

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?

Etelä-Karjalan hyvinvointialue näkee hallitusohjelman yleiset tavoitteet julkisten hankintojen tehokkuuden lisäämisestä sekä yritysten osallistumismahdollisuuksien edellytysten parantamisesta kannatettavana. Avoimet ja toimivat markkinat ovat myös hankintayksikön ja sitä myötä kaikkien veronmaksajien etu.

Esityksessä tuodaan esille perustellusti markkinavuoropuhelun ja hankintojen suunnittelun merkitystä. Myös toimenpide-esitykset tarjoajia koskeviin pakollisiin poissulkemisperusteisiin ovat perusteltuja. Esityksessä edistetään myös huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien huomioimista hankinnoissa, jota koskevia muutosehdotuksia hyvinvointialue pitää perusteltuina, mutta osin riittämättöminä.

Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn tavoitteet markkinoiden tehokkaasta hyödyntämisestä Etelä-Karjalan hyvinvointialue arvioi olevan perusteltuja, mutta näkee nykyisen sääntelyn olevan riittävää, tai vähintäänkin sillä tasolla, että lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta säännösten tarkentaminen sidosyksikkömääritelmän yksiselitteisyyden varmistamiseksi ilman, että sen kriteeristö merkittävästi kiristyy nykysääntelystä, on riittävää.

Esitetty 10 % mekaaninen rajaus sidosyksikköhankintoihin nähdään perusteettomaksi ja tosiasiasa lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden vastaiseksi, joten sitä tulisi arvioida uudelleen. Mikäli rajauksesta päätetään säätää, tulisi sitä rajata hyvinvointialueiden osalta siten, ettei sen lakisääteisten palvelujen järjestäminen vaarannu. Mahdollinen muutos edellyttää perusteellista vaikutustenarviointia, joka nyt mietinnöstä puuttuu.

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?**

Etelä-Karjalan hyvinvointialue kannattaa lähtökohtaisesti aktiivista markkinavuoropuhelua potentiaalisten tarjoajien kanssa ja käy jo nyt markkinavuoropuhelua lähtökohtaisesti kaikissa hankintalain kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa vähintään kirjallisesti. Huolellisen markkinavuoropuhelun edut ovat kiistattomia.

Hallitusohjelman mukaan hankintalakia uudistetaan mm. siten, että hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen tilanteessa, jossa kilpailutuksessa saadaan vain yksi tarjous. Tästä voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä. Lisäksi hankintalakia muutettaisiin niin, että EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa hankinta voidaan olla jakamatta osiin vain erityisistä syistä ja ratkaisusta olisi valitusmahdollisuus markkinaoikeuteen.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue näkee perusteltuna ehdotuksen siitä, että tilanteessa, jossa ehdotettu 65 § mukainen markkinavuoropuhelu on käyty, ei hankintayksiköllä ole;

A) velvollisuutta keskeyttää hankintaa, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous (ehdotus 125§)

b) jakaa hankintaa osin (ehdotus 75§).

Tällöin hankintayksikkö on riittävällä tavalla kartoittanut markkinatilannetta jo hankintaa suunnitellessaan. Ilman tätä rajausta, esitetyt ehdotukset (75 §, 125 §) nähdään kohtuuttomiksi ja niiden voivan nähdä johtavan hyvinkin epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin ja kilpailutusten viivästyksiin.

On huomioitavaa, että hankintamenettelyn keskeyttämismahdollisuus on jo nyt vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sallittua tilanteessa, jossa on vastaanotettu vain yksi tarjous (mm. 16.9.1999 Fracasso ja Leitschutz, C-27/98, EU:C:1999:420, 33 kohta). Etelä-Karjalan hyvinvointialue

näkisikin riittävänä, että keskeyttämistä koskeva harkinta olisi edelleen hankintayksiköllä, joka tuntee myös alueen markkinatilanteen parhaiten.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue ei näe estettä hankinnan valmistelun kuvauksen liittämistä hankintamenettelyä koskevaan kertomukseen (ehdotus 124§) tai muuhun hankintaa koskevaan dokumentaatioon.

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

Esitetyt keinot lisännevät osaltaan hankintayksikköjen käymää markkinavuoropuhelua ja kannustavat niitä siihen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Ehdotettu esitys ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Sidosyksiköiden käytöstä on jo säädetty voimassa olevassa hankintalaissa. Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö on selkiyttänyt ja tulee selkiyttämään lain soveltamiskäytäntöä tilanteissa, joissa lakia ei ole osattu oikein soveltaa. Nykysääntelyyn pohjautuvaa sidosyksikkömääritelmää tarkentavat sanamuodot lainsäädäntöön ovat perusteltuja tulkinnan yksiselitteisyyden lisäämiseksi, mutta sidosyksikkökriteeristön kiristäminen merkittävästi nykytilasta johtaa väistämättä täysin tavoitteiden vastaisiin tuloksiin esimerkiksi julkisten varojen tehokkaan käytön sekä huoltovarmuuden turvaamisen osalta.

