

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?**

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue (Pohde) pitää kannatettavina kaikkia toimia, joilla voidaan edistää julkisen talouden kestävyyttä ja hyvinvointialueiden palvelujärjestelmien tuottavuutta.

Työryhmän esityksen mukaisten esitysten vaikutukset julkiseen talouteen ja hyvinvointialueiden talouteen ovat kuitenkin negatiiviset, kuten valtiovarainministeriön sekä kilpailu- ja kuluttajaviraston eriävissä mielipiteissä on todettu. Erityisen ongelmallinen on ehdotettu hankintalain 15 § muutos, joka edellyttäisi, että hankintayksikön omistusosuuden sidosyksiköstä tulisi olla vähintään 10 %. Tämä aiheuttaisi hyvinvointialueille ja kunnille merkittävät ylimääräiset kustannukset, jotka hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän mukaisesti tulevat lopulta valtion kannettaviksi.

Erityisesti hyvinvointialueiden volyyymi sidosyksikköhankintoina järjestetyissä palveluissa on niin suuri, että käytännössä tavoitteena oleva pienten ja mikroyritysten toimiminen toimittajana ei tule toteutumaan. Sen sijaan näiden toimintojen kilpailuttaminen synnyttäisi todennäköisesti yksityisiä monopoleja. On huomattava, että sidosyksiköt hankkivat jo nyt erittäin merkittävän osan toiminnastaan kilpailuttamalla markkinoilta.

Esityksessä ei ole huomioitu Suomen maantieteellisiä ja toimialakohtaisia erityispiirteitä. Esitys heikentää erityisesti Suomen harvaan asuttujen alueiden mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön yhteistyötä palveluiden tuottamisessa. Suomen harvaan asutuilla alueilla markkinoiden toiminta on rajallista, eikä kilpailua synny riittävästi. Sidosyksiköiden merkitys vaihtoehtona omalle tuotannolle korostuu näillä alueilla, koska työvoiman ja osaajien saatavuus on heikompaa kuin Suomen kasvukeskuksissa.

Esityksessä puututaan myös kuntien ja hyvinvointialueen itsehallintoon. Tältä osin ehdotus on todennäköisesti perustuslain vastainen. Jos asia etenee eduskunnan käsiteltäväksi, sen lainmukaisuus tulee arvioida perustuslakivaliokunnassa.

Esitämme, että työryhmän ehdotuksia ei viedä eteenpäin lukuun ottamatta joitakin hankintalain teknisluonteisia tarkistuksia.

### **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?**

125 §:n mukaan keskeyttämisvelvoitetta ei ole, jos hankintayksikkö on toteuttanut 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 § mukaisesti. Muita poikkeusperusteita ei mainita. Lainkohdan perusteluissa perustellaan poikkeaminen markkinakartoituksen ja osiin jakamisen perusteella, mutta sen lisäksi todetaan, että "Hankinnan uudelleen kilpailuttamisesta voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Erityisen painavana syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että hankinnan kohde on niin vaativa tai luonteeltaan tai kooltaan muutoin sellainen, että kyseistä tarjontaa on vain hyvin rajoitetusti." Puuttuuko lainkohdasta perusteluissa mainittu poikkeaminen erityisen painavasta syystä?

Uusi hankintalain 65 § edellyttää markkinakartoituksen toteuttamista yli 10 miljoonan euron hankinnoista. Eroaako 125 §:n mukainen markkinakartoitus jollakin tavalla 65 §:ssä tarkoitettua markkinakartoituksesta? Jos näillä tarkoitetaan samanlaista markkinakartoitusta, eikö 125 §:n mukainen keskeyttämisen poikkeusperuste (markkinakartoituksen tekeminen) toteudu aina yli 10 miljoonan hankinnoissa, jolloin 125 § on käytännössä tarpeeton? Jos hankintayksikkö on noudattanut 65 §:ää, se itsessään jo riittää keskeyttämisestä poikkeamiseksi.

Sääntelyssä jää osittain epäselväksi, millainen markkinakartoitus on riittävä lainkohtien vaatimusten täyttämiseksi. Tätä tulisi täsmentää ja määrittää kriteerit riittävälle markkinakartoitukselle.

- **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?

