

Lausunto

11.03.2025

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?

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan esityksellä ei saavuteta kustannussäästöjä eikä se lisää kilpailua.

Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn työryhmämietinnössä esitettyjä muutoksia ei voida pitää miltään osin tarkoituksenmukaisina tai toteuttamiskelpoisina. Vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta tulee tosiasiallisesti seuraamaan hyvinvointialueella perusteettomasti pysyviä lisäkustannuksia ja hallinnollista taakkaa ilman, että sääntelyllä saavutetaan tavoiteltuja hyötyjä.

Työryhmämietintö ei pidä sisällään riittävää vaikutusten arviointia siinä esitetyistä muutoksista. Ehdotetun sääntelyn taloudelliset vaikutukset hyvinvointialueisiin ja muihin toimijoihin tulisi selvittää tarkemmin. Lisäksi työryhmämietintö on hieman sekava ja siinä on keskinäisiä ristiriitaisuuksia. Tämä vaikeuttaa lausunnon antamista ylipäättään, kun lausunnon antaja ei voi varmistua siitä, mitä työryhmä tarkalleen ottaen ehdottaa.

Hankintayksiköille ehdotettu lain velvoitteiden lisääminen johtaa yleisellä tasolla hallinnollisen taakan kasvuun. Tätä tulisi arvioida suhteessa siitä aiheutuneeseen hyötyyn tai kustannuksiin. Mietinnöstä ei tällaista vaikutusarviota löydy. Yksityiskohtaisten velvoitteiden lisääminen johtaa resurssien kohdentamista lain noudattamisen tukemiseen, eikä se välttämättä edistä niitä tavoitteita, joita lainsäätäjällä on mahdollisesti sääntelyn takana ollut.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintaa koskevan hankintalain luvun 12 yhdistäminen kansallisia hankintoja koskevaan lain lukuun 11 ei ole mietinnössä esitetyllä tavalla kannatettava tai tarkoituksenmukainen. Mietinnössä kuvattu yhdistämistapa on sekava ja aiheuttaa mahdollisia soveltamisongelmia. Selkeämpää olisi säilyttää luku 12 sellaisenaan olemassa ja tehdä siihen tarvittavat viittaukset esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin (612/2021).

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.

Säätelyä lisäämällä ei lähtökohtaisesti saavuteta säästöjä. Pakollisten kilpailutusprosessien velvoitteiden lisääminen voi vaikuttaa käytännön tasolla negatiivisesti niillä tavoiteltuihin päämääriin, jos hankintoja tekevien tahojen resurssit kohdentuvat vain sääntelyn noudattamisesta selviytymiseen. Kansallisella tasolla olisi toivottavaa keskittyä velvoittavan sääntelyn sijaan neuvonnan ja tuen tarjoamiseen hankintayksiköille, hyvien käytäntöjen ja toimintamallien levittämiseen sekä uusien, vaikuttavuutta lisäävien toimintamallien kehittämiseen. Säästöjen ja kilpailun osalta hankintayksiköille tulisi tarjota laajemmin erilaista menettelyvalikkoa siitä, minkälaisilla mekanismeilla kilpailua voidaan yksittäisissä hankintatilanteissa lisätä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on jo tehnyt tästä toivotunlaisia avauksia hyvinvointialueiden osalta. Tätä työtä olisi toivottavaa jatkaa.

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

65 §: Esityksen mukaan 65 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että siinä korostettaisiin hankintayksikön toimenpiteitä huomioida kilpailuolosuhteet kuvaamalla erilaisia toimenpiteitä hankinnan suunnittelun ja valmistelun toteuttamiseksi erityisesti kartoittaen markkinoita alan yrityksiä kuulemalla ja erilaisia analyysityökaluja käyttämällä hankinnan toteutustavan suunnittelussa. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoista.

Hyvinvointialue toteaa, että markkinakartoituksen hyödyntäminen on yksi parhaista tavoista lisätä kilpailua ja tarjousten määrää julkisissa hankinnoissa. Hankintayksikön on olennaista ymmärtää markkinaa, jotta se ei pyri hankkimaan jotakin, jota markkinoilla ei ole tarjolla. Tästä huolimatta hyvinvointialue pitää tärkeänä sitä, että hankintayksiköillä jätetään laissa harkintavalta sen suhteen, millä tavalla ja missä hankintakokonaisuuksissa markkinakartoituksia tehdään. Yli 10 miljoonan euron hankintakokonaisuudet ovat hyvinvointialueen näkökulmasta strategisesti merkittäviä ja siksi niiden suunnitteluun panostetaan jo nykytilassa.

75 §: Mietinnössä 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Tämä voitaisiin toteuttaa yksittäisessä kilpailutuksessa, tai jakamalla hankinta tarkoituksenmukaisiin osiin ja kilpailuttamalla ne erikseen erillisillä tarjouspyynnöillä. Hankintayksikkö voisi toteuttaa osiin jakamisen velvoitteen myös valitsemalla useamman sopimustoimittajan puitejärjestelyyn taikka dynaamiseen hankintajärjestelmään. Jos hankintayksikkö ei jakaisi hankintaa osiin, sen tulisi perustella jakamatta jättämisen syyt avoimesti. Momentissa on esitetty osiin jakamatta jättämisen syitä. Nyt voimassa olevan pykälän mukaan hankintayksikkö on voinut jakaa hankinnan osiin, ja perustella valinnan, jos se ei ole hankintaa osiin jakanut. Ehdotettu säännös kääntäisi velvoitteen päinvastaiseksi logiikaltaan, kun osiin jakaminen olisi oletusarvoinen velvollisuus.

Hyvinvointialueen näkökulmasta hankintojen jakaminen osiin on kannatettava tavoite, jota käytännössä jo hyvin paljon sovelletaan. Tämä edistää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia. Hyvinvointialue pitää kuitenkin tärkeänä esityksessä huomioitua näkökulmaa, että hankintayksikön on myös jatkossa mahdollista olla jakamatta hankinta osiin perustellusta syystä. Kaikkia hankintakokonaisuuksia ei ole mahdollista jakaa osiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankintojen jakaminen osiin ei automaattisesti tuo säästöjä, kustannustehokkuutta tai muitakaan hyötyjä, joita muutoksilla työryhmämietinnön mukaan tavoitellaan. Osiin jaettujen hankintojen erillisiin osiin perustuvaan sopimushallintaan tulee myös osoittaa eri tavalla resursseja organisaatiossa sopimuskaudella.

Mietinnön perusteella hankintayksikkö voisi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos hankintaa on edeltänyt 65 §:n mukainen markkinakartoitus. Tätä voidaan pitää kannatettavana ja ehdotus korostaa edelleen markkinakartoituksen merkitystä.

Esityksessä 146 §:n 2 momentin 2 kohtaa muutettaisiin siten, että voimassa oleva valituskielto koskien hankintojen osiin jakamista kumottaisiin. Kohtaa 2 kuitenkin samalla täydennettäisiin siten, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voitaisi saattaa hankintalain nojalla hankintayksikön päätöstä tai ratkaisua siitä, kuinka hankintayksikkö on 124 §:ssä kuvannut hankinnan valmistelun toteutuksen.

Hyvinvointialue pitää ongelmallisena ehdotusta osiin jakamista koskevan päätöksen valitusmahdollisuudesta. Osiin jakamisesta ei tulisi voida valittaa siinä tilanteessa, että hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin valitsemallaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankinnan sisällön määrittely hankintayksikölle tarkoituksenmukaisella tavalla on yksi keskeisimpiä hankinnan kilpailuttamisen onnistumisen edellytyksiä.

