

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?

TIIVISTELMÄ

-Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

-Esityksen yleiset tavoitteet ovat kannatettavia, mutta esitetyt muutokset suurimmilta osin eivät.

-Esitetyt muutokset lisäävät taloudellista, oikeudellista ja toiminnallista epävarmuutta julkisissa hankinnoissa.

-Muutokset heikentävät kustannustehokkuutta, lisäävät hallinnollista taakkaa ja kuluja sekä nostavat hintoja.

-Muutokset saattavat lisätä valituksia ja oikeudenkäyntejä, mikä kasvattaa kustannuksia ja viivästyttää hankintoja.

-Toisin kuin esitetyissä muutoksissa, hankintojen sääntelyssä tulisi korostaa joustavuutta, valinnanvapautta ja vähentää byrokratiaa.

Hankintojen valmistelu

-Hankintojen valmistelun korostaminen on hyvä asia ja esitetyt muutokset voivat lisätä markkinakartoituksia ja kannustaa hankintojen huolelliseen valmisteluun, mikä voi parantaa hankintojen kokonaistaloudellisuutta.

-Esitettyjä muutoksia ei voida kuitenkaan pitää kannatettavana, vaan lainsäädännön nykytila on riittävä saavuttamaan tavoitteet.

-Esitetyt muutokset ovat liian tulkinnanvaraisia huomioiden jatkossa niiden merkitys hankintamenettelyiden toteutukseen.

-Esitetyt muutokset voivat lisätä oikeudellista ja muuta epävarmuutta sekä lisätä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa hankinnoissa.

-Muutokset voivat johtaa lisääntyviin valituksiin ja viivästyttää hankintaprosesseja.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

-Esitetty sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole kannatettava ja sen tuomat haasteet kohdistuvat erityisesti pieniin kuntiin, joilla on pienemmät omistusosuudet ja vähemmän resursseja.

-Esityksestä ei ilmene, mihin perustuu juuri 10 prosentin omistusvaade eikä vaatimuksen vaikutuksia ole myöskään selvitetty.

-Esitetty muutos heikentää kilpailua sekä lisää kustannuksia, rikkoo toimivia rakenteita ja yhteistyömalleja, aiheuttaa toiminnallisia vahinkoja ja hallinnollista taakkaa erityisesti pienille kunnille, kun taas suuremmat toimijat voivat jatkaa nykyisissä järjestelyissä.

-Esitetty muutos heikentää monella toimialalla kilpailua markkinoiden keskittyessä harvoille yksityisille yrityksille.

-Markkinoilla ei ole riittävästi tarjontaa korvaamaan sidosyksiköiden palveluita, mikä hyödyttää vain suuria kansainvälisiä toimijoita pk-yritysten kustannuksella.

-Siirtymäajat ovat epärealistisia ja muutos aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia, riskejä kriittisiin tukipalveluihin, huoltovarmuuteen, kyberturvallisuuteen ja potilasturvallisuuteen.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

-Hyvinvointialueella on merkittävä huoltovarmuusvelvoite ja velvoite tukea muita viranomaisia häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

-Hankintalain tulee mahdollistaa valinnanvapauden ja muutoinkin joustavat hankinnat sekä sidosyksiköiden käytön, jotta turvallisuus ja huoltovarmuus säilyvät erityisesti kriittisissä palveluissa myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

-Rikosrekisteriotteen tarkastamisen pakollisuudesta luopuminen on kannatettavaa ja se vähentää hieman hallinnollista taakkaa.

Hankintojen ilmoittaminen

-Hankintojen ilmoittamisen laajentaminen on kannatettavaa ja se lisää julkisten hankintojen avoimuutta ja tietoisuutta sekä helpottaa valvontaa.

-Muutos selkeyttää ja yhdenmukaistaa hankintojen ilmoittamista kaikkien hankintamenettelyiden osalta.

-Ilmoittamisen laajentaminen lisää kuitenkin hallinnollista taakkaa.

Muut huomiot

-Uudelleen kilpailuttamista yhden tarjouksen tilanteessa ei voida pitää kannatettavana.

-Uudelleen kilpailuttaminen lisää byrokratiaa ja pidentää prosessia ilman merkittävää hyötyä.

-Hankintojen osiin jakaminen ei ole aina tarkoituksenmukaista eikä mahdollista ja se voi nostaa hintoja ja lisätä hallinnollista taakkaa.