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on organisoinut keskeisiä tukipalvelujaan useiden sidosyksiköiden avulla. Tällaisia ovat mm:

- Nordlab hyvinvointiyhtymä, joka tuottaa laboratoriopalvelut Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Lapin hyvinvointialueille.
- Monetra Oy ja Monetra Oulu Oy, jotka tuottavat talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja lukuisille julkisille organisaatioille ja niiden tytär- ja osakkuusyhteisöille.
- Istekki Oy, joka tuottaa tietohallintoon liittyviä palveluja lukuisille julkisille organisaatioille ja niiden tytär- ja osakkuusyhteisöille.
- PPE-Köökki Oy, PPP-Köökki Oy ja Oulun Tuotantokeittiö, jotka tuottavat ateria- ja puhtauspalveluja omistajilleen (kunnat ja hyvinvointialue).
- Oulun Keskuspesula Oy, joka tuottaa pesulapalveluja hyvinvointialueelle ja alueen kunnille.
- Esko Systems Oy, joka tuottaa asiakas- ja potilastietojärjestelmiä Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin hyvinvointialueille
- Pohjois-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon osuuskunta Tervia ja Tervia Osaajat Oy, jotka tuottavat Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Lapin hyvinvointialueille erikoisosaajapalveluja.
- Tervia Logistiikka Oy, joka tuottaa Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Lapin hyvinvointialueille kuljetusten välityspalveluja.
- Docta Oy, joka tuottaa hyvinvointialueelle erikoisosaajapalveluja
- Medieco Oy, joka tuottaa Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Lapin hyvinvointialueille ammatillisia täydennyskoulutus- ym. palveluja.

Lisäksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on osakkaana ja ostaa palveluja valtakunnallisilta sidosyksikköyhtiöiltä, joita ovat mm. DigiFinland Oy, UNA Oy, Maakuntien Tilakeskus Oy ja Hyvil Oy. Maakuntien Tilakeskus Oy on hyvinvointialueille lakisääteinen yhtiö ja Hyvil Oy hyvinvointialueiden yhteinen edunvalvontayhtiö.

Hyvinvointialueen omistajapoliittisen strategian mukaan tytär- ja osakkuusyhteisöjä hyödynnetään hyvinvointialueen toiminnassa hyvinvointialueen strategisten tarpeiden näkökulmasta erityisesti, kun kysymyksessä on erityisosaamisen hankkiminen, hyvinvointialueiden välinen yhteistyö tai yhteistyö alueen kuntien kanssa.

Hyvinvointialueen tavoitteena on, että sen omistus ja päätösvalta yhteisöissä vastaavat Pohteen osuutta yhteisön liikevaihdosta. Tämä pääosin toteutuu.

Esitetty sidosyksikön 10 % minimiomistusosuusvaatimus on hyvinvointialueen näkökulmasta erittäin ongelmallinen ja epätarkoituksenmukainen. Muutos aiheuttaa huomattavia transaktiokustannuksia sekä pysyviä lisäkustannuksia.

Muutos ei merkittävästi lisää kilpailua, koska sidosyksiköt jo nykyisin pääasiallisesti ja hankintalain mukaisesti kilpailuttavat merkittävän osan omistajilleen tuottamistaan palveluista. Sidosyksiköissä on markkinoiden tuntemus sekä substanssiosaaminen. Sidosyksikkötoiminnan hyötyjä ovat muun muassa volyyminhyödyt sekä toiminnan tehostaminen ja yhtenäistäminen. Eri hankintayksiköiden osalta vältetään tarpeettomia päällekkäisyyksiä ja parannetaan yhteisesti toimintojen laatua.

Vähimmäisomistusvaatimus heikentää hallitusohjelman mukaisen huoltovarmuuden huomiointia hankinnoissa, sillä se rajoittaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia tehdä ratkaisuja eri toimintojen toteuttamisesta huoltovarmuuden kannalta asianmukaisella tavalla.

Pohjoisella yhteistoiminta-alueella hyvinvointialueiden keskinäistä yhteistyötä on rakennettu useiden sidosyksiköiden avulla. Muutokset vaikeuttavat yhteistyön kehittämistä ja syventämistä, mitä toisaalta lainsäädäntö, hallitusohjelma ja ministeriöiden ohjaus ovat edellyttämässä.

Lainkohdan perusteluissa todetaan, että omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei sovelleta kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin. Hyvinvointialuelain mukaisten hyvinvointiyhtymien osalta ei oteta asiaan kantaa. Selvennys tulisi lisätä perusteluihin. Yleisestikin lainsäädännössä olisi hyvä selkiyttää hyvinvointiyhtymän asemaa suhteessa hankintalakiin ja sidosyksikkösäätelyyn. Hyvinvointiyhtymä tulisi rajata palvelun tuottajana sidosyksikkösäätelyn ulkopuolelle ja sille tulisi antaa mahdollisuus tehdä hankintoja hyvinvointialueomistajiltaan ja niiden sidosyksiköiltä. Samoin omistajahyvinvointialueiden sidosyksiköiden tulisi voida tehdä sidosyksikköhankintoja hyvinvointiyhtymältä.