Lisäksi sidosyksikköjen virheellistä käyttöä koskien voidaan antaa informaatio-ohjausta. Hankintoja valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on jo suunnannut valvontaa sidosyksikköhankintoihin.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue näkee perusteettomana ja vahingollisena sen, että

kansallinen lainsäädäntö olisi jatkossa sidosyksikköjä koskevissa hankinnoissa huomattavasti hankintadirektiiviä tiukempi. Ehdotettu esitys kaventaisi lisäksi merkittävästi hyvinvointialueiden itsehallintoa palvelujen järjestämistavan harkinnan osalta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Sidosyksikköjä koskeva vähimmäisomistusraja aiheuttaa valtakunnallisesti mittavia toiminnallisia haasteita, pienten hankintayksikköjen toimintojen kriisiytymistä, kustannusten hallitsematonta nousua, epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja ja toimivien erityistehtäviä varten perustettujen toimintamallien purkamista.

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

Sidosyksikköjä koskeva vähimmäisomistusraja aiheuttaa valtakunnallisesti mittavia toiminnallisia haasteita ja kustannusten nousua. Toisaalta uudistuksen tarkoitus ei myöskään liene se, että samoja palveluja tuottaa nykyisen yhden yhteisomistetun yhtiön sijaan muodollisesti pienemmiksi yhtiöiksi muodostetut erillisyhtiöt, tuottaen in-houseyhtiöinä käytännössä samoja palveluja omistaja-asiakkailleen yhteistyöjärjestelyin. Kuvatussa tilanteessa lopputuloksena on nykytilaan nähden vain merkittävästi raskaampi ja monimutkaisempi hallinnollinen byrokratia useiden erillisyhtiöiden päällekkäisine hallinnon ja palvelutuotannon sopimus pohjaisine rakenteineen.

Lisäksi useat mietinnön laatimiseen osallistuneet tahot ovat jättäneet siihen perusteltuja eriäviä mielipiteitä. Etelä-Karjalan hyvinvointialue on kooltaan pieni, joka vaikuttaa sen realistisiin mahdollisuuksiin omistusosuuksien hankkimisessa, vaikka sillä siihen olisi halukkuuttakin.

Riittämätön siirtymäaika pakottanee hankintayksikköjä kotiuttamaan hankintoja omaksi toiminnaksi tilanteessa, jossa on selvää, että riittäviä osaamisresursseja ei kaikille hankintayksiköille ole edes tarjolla. Vaihtoehtona lyhyen siirtymäajan puitteissa on, että kaikki julkiset toimijat kilpailuttavat samanaikaisesti samoja palveluita siten, että hintojen nousu on markkinatilanteen vuoksi väistämätöntä. Kilpailutukset ilman riittävää valmisteluaikaa taikka riittävää osaamista, joita sidosyksiköt ovat keskitetysti kyenneet tehokkaasti tarjoamaan myös pienin resurssein toimiville omistaja-asiakkailleen, johtavat väistämättä julkisen talouden kehityksen näkökulmasta epäsuotuisaan lopputulokseen.

Samalla jouduttaisiin luopumaan täysin toimivista ja lisäarvoa tuottavista yhteistyömalleista, kuten Sote Virtuaalikirjasto, Maakuntien tilakeskus Oy, DigiFinland Oy ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, ja niistä hyödyistä, mikä erityisosaamisen keskittämisellä näihin yksiköihin on ollut.

On huomioitava, että sidosyksiköt ovat tähänkin asti kilpailuttaneet hankintansa ja siten kyenneet tarjoamaan markkinoilta kokonaistaloudellisimmat palvelut omistaja-asiakkailleen. Ehdotetun sääntelyn toteutuessa edellä kuvattuja hankintoja koskeva hallinnollinen työ siirtyisi hankintayksikköjen omaksi työksi, joka sinällään on varsinkin pienille hankintayksiköille kohtuutonta, mutta lisäksi lopputuloksena hankintayksikkö menettäisi yhteishankintavolyymeihin liittyvän hyödyn, jota nykyiset sidosyksikköyhtiöt kykenevät omistaja-asiakkailleen tarjoamaan. Kilpailu- ja

kuluttajaviraston laatiman selvityksen mukaan sidosyksiköjä koskeva muutos todennäköisesti lisää julkisen sektorin kustannuksia myös tämän lainsäädäntöuudistuksen taustalla olevan hallitusohjelman tavoitteiden vastaisesti. Ehdotuksesta puuttuvat oikeasuhtaiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksiköjen toiminta ei vääristä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu. Sidosyksiköjen käyttöä koskevaan pykälään tulee säätää poikkeuksista, joilla varmistetaan hyvinvointialueiden mahdollisuudet järjestää niiden vastuulla olevat palvelut.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue yhtyy Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Hyvilin ja Suomen Kuntaliiton mietintöön jättämiin eriäviin mielipiteisiin sidosyksikkösäätelyn osalta.