Mietinnössä ei myöskään ole ratkaistu valittamisen ajankohtaa hankintamenettelyyn nähden. Osiin jakamista koskevan valittamisen tulisi olla mahdollista vain 14 päivän valitusajan sisällä hankintailmoituksen julkaisemisesta. Tämä olisi perusteltua, koska hankinnan sisältö on selkeästi nähtävissä hankintailmoituksen julkaisemisen hetkellä. Mahdollisten valitusten tulisi kohdistua

oikeaan aikaan hankintaprosessissa, eikä hankinnan sisällön määrittystä osa-alueiden suhteen lähtökohtaisesti tulisi kyseenalaistaa enää tarjousten saapumisen ja vertailun jälkeen hankintapäätösvaiheessa. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ei ole perinteisesti ajateltu kuuluvan hankintoja koskevaan tuomioistuimen tarkasteluun, sillä hankintalaki on menettelytapalaki.

124 §: Esityksessä 124 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi kohta 12, jonka mukaan hankintayksikön tulisi perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa. Hankinnan ennakoidun arvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi hankintapäätöksessä kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely.

Hankintalain 146 §:n 2 momentin 2 kohtaan tehtävän lisäyksen mukaan hankintakertomuksen hankintojen valmistelun kuvauksesta ei saisi valittaa markkinaoikeuteen.

Lähtökohtaisesti lisäys on kannatettava. Käytännössä tämä tarkoittaa kuitenkin hallinnollisen taakan kasvamista. Velvollisuus valmistelun kuvaukseen on mietinnössä ilmaistu epätasaisesti. Yli 10 miljoonan hankinnoissa esitettyjen perustelujen mukaan valmistelun kuvausta koskeva perustelu tulisi kuvata hankintapäätöksessä. Olisi johdonmukaista, että valmistelun kuvaus kaikkien hankintojen osalta kuvataan hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa.

125 §: Esityksessä 125 §:n 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö saa tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran.

Ehdotus ei ole hyvinvointialueen näkökulmasta kannatettava. Käytännössä ehdotus lisää hallinnollista taakkaa ja mahdollisesti pitkittää kilpailutusprosesseja ja synnyttää uusia valitusperusteita. Käytännössä yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei useinkaan johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Esimerkiksi sairaalaympäristöön liittyvien hankintojen osalta markkinoilla saattaa olla vain kaksi relevanttia tarjoajaa, joista toinen saattaa jättää syystä taikka toisesta tarjoamatta tarjouskilpailussa. Innovatiivisten hankintojen edistämisen näkökulmasta yhden tarjouksen pakollinen hylkääminen ei johda oikeaan lopputulokseen, koska ko. tilanteissa yksi tarjous tulisi olla mahdollista hyväksyä. Näissä tilanteissa kilpailutuksen uusiminen ei tuo mitään lisäarvoa aiempaan prosessiin.

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

Ehdotettu sääntely on monimutkainen konstruktio, jonka keskinäisiä riippuvuuksia voi olla soveltajan näkökulmasta hankala hahmottaa. Lisäksi sääntely tulee oletettavasti lisäämään mahdollisia tuomioistuinprosesseja tulkinnanvaraisen sääntelyn tulkintalinjoja haettaessa. Tätä ei voida pitää tavoiteltavana asiana ja tämä sisältää riskejä erityisesti merkittävien hankintakokonaisuuksien näkökulmasta. Hankintaprosessien pitkittyminen tuomioistuinkäsittelyyn johtaa helposti kustannusten lisääntymiseen, vaikka sääntelyn pääasiallinen tarkoitus oli toinen.

Kuten aiemmin lausunnossa on tuotu esiin, toimivampaa olisi keskittyä velvoittavan sääntelyn sijaan neuvonnan ja tuen tarjoamiseen hankintayksiköille, hyvien käytäntöjen ja toimintamallien levittämiseen sekä uusien, vaikuttavuutta lisäävien toimintamallien kehittämiseen. Säästöjen ja kilpailun osalta hankintayksiköille tulisi tarjota laajemmin erilaista menettelyvalikkoa siitä, minkälaisilla mekanismeilla kilpailua voidaan yksittäisissä hankintatilanteissa lisätä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei kannata hankintalain 15 §:n muuttamista siten, että sidosyksiköiden omistajille asetettaisiin vähimmäisomistusta koskeva vaatimus. Tätä ei voida pitää miltään osin tarkoituksenmukaisena tai toteuttamiskelpoisena. Vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta tulee tosiasiallisesti seuraamaan hyvinvointialueella perusteettomasti pysyviä lisäkustannuksia ja hallinnollista taakkaa ilman, että sääntelyllä saavutetaan tavoiteltuja hyötyjä.

Hankintadirektiivi ei edellytä vähimmäisomistusvaatimuksen asettamista eikä sellaista veloitetta voi johtaa myöskään EU-oikeuskäytännöstä. Euroopan Unionin tuomioistuimessa tai kotimaisessa oikeuskäytännössä ei ole myöskään katsottu, että jokin tietty omistusosuusprosentti olisi ratkaiseva määräysvallan täyttymisen näkökulmasta. Perustetta sille, miksi Suomessa säädettäisiin kansallisesti muuta Eurooppaa tiukempia veloitteita, ei ole. Teoreettisella vähimmäisomistusosuusprosentin säätämällä ei saavuteta hallitusohjelman mukaisia tavoitteita.

Sidosyksiköistä käyty julkinen keskustelu on leimannut yleisesti kaikki sidosyksiköt tervettä kilpailua vääristäviksi ja keskustelussa on kyseenalaistettu niiden käyttö yhtenä palveluiden tuotantotapana. Ottaen huomioon sidosyksikköyhtiöiden lukumäärän kansallisella tasolla (1000 kpl), kansallisessa lainsäädännössä säädettävä tiukka, kaikkia yhtiöitä koskeva 10 prosentin omistusosuusvaatimus ei ole oikea eikä oikeasuhtainen tapa korjata mahdollisia tai todettuja puutteita omistajien määräysvallan suhteen. Mahdolliset epäselvyydet omistajien määräysvallan toteutumisen osalta koskevat sidosyksikköyhtiöiden lukumäärään nähden varsin pientä osaa yhtiöistä.

Sidosyksikköyhtiöt ovat tapa tuottaa palvelut omana toimintana, mutta yhtiömuodossa joko yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa.

Ehdotetulla lakimuutoksella rajoitettaisiin perusteettomasti hyvinvointialueen oikeutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Todellinen määräysvalta on käytännössä saavutettavissa myös pienemmällä kuin 10 prosentin omistusosuudella yhtiöstä. Sen sijaan olisi tärkeää, että

määräysvallan käsitettä selkeyttäisiin Ottaen huomioon, että hankintalain mukainen määräysvallan käsite on erilainen kuin kirjanpitolaissa ja osakeyhtiölaissa, niiden soveltamista suhteessa toisiinsa tulisi sen sijaan selkeyttää. Tämän lisäksi mahdolliset epäselvyydet yhtiökohtaisessa todellisen määräysvallan toteutumisessa ovat korjattavissa hyödyntämällä jo nykyinsäädännössä olevia valvontakeinoja tehokkaammin.

Sidosyksikköyhtiö on väline omistajien yhteisten päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Sidosyksikköasemassa olevien yhtiöiden tavoitteena ei ole lähtökohtaisesti tuottaa voittoa osakkeenomistajille siinä tarkoituksessa, että yhtiön osakkeiden arvo kasvaa tai yhtiö jakaa osakkeenomistajille osinkoa. Sidosyksikköyhtiöt toimivat niin sanotusti omakustannusperiaatteella tavoitteenaan edullisten tuotantotekijöiden takaaminen osakkeenomistajille ja ns. hukan

poistaminen, mitkä vastaavasti hyödyttävät osakkeenomistajaa tämän omassa toiminnassa. Sidosyksikköyhtiö toimii erillisenä kirjanpidollisena yksikkönä, joka tuo omistajilleen läpinäkyvyyttä kustannuksiin ja kustannusrakenteeseen.