### **Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella on haitallisia seurauksia kustannusten, yhteistyön sekä toimintojen laadun ja toimivuuden sekä alueellisen kattavuuden kannalta. Lisäksi yhtiöihin keskittynyt erityisosaaminen ei ole enää kaikkien sitä nykyisin käyttäneiden hyödynnettävissä. Muutoksen myötä menetetään synergiahyötyjä, ja kustannukset julkisella sektorilla kasvavat. Esimerkiksi samoissa rakennuksissa tai muutoin tiiviissä yhteistyössä työskentelevät organisaatiot eivät välttämättä voi hyödyntää samoja ICT- tai siivouspalveluja.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta pelkällä 10 % minimiomistusvaatimuksella ei ole suoraan hyvinvointialueelle isoja vaikutuksia, koska Pohteen omistusosuus useimmiten täyttää vaatimuksen. Sen sijaan yhtiöiden pienosakkaille ja yhtiöille itselleen vaikutukset ovat erittäin merkittäviä. Tätä kautta negatiiviset vaikutukset heijastuvat myös Pohteelle.

Useissa Pohteen sidosyksikköyhtiöissä on lukuisia pienosakkaita ja -asiakkaita. Yhtiöt joutuvat luopumaan näistä asiakkaista, jolloin ne joutuvat etsimään uuden palveluntuottajan tai ottamaan toiminnot omaksi toiminnaksi. Näistä aiheutuu huomattavia transaktiokustannuksia ja todennäköisesti myös pysyviä lisäkustannuksia, koska ne menettävät yhteistyöllä saavuttamansa skaalaedut. Useissa tapauksissa markkinoilla ei ole tarjolla kilpailukykyisiä palveluntarjoajia tai palveluntarjoajilla on tai niille syntyy monopoliasema, mikä nostaa kustannuksia.

Esim. ateria- ja puhtauspalveluita tuottava PPE-Köökki Oy:n osalta vaatimus johtanee yhtiön purkautumiseen, millä taas on vaikutuksia siihen, että pienissä kunnissa kunta ja hyvinvointialue eivät pysty jatkamaan yhteisten keskuskeittiöiden käyttöä. Tämä johtaa kustannusten nousuun sekä kunnissa että hyvinvointialueella.

Työryhmän raportin sivulla 88 todetaan: ”Hankintadirektiivin ja voimassa olevan hankintalain mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Siten sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja.” Tämä kirjaus on epäselvä, koska sitä koskevaa ehdotusta hankintalain muutokseksi ei kuitenkaan esitetä.

Tämä kirjaus on hyvinvointialueen konsernitoiminnan ja -johtamisen kannalta erittäin ongelmallinen. Hyvinvointialueen konsernin toiminnan näkökulmasta on erittäin tärkeää, että sen sidosyksiköt ovat voineet hyödyntää toiminnassaan esim. samoja talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tietohallinnon toimijoita kuin emohyvinvointialue. Tämä muutos tuo konsernin kokonaisjohtamiseen turhaa kankeutta ja aiheuttaa yhtiöille ylimääräisiä kustannuksia.

Ehdotettu 15 §:n 1 momentin muotoilu ”sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt” on epäselvä. Kohdassa tarkoitettua ”huomioimista” avataan lakiehdotuksen perusteluissa, mutta lain sisällön ja tarkoituksen tulisi riittävästi ilmetä suoraan pykälän muotoilusta. Toisaalta säännöksen sisältö ja tarkoitus jäävät myös perustelujen nojalla epäselväksi. Muutoksen tulisi olla erittäin selvä sen osalta, mistä 10 %:n vaatimus tulisi laskea.

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

Muutos aiheuttaa erittäin suuren hallinnollisen työn hyvinvointialueella. Jokaisen sidosyksikön osalta joudutaan tekemään arvio erilaisten muutosvaihtoehtojen selvittämiseksi ja vertailemiseksi. Vaihtoehtoista joudutaan käymään neuvottelut muiden omistajien kanssa. Muutosprosessi jo sinänsä aiheuttaa merkittävät hallinnolliset kustannukset. Lisäksi muutosten toteuttamisessa syntyy merkittävät transaktiokustannukset.

Sidosyksiköstä riippuen joudutaan harkitsemaan ja toteuttamaan mm. pienomistajien palveluista luopumisia ja osakkuuksien lunastamisia, yhtiörakenteen muutoksia sekä palveluiden ottamista hyvinvointialueen omaksi toiminnaksi.

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

Sidosyksikkökohtaisia toimenpiteitä on mahdoton arvioida tässä vaiheessa. Sidosyksiköstä riippuen joudutaan harkitsemaan ja toteuttamaan mm. pienomistajien palveluista luopumisia ja osakkuuksien lunastamisia, yhtiörakenteen muutoksia sekä palveluiden ottamista hyvinvointialueen omaksi toiminnaksi.

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

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan muutoksesta ei seuraisi nettohyötyä. Muutoksen myötä sidosyksikkötoiminnan kustannustehokkuuden ja toiminnan laadun hyödyt menetettäisiin, eivätkä muutoksella saatavissa olevat mahdolliset ja epävarmat hyödyt korvaisi näitä menetyksiä.