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

Vähimmäisomistusraja tulee aiheuttamaan yhtiökohtaisia toimenpiteitä, jotka tarkentuvat. Pääsääntöisesti muutos aiheuttaa sidosyksiköiltä hankittujen palvelujen tai tavaroiden kilpailuttamista sekä kotiuttamista omaksi toiminnaksi. Yksittäistilanteissa myös yhtiökohtaisia omistajuuksia pyritään lisäämään yli 10 % vähimmäisrajan. Erytystehtäviin perustettujen yhtiöiden, kuten Maakuntien tilakeskus, toiminnan korvaaminen on erityisen haasteellista.

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

Muutoksesta hyötynevät ensi vaiheessa erilaisia kilpailutuspalveluja tarjoavat konsulttiyritykset sekä pidemmällä aikavälillä yritykset sellaisilla toimialoilla, joissa sidosyksikköhankintoja käytetään. On huomioitavaa, että korvaavaa markkinaehtoista toimintaa ei välttämättä ole saatavilla taikka kannattavaa järjestää, esimerkiksi ruokapalveluihin haja-asutusalueilla.

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

Eivät ole. Siirtymäajan tulisi olla vähintään kolme, mutta mielellään viisi vuotta.

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

Tuotantotapa-analyysit ja suunnitelmat hankintojen järjestämisestä jatkossa

Uusien järjestämistapojen suunnittelu ja toimeenpano (rekrytoinnit, uusien hankintarenkaiden perustaminen, kilpailutukset, lisäomistajuuksien hankinta jne.)

Käyttöönottovaihe

Sidosyksiköt ovat kilpailuttaneet hankintansa ja solmineet niihin liittyen erimittaisia yksityisoikeudellisia sopimuksia perustuen nykyisiin ostovolyymeihin, jotka sitovat yhtiöitä ja joiden päättäminen tulisi olla hallittua.

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

Kyllä tulee säätää poikkeuksia.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue yhtyy Valtionvarainministeriön eriävissä mielipiteissä esiin tuomiin näkemyksiin.

Ehdotuksesta puuttuvat oikeasuhtaiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksikköjen toiminta ei vääristä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu.

Sidosyksikköjen käyttöä koskevaan pykälään tulee säätää poikkeuksista, joilla varmistetaan mm. hyvinvointialueiden mahdollisuudet järjestää niiden vastuulla olevat palvelut. Valtionvarainministeriö tuo esille, että sidosyksiköt vastaavat laajasti omistajiensa verkkopalveluista, tieto- ja kyberturvallisuudesta sekä tietovarantojen ja tietojärjestelmien hankinnasta ja ylläpidosta. Näiden toimintojen jatkuvuuden turvaaminen on varmistettava sidosyksikkösääntelyssä.

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?

Ei ole riittävää.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue esittää näkemyksensä, että hyvinvointialueet tulisi hankintayksikkönä lisätä lakiin julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (2011/1531) huomioiden sen järjestämisvastuulle sisältyvät pelastustoimen viranomaistehtävät.

Myös hyvinvointialueet suorittavat turvallisuushankinnoiksi (5§) luokiteltavia hankintoja, joiden suorittamiseen hankintalaki ei kaikilta osin sovellu.

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?**

Muutos vähentää osaltaan hankintayksikköjen ja tarjoajien hallinnollista taakkaa ja selventää muualle kuin Suomeen rekisteröityneiden tarjoajien osalta nykytilannetta. Kuitenkin muutoksen jälkeen on vaarana, että hankintalain 80 § mukaisia poissulkuedellytyksiä ei enää todenneta lainkaan.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Etelä-Karjalan hyvinvointialueella ei ole huomautettavaa ehdotettuihin muutoksiin. Esitetyt muutokset lisäävät hankintayksikköjen hallinnollista työtä, mutta niitä voidaan pitää kuitenkin perusteltuna ja hankintalain periaatteiden mukaisena.

Muut huomiot

-

Tamminen Juuso
Etelä-Karjalan hyvinvointialue