Sidosyksiköt toimivat merkittävinä hankintayksiköinä ja noudattavat hankintalain mukaisia kilpailuttamisvelvoitteita tarjoten markkinoilla toimiville yrityksille nyt jo mahdollisuuden olla osa sitä hankintaprosessia, jolla sidosyksikkö tuottaa palveluita hyvinvointialueelle.

Lisäksi sidosyksikköyhtiöitä voidaan tarkastella riskien ja vastuunjaon näkökulmasta. Mikäli omistajien yhtiöön tuomissa liikevaihdossa on huomattavia eroja suhteessa toisiinsa, ei ehdotetun mallin tuottama tasaomistusosuus lähenevä omistusrakenne ole perusteltu. Liikevaihtoihin perustuva omistusosuus on oikeudenmukaisempi edellä todetuista näkökulmista, mikäli yhtiöön liittyisi esimerkiksi haastava takaus-, rahoitus- tai vahingonkorvaustilanne.

KKV:n selvityksen mukaan yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus nostaisi todennäköisesti kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Vaikutustenarviointia ei ole toteutettu asianmukaisesti, vaikka on selvää, että lakimuutoksen odotettavissa olevat toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset tulisivat olemaan merkittäviä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Mikäli lailla säädettäisiin mietinnön mukaisesti sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksesta, omistajien tulee tehdä oma tuotantotapa-analyysinsä sidosyksiköiden kautta toteutettujen palvelukokonaisuuksien osalta ja arvioitava, miltä osin strategisesti merkittävät ja kriittiset toiminnot kotiutetaan omaksi toiminnaksi tai jatketaanko palveluiden tuottamista olemassa olevassa sidosyksikössä tai perustettavassa uudessa sidosyksikköyhtiössä. Tuotantotapa-analyysiin vaikuttaa luonnollisesti myös muiden omistajien näkemykset siitä, mitä omistus pohjaa minkäkin yhtiön osalta tavoitellaan ja minkäläisten palveluostojen perusteella. Yhtiöiden

osakeomistusten uudelleen järjestely, mahdollinen yhtiöiden purkaminen ja uusien yhtiöiden perustaminen aiheuttavat huomattavan määrän selvityksiä, neuvottelua ja muuta hallinnollista työtä. Lisäksi hyvinvointialueen investointien pitkäjänteisen suunnittelun muutos esitetyn sidosyksikkösääntelyn seurauksena edellyttää uutta investointien priorisointia ja hyväksyttämistä, joka vie hyvinvointialueiden rahoitusmallista johtuen useita vuosia aikaa.

Tämän jälkeen vaikutukset vaihtelevat sen mukaan, minkälaiseen ratkaisuun päädytään:

1) Mikäli palveluiden tuottamista jatketaan olemassa olevassa sidosyksikköyhtiössä, riskinä on, että hinnat nousevat niin yhtiöstä poistuvien kuin yhtiöön jäävien osakkaiden osalta, kun ostovolyymit hajoavat. Kilpailu osaavasta työvoimasta kasvaisi seudullisesti ja alueellisesti myös sidosyksiköiden kesken. Huomioitava on, että tietyillä toimialoilla on aidosti henkilöstöpula. On myös tunnistettavissa riski siitä, että sidosyksikkö ei kykene tahdostaan huolimatta auttamaan yhtiöstä pois jääviä osakkaita toimintojen hallitussa siirrossa ja jatkuvuuden turvaamisessa siten, että omistajan ydintoiminnot eivät vaarannu.

2) Mikäli päädytään perustamaan uusi sidosyksikköyhtiö, jossa on korkeintaan 10 omistajaa, hyvinvointialueelle syntyy merkittäviä uuden yhtiön pääomitukseseen liittyviä kustannuksia. Kilpailu osaavasta työvoimasta kasvaisi seudullisesti ja alueellisesti myös sidosyksiköiden kesken. Huomioitava on, että tietyillä toimialoilla on aidosti henkilöstöpula. Riskinä on, että työvoimakustannukset ja hinnat nousevat ja osaavan henkilökunnan riittävyys vaarantuu. On myös tunnistettavissa riski siitä, että aiempi palveluntuottaja (sidosyksikkö) ei kykene tahdostaan huolimatta auttamaan yhtiöstä pois jääviä osakkaita toimintojen hallitussa siirrossa ja jatkuvuuden turvaamisessa siten, että omistajan ydintoiminnot eivät vaarannu.

3) Mikäli toiminnot siirretään omaksi toiminnaksi, menetetään kaikki ne hyödyt, joiden vuoksi sidosyksikön omistajaksi on aikanaan ryhdytty. Tällöin menetetään synergia- ja volyymiedut sekä yhteistyö muiden omistajien kanssa, kuten myös menetetään valtaosa taloudellisista panostuksista, jotka yhtiöön on aikanaan sijoitettu. Riskinä on, miten ratkaisut pystytään tosiasiallisesti kotiuttamaan yhtiöstä ja turvaamaan jatkuvuus potilasturvallisuutta vaarantamatta. Kilpailu osaavasta työvoimasta kasvaisi seudullisesti ja alueellisesti. Riskinä on, että työvoimakustannukset ja hinnat nousevat ja osaavan henkilökunnan riittävyys vaarantuu. On myös tunnistettavissa riski siitä, että aiempi palveluntuottaja (sidosyksikkö) ei kykene tahdostaan huolimatta auttamaan yhtiöstä pois jääviä osakkaita toimintojen hallitussa siirrossa ja jatkuvuuden turvaamisessa siten, että omistajan ydintoiminnot eivät vaarannu.

4) Mikäli yhtiön omistajien olisi järjestettävä tuotantotapansa ostopalveluna markkinoilta, syntyisi markkinoilla hallitsematon tilanne useiden hankintayksiköiden yrittäessä hankkia yhtä aikaa samaa palvelua. On myös huomioitava, että mikäli markkinaa ei ole, markkinoiden syntymiseen voi kulua toimialasta ja palveluiden erityisvaatimuksista riippuen huomattavan pitkä aika tai kilpailua ei synny ollenkaan. On mahdollista, että hyvinvointialue joutuu toteuttamaan lukemattomia hankintalain

mukaisia kilpailutuksia, mikäli ei saada yhtään tarjousta tai saadaan vain yksi tarjous. Mikäli sidosyksikkö ei ole hankintayksikön käytettävissä oleva edullisempi vaihtoehto 10 prosentin omistusosuusvaatimuksesta johtuen, saattaa syntyä tilanne, että yksittäinen markkinatoimija saa monopoliaseman markkinoilla ja määrittelee sen jälkeen palveluiden hinnat. Erityisesti tämä on suuri riski niillä toimialoilla ja alueilla, joissa tosiasiallista kilpailua eri markkinatoimijoiden välillä ei ole. On myös nähtävissä todellinen riski siitä, että markkinoiden tarjonta ei pysty vastaamaan kasvaneeseen kysyntään. Kilpailu osaavasta työvoimasta kasvaisi seudullisesti ja alueellisesti. Työvoimakustannukset ja hinnat nousevat ja osaavan henkilökunnan riittävyys vaarantuu.

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

ICT-toimiala:

Julkishallinnon tehokkuuteen vaikuttaa olennaisesti käytössä olevat ICT-ratkaisut ja niiden turvallisuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ICT-palvelut ovat laajoja ja kriittisiä kokonaisuuksia, joissa korostuu yksilön tietosuoja, tietoturva ja kyberturva. Sen sijaan, että hyvinvointialueet hallinnoivat näitä toimintoja eri sovellustoimittajien ympäristöissä ja palveluissa, toimintojen keskitettyä hallinnointia sidosyksikön kautta voidaan pitää perusteltuna.

