomistuksessa tulisi olla poikkeus kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta. Poikkeus voidaan kirjoittaa esimerkiksi pienempänä omistusvaatimuksena niille kunnille, joissa on alle 10 000 asukasta. Poikkeus turvaisi huoltovarmuutta, kuntien ja hyvinvointialueen yhteistyötä ja estäisi kustannusten kasvua harvaan asuttujen alueiden tukipalveluiden tuotannossa.

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?

Hankintalaissa olisi hyvä olla selkeät kirjaukset siitä, että häiriö- ja poikkeustilanteissa sekä huoltovarmuus- ja turvallisuustilanteissa voitaisiin poiketa kilpailuttamisvelvoitteesta suorahankintaperusteena.

Organisaatioita tulisi suosittaa laatimaan hankintojen huoltovarmuus- ja turvallisuussuunnitelmat.

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?**

Uudistuksessa hankintayksikkö voisi rikosrekisteriotteiden pyytämisen sijaan hyväksyä myös vakuutuksen, jolla yrityksen vastuuhenkilöt allekirjoituksellaan vakuuttaisivat, etteivät ne ole syyllistyneet laissa mainittuihin rikoksiin. Hankintayksiköllä säilyisi edelleen mahdollisuus edellyttää, että rikosrekisteriotteet on toimitettava. Kannatamme uudistusta, sillä se keventäisi hankintayksikön hankinta-asiantuntijoiden hallinnollista työtä rikosrekisteriotteiden tarkastamisessa. Uudistus voisi myös useissa tapauksissa nopeuttaa hankintaprosessia, kun rikosrekisteriotteiden hankkiminen ei aiheuttaisi viivästystä. Lisäksi vakuutuksen avulla hankintayksikön ei tarvitsisi käsitellä arkaluonteisia henkilötietoja. Tosiasiallista eroa vakuutuksen ja rikosrekisteriotteiden välillä ei voida pitää suurena, koska rikosrekisteriotteet voivat olla jopa 12 kuukautta vanhoja, eikä niistä siten välttämättä selviä ajantasaista tietoa. Rikosrekisteriotteet eivät myöskään sisällä tietoja sakkorangaistuksista.

Toimitilatyöpisteistä luopumisesta ja etäyön lisääntyessä yhä useimmilla työntekijöillä työskentelyolosuhteet eivät mahdollista paperisten salassa pidettävien dokumenttien turvallista käsittelyä. Sähköisiä dokumenttien kattavia käsittelymahdollisuuksia ei kaikilla organisaatioilla ole käytettävissä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Uudistuksessa velvollisuus jälki-ilmoituksen tekemiseen laajennettaisiin koskemaan EU-hankintojen lisäksi myös kansallisia hankintoja. Uudistus lisäisi jonkin verran hankintayksikön hankinta-asiantuntijoiden hallinnollista työmäärää. Ymmärrämme kuitenkin uudistuksen merkityksen avoimuuden ja yleisen tiedonsaannin kannalta ja kannatamme uudistuksen tavoitteita.

Muut huomiot

Sosiaali- ja terveystaloushankinnat

Hankintalain nykyisen luvun 12 kumoaminen on tarkoituksenmukaista ja poistaa sote-järjestämislain sekä hankintalain osittaista päällekkäisyyttä sosiaali- ja terveystalouksia ja niiden tuottajia koskevien vaatimusten osalta. Tärkeää kuitenkin on, että sote-palvelujen laadusta ja asiakaskohtaisten palvelujen jatkuvuudesta säädettäisiin selkeästi esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuulla olevassa lainsäädännössä. 110 §:ssä säädetyn suorahankinnan perusteet erityistilanteessa on tärkeää siirtää sellaisenaan 40 §:ään.

Kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinto

Lakia ei voitane säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä. Kuntien itsehallinnolliseen asemaan kuuluu, että kunnat saavat alueellaan järjestää hallintonsa ja palvelutuotantonsa haluamallaan tavalla. Tähän sisältyy myös kuntien toiminta markkinoilla, koska niiden markkinatoiminta perustuu kuntalaisille järjestettävien palveluiden tuotantoon. Sama koskenee rajoitetun itsehallinnon varassa toimivia hyvinvointialueita. Mikäli kuntia ja niiden palvelutuotannon järjestämisen tapaa tultaisiin rajoittamaan nyt esitetyllä tavalla, vaatineen uudistus seikkaperäistä perustuslaillista tarkastelua kuntien itsehallinnon osalta.

Haataja Mari

Lapin hyvinvointialue - Lapin hyvinvointialueen aluehallitus 26.2.2025 § 103