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

Ehdotettu, käytännössä lain mahdollisesta hyväksymisestä alkava 1,5 vuoden siirtymäaika muutokselle on mielestämme riittämätön.

Siirtymäajan tulisi olla vähintään 5 vuotta.

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

Muutos edellyttää laajoja yhtiöoikeudellisia järjestelyjä.

Uudelleen järjestettäviä palveluita ja kilpailutettavia sopimuksia on paljon ja tämän takia hankinnat olisi vaiheistettava usealle eri vuodelle. Kaikkia kilpailutuksia ja käyttöönottoja ei voida tehdä samanaikaisesti. Lisäksi on huomioitava nykyisinkin kilpailutettavien palveluiden ja hankintojen tulevat kilpailutukset, käyttöönotot ja näissä tarvittavat resurssit.

Jotta kaikki nämä kyetään tekemään hallitusti, siirtymäajan tulisi olla vähintään 5 vuotta.

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

Esitämme sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksesta luopumista kokonaisuudessaan.

Lain 15 § säännöskohtaisessa perusteluosassa on mainittu, että ”Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin”. Tämä tulisi laajentaa kattamaan myös hyvinvointialuelain mukaiset hyvinvointiyhtymät.

#### **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?**

Hyvinvointialue pitää kannatettavana ehdotusta siitä, että turvallisuus ja huoltovarmuus voitaisiin ottaa hankinnoissa entistä selkeämmin huomioon. Turvallisuus ja huoltovarmuus ovat kansallisesti, alueellisesti ja organisaatiokohtaisesti tärkeitä asioita, joilla on nykypäivänä olennainen merkitys.

Hankintalain 71, 81 ja 82 §:iin esitetyt lisäykset ovat lähtökohdiltaan hyviä, mutta osin tulkinnanvaraisia.

Hankintalain 15 §:ään esitetty 10 % vähimmäisomistusvaatimus sidosyksikölle on kuitenkin huoltovarmuuden kannalta huono. Toimivilla, pitkäaikaisilla sidosyksikköhankinnoilla hyvinvointialueet ovat kyenneet turvaamaan huoltovarmuutta sekä varautumaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

#### **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?

## Hankintojen ilmoittaminen

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

Kun sosiaali- ja terveystalushankintoja koskeva suora hankintaperuste siirretään lakimuutoksen myötä 110 §:stä 40 §:n yhteyteen, tulisi täsmentää, koskeeko velvollisuus ilmoittaa suora hankinnoista jatkossa myös asiakaskohtaisin perustein tehtäviä suora hankintoja. Pohteen näkemys on, että ilmoitusvelvollisuudesta tulisi kyseisten suora hankintojen osalta poiketa, koska kyse ei tällöin ole EU-kynnysarvon ylittävästä suora hankinnasta. Nykyisellään 110 §:ään perustuvia suora hankintoja tehdään vuositason merkittäviä määriä, joten ilmoitusvelvollisuuden ulottaminen asiakaskohtaisin perustein tehtäviin suora hankintoihin myös kasvattaisi näkyvästi hankintayksikön hallinnollista taakkaa.

## Muut huomiot

Lain perusteluissa olisi hyvä tarkentaa, millainen kuvaus hankinnan valmistelusta on riittävä hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa tai hankintapäätöksessä.

Hankintalain 108 §:n kumoaminen ei ole tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Sosiaali- ja terveystalushankintoja koskevaan erityislainsäädäntöön sisältyvä sääntely on hajanaista ja huomattavasti vähemmän konkreettista eikä siten sellaisenaan korvaa hankintalain 108 §:ää. Vaikka markkinaoikeuden toimivaltaan ei kuulukaan tutkia ja arvioida kyseistä palvelua koskevaan yksityiskohtaiseen sääntelyyn perustuvien laadullisten vaatimusten toteutumista, kyseinen säännös tulisi hankintoja ohjaavana jatkossakin sisällyttää hankintalainsäädäntöön.

Voimavarayksikköä koskevan määritelmän lisääminen hankintalain 4 §:n 1 momenttiin on sinänsä kannatettava muutos. Vakiintuneesti tällaisesta yksiköstä on käytetty termiä ”voimavara-alihankkija” eli voimavarayksikön käsite voi hämärtää, mikä sen rooli suhteessa palveluntuottajaan konkreettisesti on. Säännöksessä tai perusteluissa olisi hyvä täsmentää, kohdellaanko voimavarayksikköä nimityksestään huolimatta palveluntuottajan alihankkijana kuten muitakin palvelutuotantoon osallistuvia toimijoita, joiden resursseihin hankintayksikkö ei vetoa. Tämä on merkityksellistä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain alihankintaa koskeva sääntely huomioiden.