Sidosyksiköiden toimesta on esimerkiksi rakennettu käyttöpalveluympäristöjä, joissa pystytään toteuttamaan vaatimusten mukainen tekninen tietoturva (mukaan lukien kyberturva) kustannustehokkaasti useille eri omistajille. Käyttöpalveluympäristökokonaisuuteen sisältyy myös sidosyksikköyhtiön kilpailuttamien yksityisten toimittajien tuottamat sovellusratkaisut. Vähimmäisomistusvaatimuksesta tulee seuraamaan se, että nämä palvelut ovat ainoastaan niiden omistajien käytössä, jotka jäävät sidosyksikköyhtiön omistajiksi. Käytännössä tästä seuraa se, että jokainen sidosyksikköyhtiöstä pois jäävä omistaja joutuu erikseen ratkaisemaan, miten se rakentaa ja ylläpitää kriittisen infransa jatkossa.

Vähimmäisomistusvaatimus tulee pienentämään volyymiperusteisten palvelujen tehokkuutta, lisäämään kustannuksia ja kasvattamaan riskejä. Tietoturva ja ICT-infra ovat kumpikin volyymiperusteisia palveluja, joissa kustannukset laskevat asiakas- ja käyttömäärän mukaan. Mikäli volyymipohjaisia tukipalveluja joudutaan skaalaamaan pienemmälle omistajamäärälle, tarkoittaa tämä käytännössä sitä, että sidosyksikköyhtiöön jäävien hankintayksiköiden yksikkökustannukset nousevat.

Kilpailu osaavasta työvoimasta kasvaisi seudullisesti ja alueellisesti. Riskinä on, että työvoimakustannukset ja hinnat nousevat ja osaavan henkilökunnan riittävyys vaarantuu. Tietoturvan teknisten kontrollien toteutusta (mukaan lukien kyberturva) koskeva osaaminen on tällä

hetkellä Suomessa keskittynyttä, ja sidosyksiköiden kautta tätä osaamista on pystytty tarjoamaan laajemmalle omistajapohjalle.

Kilpailutusmäärien merkittävä kasvu aiheuttaisi riskin toiminnan jatkuvuudelle, koska suuri määrä hankintayksiköitä joutuisi aloittamaan kilpailutuksen samaan aikaan. Kysynnän ja kilpailutusten hallitsematon kasvu tulisi vaikuttamaan myös koko julkishallinnon tietojärjestelmähankeiden osalta kyvykkäiden toimittajien saatavuuteen ja sitä kautta kustannusten kasvuun.

Sidosyksikköyhtiöiden omistajat ovat voineet kehittää tiettyjä järjestelmiä vuosia yhdessä ja jakaneet kehitystyöstä syntyviä kustannuksia keskenään. Kehitystyön tuloksena järjestelmä palvelee omistajiensa tarpeita. Mikäli osa omistajista ei voi enää hyödyntää järjestelmää omistusjärjestelyiden seurauksena, yhtiöstä pois jäänyt omistaja saattaa joutua maksamaan kehittämistyön uudelleen.

Pesula- ja tekstiilihuollon palvelut:

Pesula- ja tekstiilihuollon palveluissa on kyse volyymiperusteisesta palvelusta, jossa kustannukset laskevat käyttömäärän mukaan. Kustannustehokas toiminta perustuu suuriin volyymeihin ja edellyttää isoja investointeja. Omaan tuotantoon siirtyminen ei ole investointien ja tarvittavien volyymien seurauksena realistinen vaihtoehto. Esitetty lakimuutos edellyttäisi omistajien karsimista ja johtaisi volyymien pienenemiseen. Kuten työryhmämietinnössä on todettu, tekstiilihuollon markkina on Suomessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen perusteella melko keskittynyt. Jos hankintayksiköt joutuvat ostamaan palvelut monopoliyhtiöltä, voi tästä aiheutua lyhyellä aikavälillä negatiivisia talousvaikutuksia. Kaikki kolme vaihtoehtoa (oma tuotanto, omistajien karsiminen, kilpailuttaminen) johtaisivat hyvinvointialueen kustannusten kasvuun.

Henkilöstövuokrauspalvelut (osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita):

Sidosyksikkömuodossa tuotettujen henkilöstövuokrauspalveluiden hinta on huomattavasti edullisempi kuin omana työnä teetetyn ylityön hinta tai hälytysrahana maksetun työn hinta tai markkinatoimijoilta ostettujen palveluiden hinta. Mikäli Varsinais-Suomen hyvinvointialue joutuisi tuottamaan vastaavat palvelut itse tai hankkimaan vastaavat palvelut markkinoilta, johtaisi se hyvinvointialueen kustannusten nousuun. Mikäli hyvinvointialueella ei ole käytettävissä enempää rahaa palveluiden tuottamiseen, sen tulisi supistaa vuokrahenkilökunnan käyttöä. Riskinä nähdään tällöin hoitojonojen pidentyminen tai palvelutuotannon vähentäminen. Seurausten euromääräinen arviointi on erittäin haasteellista. Ainoana vaihtoehtona nähdään uuden sidosyksikköyhtiön perustaminen. Yhtiö tuottaisi palvelua edullisemmalla kustannustasolla, kuin mitä markkinahinta on, jolloin Varhan jatkuvien palvelukustannusten ei arvioida oleellisesti nousevan. Uuden yhtiön perustamisesta aiheutuisi kuitenkin kertakustannuksena sekä perustamiskustannuksia ja hallinnollisia kustannuksia.

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

Hyvinvointialueen näkökulmasta tietyt toiminnot on voitu katsoa strategisesti niin merkittäviksi, että ne on päätetty tuottaa omana tuotantona. Tähän on olemassa erilaisia perusteita, joista keskeisimpiä ovat potilasturvallisuus, huoltovarmuus ja varautuminen, pitkäjänteinen kehittäminen sekä merkittävät rajapinnat lukuisiin hyvinvointialueiden toimintoihin.

On selvää, että strategisesti merkittäviä ja kriittisiä toimintoja ei siirretä markkinoille. Mikäli tietyistä sidosyksiköistä joudutaan luopumaan, strategiset ja kriittiset toiminnat siirtyvät joko uuteen perustettavaan sidosyksikköyhtiöön, jossa on aiempaa vähemmän omistajia, tai hyvinvointialueen omaksi toiminnaksi. Lakimuutos velvoittaisi hyvinvointialueet yhtiöiden pilkkomiseen, josta aiheutuu tarpeetonta hallinnollista työtä ja lisäkustannuksia.

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

Varsinais-Suomen hyvinvointialue ei tunnista suoraan taloudellisia ja muita hyötyjä, mitä muutoksesta todennäköisesti seuraisi.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue kannattaa sitä, että epäselviin toimintamalleihin ja mahdollisiin väärinkäyttöihin puututaan. Hyvinvointialue kuitenkin korostaa samalla sitä, että määräysvallan todelliseen täyttymiseen liittyvät epäselvyydet liittyvät tosiasiasa vain yksittäisiin yhtiöihin. Tämä on kuitenkin korjattavissa hyödyntämällä jo nykylainsäädännössä olevia valvontakeinoja tehokkaammin, ei säätämällä nyt ehdotettua 10 %:n omistusosuusvaatimusta hankintalainsäädäntöön.

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

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan mietinnössä esitetty 18 kuukauden siirtymäaika ei ole riittävä, ottaen huomioon lakimuutoksesta seuraavat toimenpiteet ja niiden vaikutukset. Siirtymäajan tulisi olla vähintään viisi (5) vuotta.

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

Mietinnössä esitetty 1,5 vuoden siirtymäaika on käytännön näkökulmasta epärealistinen, kun otetaan huomioon muun muassa hyvinvointialueiden toimintaympäristö ja rahoitusmalli. Tämä ei mahdollista toimintojen uudelleen järjestelyä mietinnössä ehdotetussa siirtymäajassa.

Toimintojen ja investointien suunnittelu sekä investointien hyväksyminen:

Toimintojen uudelleen suunnitteluun ja tuotantotapavalintojen demokraattiseen päätöksentekoon sekä näiden pohjalta tehtävään organisoimiseen kuluu hyvinvointialueelta merkittävästi aikaa, johon organisaatiossa ei ole varattu lainkaan resursseja. Vaikutukset eri toimintoihin voivat toimialasta riippuen olla niin merkittäviä, että jo pelkästään toimintojen suunnitteluun on varattava aikaa vähintään kaksi (2) vuotta.

Toimintojen uudelleenjärjestelyistä aiheutuu merkittäviä investointikustannuksia (koneiden ja laitteiden hankinnat, tietojärjestelmän tai osakkeiden hankinta, investointia vastaavat sopimukset esim. tietojärjestelmähankkeissa).

Jotta toimintoja voitaisiin siirtää omaksi toiminnaksi, perustaa uusia sidosyksikköyhtiöitä tai käynnistää kilpailutuksia, edellyttää se, että investoinnit on huomioitu hyvinvointialueen talousarviossa. Talousarvion hyväksyntä puolestaan edellyttää, että sen pohjalla oleva investointisuunnitelma on ministeriön hyväksymä. Hyvinvointialueiden investointien hyväksymisprosessi on monivaiheinen ja lailla säädetty prosessi ja siinä otetaan huomioon hyvinvointialueen kokonaistaloustilanne ja ministeriöt voivat asettaa hyvinvointialueelle erityisehtoja investointeihin liittyen. Prosessiin kuluu tietty aika, jota ei voi jättää huomioimatta.

Mikäli hyvinvointialueille ei osoiteta uudelleenjärjestelyä varten erillisiä lisämäärärahoja, todennäköistä on, että muita, jo suunniteltuja muita hyvinvointialueen investointeja joudutaan sidosyksikkösääntelyn kiristämisen vuoksi lykkäämään tai niistä voidaan joutua luopumaan.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Hyvinvointialueilla ei ole itsenäistä oikeutta pitkäaikaiseen lainanottoon ja hyvinvointialueiden investointeja rajoittaa valtioneuvoston vahvistama lainanottovaltuus, koska valtio kantaa viimekätisen vastuun hyvinvointialueiden rahoituksen riittävydestä. Hyvinvointialueita koskee myös velvollisuus laatia investointisuunnitelma ministeriön hyväksyttäväksi. Investointisuunnitelman hyväksymisprosessilla valtio varmistaa, että hyvinvointialue suunnittelee investoinnit taloudellisesti kestävästi siten, että niihin käytettävissä oleva rahoitus riittää ja että hyvinvointialueiden laajoja investointeja koskevat hankkeet suunnitellaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaisesti ja kustannusvaikuttavasti huomioiden muiden hyvinvointialueiden vastaavat suunnitelmat sekä väestön palvelutarpeet.

Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelmien laadinnan osalta on näin ollen tärkeää kiinnittää huomiota hyvinvointialueelle hyvinvointialueissa säänneltyihin investointisuunnitelman hyväksyttämiseen ja siihen liittyviin reunaehtoihin. Varsinais-Suomen hyvinvointialue valmistelee parhaillaan investointisuunnitelmaa vuosille 2027-2030 ja sitä koskeva esitys tulee toimittaa ministeriölle joulukuun 2025 loppuun mennessä. Keväällä 2026 annetaan valtioneuvoston päätös lainanottovaltuudesta julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Toukokuussa 2026 ministeriöt joko hyväksyvät tai hylkäävät investointisuunnitelman. Jos se hylätään, hyvinvointialueen on toimitettava uusi investointiesitys viivytystä. Huomioitava on, että hyväksyttyä investointisuunnitelmaa tarvitaan vuoden 2027 talousarvioon laatimiseksi syksyllä 2026. Vaikka investointeihin tarvittavat määrärahat onnistuttaisiin saamaan vuodelle 2027, on selvää, ettei investointipäätöksen mahdollistamia toimenpiteitä pystytä toteuttamaan niin nopeasti, että uudelleenjärjestelyt olisivat tehtynä 30.6.2027 mennessä. Lisäksi on kohtuutonta, että muut hyvinvointialueen investoinnit lykkääntyvät näiden vuoksi.

Investointien ja hankintojen toteuttaminen edellyttää, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kilpailutusresurssien riittävydestä esimerkiksi uusilla rekrytoinneilla. Kilpailutusten suhteen hankintayksiköillä on velvollisuus huolehtia siitä, että kilpailutusasiakirjat kyetään valmistelevaan huolellisesti, siten että myös markkinoilla on ymmärrys siitä, mitä hankintayksikkö on hankkimassa. Tämä edellyttää, että hyvinvointialueella on käytettävissä myös riittävä substanssiasiantuntijoiden osaaminen ja määrä. Merkittävä ennakoimaton kilpailutusten määrä sekä hyvinvointialueella että kansallisesti aiheuttavat myös sen, että markkinat eivät tosiasiallisesti pysty vastaamaan hallitsemattomaan kysyntään ja riskinä on merkittävä määrä kilpailutusten uusimista.

Järjestelmien uusiminen ei ole puhtaasti pelkästään suunnittelua ja kilpailuttamista, vaan järjestelmien monimutkaiset käyttöönottoprosessit vievät huomattavan paljon aikaa sekä henkilöstöresursseja niin hankintayksiköltä, kilpailutuksella valituilta sopimustoimittajilta kuin aikaisemmilta järjestelmätoimittajiltakin. Mitä kireämpi aikataulu on, sitä korkeammat kustannukset käyttöönotosta aiheutuvat. Mikäli siirtymäaika on liian lyhyt, on myös riski siitä, että sidosyksikkö ei kykene tahdostaan huolimatta auttamaan yhtiöstä pois jääviä osakkaita toimintojen hallitussa siirrossa ja jatkuvuuden turvaamisessa siten, että omistajan ydintoiminnot eivät vaarannu.

On myös huomioitava, että lakimuutos estää sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden voimassaolevien sopimusten sopimusvelvoitteiden täyttämisen. Hyvinvointialue joutuu kantamaan riskin siitä, että sopimusten ennakaisesta perusteettomasta päättämisestä aiheutuvista mahdollisista korvausvelvoitteista. Mikäli omistusjärjestelyistä seuraa se, että sidosyksikköyhtiöt joutuvat tekemään sopimusten ennakaisista päätämisistä omien sopimustoimittajiensa kanssa, sidosyksikköyhtiön jäljelle jäävät omistajat joutuvat pahimmassa tapauksessa maksamaan myös nämä kustannukset omissa palveluhinnoissaan.

Jotta edellä olevat toimet pystyttäisiin suorittamaan suunnitelmallisesti ja hallitusti, siirtymäajan tulee olla vähintään viisi (5) vuotta.

Uudelleenjärjestelyiden suunnittelusta aiheutuvat kustannukset ja mahdolliset pysyväisluonteiset kustannusten kasvut tulee kattaa yleiskatteellisesta rahoituksesta. Moni hyvinvointialue joutuu jo tällä hetkellä tekemään merkittäviä säästötoimenpiteitä toimintamenoistaan. Varsinais-Suomen hyvinvointialue kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisen sidosyksikkösääntelyn kiristämisen yhteydessä tulisi arvioida erikseen, muodostuuko sidosyksikön omistusosuusvaatimuksesta hyvinvointialueelle sellaisia lisäkustannuksia, jotka edellyttävät hyvinvointialueelle kohdistettavaa pysyvää lisärahoitusta.

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

Varsinais-Suomen hyvinvointialue vastustaa hankintalain 15 §:n muuttamista siten, sidosyksiköiden omistajille asetetaan vähimmäisomistusta koskeva vaatimus.

Mikäli hallitusohjelmaan kirjattu 10 %:n omistusvaade sidosyksikköaseman saavuttamiseksi tulisi lainsäädäntöön, tulisi tämä vaikuttamaan myös niiden yhtiöiden omistusjärjestelyjen uudelleen arviointiin, joissa Valtio toimii yhtenä osakkeenomistajana hyvinvointialueiden kanssa ja on ollut osaltaan luomassa yhtiön omistus- ja hallinnointirakennetta.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue nostaa esille seuraavat yhtiöt, joissa poikkeussääntely on välttämätöntä (kohdat 1-3):

1) Maakuntien tilakeskus Oy, jossa yhtiön omistajina on Suomen valtio, hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä.

Yhtiön toiminnasta on säännelty tarkemmin lailla. Yhtiö toimii hyvinvointialuelain 21 §:n mukaisena valtakunnallisena toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksena, jonka tehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä antaa vuosittain hyvinvointialueille ja valtioneuvostolle selvitys hyvinvointialueiden tekemistä toimitiloja koskevista investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista hyvinvointialueiden talouteen.

Hyvinvointialueet ovat hyvinvointialuelain nojalla veloitettuja käyttämään yhtiön ylläpitämää tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja (käyttövelvoite). Osakkeet jakautuvat hyvinvointialueiden niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Ottaen huomioon yhtiön omistajien lukumäärään, 10 % omistusosuusvaatimus on käytännössä mahdoton toteuttaa Maakuntien tilakeskus Oy:n osalta.

2) DigiFinland Oy, jossa yhtiön omistajina on Suomen valtio (omistusosuus 33,46 %) sekä hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä tasaosuuksin (2,90 %). DigiFinland Oy:n osalta on huomioitava, että DigiFinland Oy tuottaa ja kehittää kaikille omistajille yhteisiä kansallisia palveluita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tavoitteena on ollut valtakunnallisesti yhdenvertaisten, laadukkaiden ja kustannusvaikuttavien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaaminen. Mikäli hankintalakiin ei säädetä poikkeusta DigiFinland Oy:n osalta, vaarana on, että kustannustehokkaiden kansallisten palveluiden yhtenäinen kehittäminen, käyttöönotto ja koordinointi vaikeutuvat merkittävästi tai jopa estyvät.

3) Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, jossa yhtiön omistajina on Suomen Kuntaliitto, hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä. Osakeomistukset muodostuvat tasaosuuksista (kunkin omistajan omistusosuus yhtiöstä on 4,2 %).

Yhtiön tarkoituksena on toimia hyvinvointialueiden tukena sekä hyvinvointialueiden etuja ajavana yhtiönä ja tuottaa asiantuntijapalveluita.

Ottaen huomioon yhtiön olemassaolon tarkoitus, 10 %:n omistusosuusvaatimus on mahdotonta toteuttaa yhtiössä ilman että yhtiö puretaan ja tätä kautta myös yhtiön perimmäinen tarkoitus ei voi enää toteutua. Asettamalla 10 %:n omistusosuusvaatimus, hankintalainsäädännöllä estetään jatkossa kaikenlainen kansallinen hyvinvointialueiden välinen yhteistyö yhtiömuodossa.

Edellä todettujen yhtiökohtaisten poikkeusten lisäksi poikkeusäntelyllä tulisi mahdollistaa jatkossakin hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen yhtiömuodossa ilman vähimmäisomistusvaatimusta myös muissa yhtiöissä silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin.

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?

Esityksen mukaan hankintalain 71 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, joka mahdollistaisi sen, että hankinnoissa voidaan nykyistä selkeämmin huomioida varautuminen ja turvallisuus sekä huoltovarmuus. Hankintayksikkö voisi asettaa varautumisen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi ehtoja liittyen esimerkiksi hankinnan kohteena olevan tavaran alkuperän turvallisuusperusteiseen riskiin tai palvelun maantieteelliseen sijaintiin. Hankintayksikkö voisi myös edellyttää tarjoajaa todentamaan, että se kykenee koko hankinnan elinkaaren ajan täyttämään hankintayksikön tarjouskilpailussa asettamat vaatimukset.

Pykälään 71 esitetty lisäys on tarkoitettu selkeyttämään varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyen edellytysten käyttöä. Hyvinvointialueen näkökulmasta on ollut jo tällä hetkellä selvää, että kyseisten edellytysten asettaminen on ollut mahdollista jo nykyisen sanamuodon perusteella. On kuitenkin hyvä, että toiminnalle kriittiseen huoltovarmuuteen ja varautumiseen kiinnitetään huomiota.

Esityksen mukaan 81 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 12 kohta, jonka mukaan hankintayksikkö voisi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle sellaiset tarjoajat tai ehdokkaat, joiden tarjous, tuotteet tai toimitukset, jotka komissio tai muu viranomainen on määritellyt korkean riskin toimittajiksi tai jonka luotettavuus on muutoin perustellusti katsottava siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai huoltovarmuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen. Lisäksi hankintayksikkö voisi edellyttää myös tällaisten alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamista.

Poissulkemisperusteisiin ehdotettu muutos on hyvinvointialueen näkökulmasta sisällöltään kannatettava nykyisessä maailmantilanteessa. Korkean riskin toimittajan riskin ilmeisyyden määritelmät ovat olennaisessa osassa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Mietinnön mukaan 88 §:n 4 momenttia muutettaisiin poissulkemisen edellytysten selvittämisen osalta siten, että hankintayksikkö voisi hyväksyä näytöksi hankintalain 80 §:ssä tarkoitettujen pakollisten poissulkemisperusteiden osalta ehdokkaan tai tarjoajan, voimavarayksikön tai alihankkijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän vakuutuksella vahvistetun ilmoituksen siitä, ettei toimittajaa tai henkilöä ole tuomittu tämän lain 80 §:ssä mainituista rikoksista.

Lähtökohtaisesti muutos on kannatettava. Rikosrekisteriotteiden tarkastamista koskeva velvoite on merkinnyt huomattavaa hallinnollista taakkaa sekä ajallista viivettä kilpailutusprosesseissa. Hyvinvointialue tuo kuitenkin esiin sen, että antaako mahdollinen muutos väärän signaalin tarjoajille, että vakavia, poissulkemiseen johtavia rikoksia ei enää hankintayksiköissä tarkistettaisi säännönmukaisesti. Lisäksi pykälän yksityiskohtaisia perusteluita olisi aiheellista tarkentaa vakuutuksen suhteesta hankintadirektiivien sääntelyyn.

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

Muutos toisi kilpailutuksiin harkinnanvaraa sen suhteen, milloin tarjoajilta pyydettäisiin vakuutus ja milloin edellytettäisiin varsinaisia rikosrekisteriotteita. Kuitenkin hyvinvointialue huomauttaa, että vakuutuksetkin on pyydettävä tarjoajilta ja tarkistettava huolellisesti. Aidosti hallinnollista taakkaa vähentävä muutos olisi se, että rikosrekisteriotteiden tarkastukset olisi mahdollista tehdä

sähköisesti. Tämä varmistaisi myös hankintadirektiiveissä asetettujen velvoitteiden tosiasiallisen toteutumisen.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Mietinnössä 58 §:n 1 momentin 6 kohtaa ja 60 §:n 7 kohtaa selkeytettäisiin jälki-ilmoittamisveloitteen osalta siten, että kohdassa mainittaisiin nimenomainen velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suorahankinnoista. Lähtökohtaisesti muutosehdotukset ovat kannatettavia.

Sen sijaan hyvinvointialue ei kannata 101 §:ssä esitettyä kansallisten hankintojen jälki-ilmoittamisveloitteen lisäämistä. Kyse ei ole mietinnössä esitetystä pykälän täsmentämisestä, vaan toiminnallisesti merkittävästä muutoksesta. Esitetty muutos kansallisten hankintojen jälki-ilmoittamiseen liittyyneen valtiovarainministeriössä valmistelussa olevaan kansalliseen hankintatietovarantoon, jonka laajuudesta ja sisällöstä sekä siihen liittyvistä tietovelvoitteista ei ole tarkempaa tietoa. Kansallisten hankintojen kilpailuttaminen on hankintasääntelyssä jätetty kansalliseen hankintavaltaan ja siten aiemmin kansallisesti säädetty tietoisesti kevyemmäksi kuin hankintadirektiivien velvoitteet ovat. Nyt voimassa olevan hankintalain mukaan jälki-ilmoituksen julkaiseminen kansallisesta hankinnasta on ollut mahdollista ("hankintayksikkö voi julkaista"). Kansallisia jälki-ilmoituksia ei tällä hetkellä ole kuitenkaan ollut teknisesti edes mahdollista julkaista HILMA-järjestelmässä, sillä niitä koskeva jälki-ilmoituslomake on puuttunut. Ennakkotietojen mukaan tämä tulee teknisesti mahdolliseksi vasta maaliskuussa 2025. Nykyinen jälki-ilmoituksen julkaisumahdollisuus on siis ollut täysin teoreettinen jo lähes neljä vuotta. Kuten hyvinvointialue on aiemmin tuonut esiin kansallisen hankintatietovarannon arviointimuistiota koskevassa lausunnossaan, ennen asian mahdollista säätämistä velvoittavaksi tulisi ensin kyseinen jälki-ilmoituslomake saada HILMAan, huolehtia sen mahdollisimman suuresta automaatiosta ja seurata pidemmällä aikavälillä, kuinka paljon ilmoituksia tehdään nyky sääntelyn pohjalta. Velvoittavuutta tai sanktioita ei tule lisätä ennen kuin tosiasiallinen tilanne on selvillä ja lain edellyttämät mahdollisuudet hankintayksiköille ovat kunnossa. Pakollista jälki-ilmoittamisveloitetta ei siksi tule tässä vaiheessa säätää. Lisäksi ehdotettu 30 päivän määräaika ilmoituksen tekemiselle on liian tiukka ja asiassa tulisi pitäytyä nykylain sanamuodossa.

Muut huomiot

Mietinnön mukaan entinen sosiaali- ja terveystieteiden ja liitteen E hankintoihin sovellettu luku 12 kumottaisiin ja kansallisiin hankintoihin aiemmin sovelletun luvun 11 säännöksiä sovellettaisiin myös näihin hankintoihin. Lisäksi 99 §:ssä määritettäisiin, että tietyt EU-hankintoihin sovellettavat menettelylliset pykälät soveltuisivat oletusarvoisesti kansallisiin hankintoihin, ellei hankintayksikkö olisi hankintakohtaisesti toisin ilmoittanut.

Sosiaali- ja terveystieteiden kilpailuttamista koskevan luvun yhdistäminen kansallisia hankintoja koskevaan lukuun ei ole hyvinvointialueen näkökulmasta kannatettava. Jos sama luku sisältää taustaltaan eri sääntelyyn perustuvia pykäläitä, voi tämä johtaa merkittäviin tulkintavirheisiin soveltamistilanteissa. Lisäksi tuomioistuinkäytännön linjaukset poikkeavat toisistaan kyseisten lukujen osalta.

Asiakaskohtaisia suoraankintoja koskevan voimassa olevan hankintalain 110 §:n siirtäminen EU-hankintamenettelyjä koskevan luvun suoraankintoja koskevaan 40 §:ään on epälooginen ja ongelmallinen hankintalain systematiikan näkökulmasta. Koska kyseessä on kansallisessa toimivallassa oleva pykälä, sen sanamuoto tulisi säilyttää samanlaisena, jollainen se on ollut vuoden 2007 hankintalaista saakka, ja sen paikkana tulisi olla hankintalain luku, joka on puhtaasti kansallisessa toimivallassa sääntelyn osalta.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan lakimuutosesitys edellyttää perustuslakivaliokunnan lausuntoa erityisesti sidosyksikköhankintoja koskevien muutosehdotusten osalta, sillä ne liittyvät läheisesti hyvinvointialueiden ja kuntien itsehallintoon.

Lisäksi hyvinvointialue haluaa nostaa esiin pykäliin ja niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin liittyviä lakitekniisiä huomioita. Ne on kuvattu tämän lausunnon liitteessä 1.

Lisätiedot:

hallintojohtaja Jari-Pekka Tuominen, puh. 040 566 4854

kumppanuusjohtaja Katariina Huikko, puh. 050 571 2968

Varsinais-Suomen hyvinvointialue

Aluehallituksen päätöksen 25.2.2025 § 63 mukaisesti

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen lausunto hankintalain työryhmän mietinnöstä 25.2.2025

Liite 1: Pykäläkohtaiset huomiot

2 § Lain tavoitteet

Ei lausuttavaa.

4 § Määritelmät

Mietinnössä 4 §:n 33 kohtaa ja 92 §:n 2 momenttia selkeytettäisiin voimavarayksiköiden käyttöön liittyvän terminologian osalta. Ehdotukset ovat kannatettavia.

15 § Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä

Sidosyksikön määritelmä tulee EU-direktiivistä, jota unionin tuomioistuinkäytäntö täydentää. Siksi on lakiteknisesti ongelmallista, että direktiivin määritelmää muutettaisiin kansallisessa sääntelyssä. Hyvinvointialue ei kannata nyt esitettyjä muutoksia pykälään. Jos sellaisia kuitenkin tehtäisiin, tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten pykälä kirjoitetaan. Ehdotettu vähimmäisosuus tulisi kirjoittaa omaan momenttiinsa ja erilleen EU-oikeudellisesta määritelmästä. Tällöin vältettäisiin mahdolliset soveltamisongelmat tilanteessa, jossa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö toisi uusia tulkintalinjoja kyseiseen sääntelyyn. Ehdotetut sidossanat eivät myöskään ole välttämättömiä määritelmäosuuteen.

40 § Suorahankinta

Kuten lausunnossa on tuotu esiin, voimassa olevan hankintalain 110 §:n sijainnin muuttaminen EU-hankintasääntelyä koskevaan lukuun on lain systematiikan kannalta harhaanjohtava. Pykälä ja sen sanamuoto on syytä säilyttää entisellään ja sen sijainniksi lain systematiikkaan paremmin sopiva, kansallisessa harkintavallassa oleva luku.

58 § Hankinnasta ilmoittaminen

Ei lausuttavaa.

60 § Hankintailmoitusten julkaiseminen

Ei lausuttavaa.

65 § Markkinakartoitus

Markkinakartoitusta koskevan sääntelyn tulee edelleen sallia erilaiset keinot toteuttaa markkinakartoitus. Yli 10 miljoonan hankintakokonaisuuksien arvioinnissa pykälä ja sen yksityiskohtaiset perustelut eivät täysin vastaa toisiaan. Pykäläluonnoksessa viitataan hankinnan eri toteutusvaihtoehtojen arvioimiseen, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan erilaisien hankintamallien arvioimisesta. Toteutustapavaihtoehto lienee oikeampi termi.

Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi selventää, mitä esimerkinomaisesti tarkoitetaan erilaisilla työkaluilla, joita osana markkinakartoituksia voidaan hyödyntää.

71 § Hankinnan kohteen kuvaus

Ehdotettu muutos ei ole sisällön määrittämisen näkökulmasta välttämätön. Joillekin toimijoille ehdotettu lisäys voi selkiyttää hankinnan kohteen kuvausta koskevaa sääntelyä.

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Mietinnön pykäläehdotusta tulisi täsmentää sen suhteen, onko kyse hankinnan vai hankintasopimuksen jakamisesta osiin. Nyt voimassa olevan lain 75 §:ssä käytetään termiä hankintasopimus. Termi hankinta voi olla harhaanjohtava.

Ehdotettu sanamuoto ”hankinnan jakamisesta osiin” sekä ”kilpailutettava hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla” voivat soveltajan näkökulmasta luoda ristiriitaa lain 31 §:n mukaisen pilkkomiskiellon kanssa. Kokonaisuutena pykälästä ja osiin jakamiseen liittyvästä veloitteesta muodostuu ehdotuksen mukaisena toteutuessaan monimutkainen sääntelymekanismi, jota on vaikea soveltaa, kun huomioidaan myös muut osiin jaettaessa soveltuvat säännökset, esim. hankintojen pilkkomiskiello ja ennakoitun arvon määrittämisestä koskevat säännöt. Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi aiheellista ottaa kantaa myös näihin seikkoihin.

Mietinnön ehdotus osiin jakamista koskevaan päätökseen kohdistuvasta valitusmahdollisuudesta ei ole kannatettava. Osiin jakamisesta ei tulisi voida valittaa siinä tilanteessa, että hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin valitsemallaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Hankinnan sisällön määrittely hankintayksikölle tarkoituksenmukaisella tavalla on yksi keskeisimpiä hankinnan kilpailuttamisen onnistumisen edellytyksiä.

Sääntelyssä tulisi ratkaista mahdollisen valittamisen ajankohta suhteessa hankintamenettelyyn. Jos osiin jakamisesta tulee voida valittaa, tulisi valitusmahdollisuus rajata vain 14 päivän valitusaikaan hankintailmoituksen julkaisemisesta. Tarkemmat perustelut lausunnossa.

78 § Alihankkijan poissulkeminen/ vaihtaminen

Esityksellä on pyritty selkeyttämään nykyisen pykälän epäselvää sanamuotoa. Esitetyn mukaisesti hankintayksikkö saisi päättää, tarkastaako se alihankkijaa koskevia poissulkuperusteita. Jos hankintayksikkö päättäisi oma-aloitteisesti tarkistaa alihankkijan taustat, tulisi sen myös reagoida mahdollisiin löytämiinsä perusteisiin vaatimalla alihankkijan vaihtamista. Muutos selkiyttäisi lainsäädännön epäselvää nykytilaa.

80 § Pakolliset poissulkuperusteet

Muutosehdotukset ovat kannatettavia.

81 § Harkinnanvaraiset poissulkuperusteet

Jotta esitettyä säännöstä olisi mahdollista soveltaa käytännön tasolla, yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi avata, mitä ilmeisellä riskillä tarkoitetaan. Voisiko esimerkiksi tietosuojaan liittyvät näkökohdat mainita perusteluissa?

Ehdotus edellyttää mahdollista tarkempaa ohjeistusta hankintayksikötasolle esimerkiksi siitä, miten korkean riskin toimija on mahdollista tunnistaa.

82 § Korjaavat toimenpiteet

Muutos selkiyttäisi lain nykytilaa.

88 § Poissulkemisen ja soveltavuuden edellytysten selvittäminen

Muutosehdotuksesta ei käy ilmi, kuinka hankintayksikkö voi käyttämällä tarjoajan vakuutuksella vahvistettua ilmoitusta tosiasiallisesti varmistua siitä, että direktiivien edellyttämä tarkastusvelvollisuus pakollisista poissulkemisperusteista täyttyy. Tämä tulisi selkiyttää yksityiskohtaisissa perusteluissa.

92 § Ryhmittymät ja muiden voimavarojen käyttö

Muutos selkiyttäisi lain nykytilaa.

Luku 11 (kansalliset hankinnat) ja 12 (sosiaali- ja terveystalouden hankinnat)

Ehdotetussa muodossa lukujen yhdistäminen ei ole kannatettava. Soveltamisen näkökulmasta erilliset luvut kansallisille hankinnoille sekä sosiaali- ja terveystalouden hankinnoille ovat edelleen perusteltuja. Paluu vuoden 2007 hankintalain systematiikkaan ei ole kannatettava, sillä liitteen E mukaisien hankintojen tausta on EU:n hankintadirektiivissä, toisin kuin kansallisia hankintoja koskevan sääntelyn. Ehdotetun systematiikan muutoksen hankaluus on nähtävissä uuteen lukuun 11 sisältyvistä pykälätason muutosehdotuksista (§:t 101, 101b, 102, 105, 106), joissa joudutaan monelta osin yksilöimään, mitä lainkohtia milloinkin tulee soveltaa. Soveltamisen näkökulmasta muutos on monimutkainen ja se tulee aiheuttamaan ongelmia käytännön soveltamistilanteissa.

101 § Ilmoittaminen

Ehdotuksesta kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusten julkaisemiseen tulee luopua lausunnossa esitetyillä perusteilla.

110 § Suorahankinta erityistilanteessa

Muutos ei ole kannatettava. Ks. perustelut pykälän 40 yhteydessä.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Muutos ei ole välttämätön. Lisäksi yli 10 miljoonan hankintojen perusteluvollisuuden osalta mietinnössä on ristiriitaisuus. Mietinnön perusteluissa esitetään, että perustelu tulee esittää hankintapäätöksessä. Kuitenkin asiayhteydestä päätellen on tarkoitettu sitä, että perustelu tulee esittää hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa.

125 § Hankinnan keskeyttäminen

Mietinnön perusteella jää epäselväksi, soveltuuko kyseinen pykälä myös liitteen E mukaisiin palveluhankintoihin ja kansallisiin hankintoihin. Mekanismi ja velvollisuus on sidottu avoimen menettelyn tekemiseen, mutta tätä menettelyä ei ole olemassa tällaisenaan esimerkiksi kansallisten hankintojen menettelyjä koskevassa pykälässä.

Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi huomioida lausunnossa esiin nostettu innovatiivisten hankintojen näkökulma. Innovatiivisten hankintojen edistämisen näkökulmasta yhden tarjouksen pakollinen hylkääminen ei johda oikeaan lopputulokseen, koska ko. tilanteissa yksi relevantti tarjous tulisi olla mahdollista hyväksyä.

141 § Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys markkinaoikeudelle

Ei lausuttavaa.

146 § Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset

Muutokset eivät ole kannatettavia.

150 § Muutoksenhaun vaikutus hankintasopimuksen tekemiseen

Muutosehdotus jää epäselväksi soveltamisen näkökulmasta. Pykäläehdotuksesta näyttää puuttuvan sana tai sanoja, joka itsessään vaikeuttaa asiasta tarkempaa lausumista.

174 § Siirtymäsäännökset

Sidosyksiköitä koskevan sääntelyn osalta siirtymäsäännöksen tulisi olla vähintään viisi vuotta. Työryhmämietinnössä on esitetty siirtymäajaksi 18 kk eli vähimmäisomistusosuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin 1.7.2027 alkaen.

Varhan näkemyksen mukaan siirtymäaika ei ole riittävä. Siirtymäajan tulisi olla vähintään viisi (5) vuotta.

Huikko Katariina
Varsinais-Suomen hyvinvointialue