-Hankintalain 108 §:n kumoaminen ei ole kannatettavaa, koska se selventää sosiaali- ja terveystalouden hankintoja ja niiden ehtoja.

ESITYKSEN YLEISET TAVOITTEET JA PÄÄMÄÄRÄT

Päijät-Hämeen hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Päijät-Hämeen hyvinvointialue pitää esityksen yleisiä tavoitteita ja päämääriä kannatettavina, mutta ei näe osaa kaavalluista pykäläkohtaisista muutoksista tarkoituksenmukaisina eikä kannatettavina. Osa esitetyistä muutoksista on omiaan luomaan taloudellista, oikeudellista ja toiminnallista epävarmuutta julkisissa hankinnoissa. Esitetty voi heikentää hankintayksiköiden kustannustehokkuutta sekä kasvattaa hallinnollista taakkaa ja kuluja sekä nostaa hintoja.

Muutoksen tuoma epävarmuus voi näkyä lisääntyvänä tarpeena hakea lain tulkintaa koskevia ratkaisuja tuomioistuimilta, erityisesti lainmuutoksen voimaan tulon alkuvaiheessa. Esityksessä oltaisiin muutoinkin lisäämässä hankintalakiin uusia valitusperusteita. Toteutuessaan lisääntyvät muutoksenhaut aiheuttavat hankintayksiköille, tarjoajille sekä tuomioistuimille lisääntyviä kuluja ja hallinnollista taakkaa. Lisäksi tuomioistuinten pitkät käsittelyajat viivästyttävät hankintoja merkittävästi ja aiheuttavat hankintayksiköille toiminnallisia riskejä ja haasteita hankintojen väliaikaiselle järjestämiselle. Tulevaisuudessa julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen olisikin tärkeää erityisesti lyhyempien käsittelyaikojen mahdollistamiseksi, joka parantaisi oikeusvarmuutta ja mahdollistaisi hankintojen nopeamman toteuttamisen, mikä on erityisen tärkeää kriittisissä palveluissa.

Kokonaisuutena arvioiden muutokset lisäävät hankintayksiköiden kustannuksia merkittävästi. Tämä johtuu erityisesti toimimattomista yksityisistä markkinoista (tarjoajien puute) sekä hankintayksiköiden mittavista resurssitarpeista hankintojen toteuttamiseen, mihin niillä ei ole olemassa olevaa resurssia ja substanssiosaamista. Suomen markkinoilla on palvelu- ja tuoteryhmiä, joissa yhdellä tai muutamalla yksityisellä tuottajalla on määräävä markkina-asema. Aidon kilpailun

lisääminen yksityisillä markkinoilla olisi yksi hyvä tapa parantaa kansantalouden kilpailukykyä ja alentaa hankintayksiköiden kustannuksia. Lainsäädännössä on syytä antaa kilpailuviranomaisille täydet valtuudet ja resurssit toimia monopoleja, oligopoleja ja mahdollisia kartelleja vastaan sekä mahdollisuus vaatia määräävän markkina-aseman yritysten pilkkomista. Erilaisia alueellisia kilpailun rajoituksen muotoja voi esiintyä paikallisesti useinkin.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueella on vaativa järjestämistehtävä, jonka toteuttaminen edellyttää kaikkia vapausasteita ja joustavuutta tuotantotapojen valinnassa ja hankintojen tekemisessä. Nyt esitetyt muutokset vaarantavat huoltovarmuuden ja varautumisen ylläpitämistä, erityisesti kun sidosyksiköiden voimavarat eivät ole täysimääräisesti hyödynnettävissä niihin. Vapaus ja joustavuus hankinnoissa tukee palvelujen korkealaatuisuutta, potilasturvallisuutta ja huoltovarmuutta sekä sitä, että hyvinvointialueet voivat valita parhaat mahdolliset palveluntarjoajat ja varmistaa palveluiden jatkuvuuden. Hankintoja ja omaa tuotantoa pitää pystyä tekemään mahdollisimman pienellä byrokratialla siten, että vaadittu laatu saadaan absoluuttisen edullisilla kokonaiskustannuksilla. Tuottajien luotettavuus ja kyky huoltovarmaan toimintaan kaikissa turvallisuustilanteissa ja myös maailmankaupan häiriöissä on välttämätön edellytys. Lisäksi byrokratian minimointi hankinnoissa auttaa hyvinvointialueita toimimaan tehokkaasti ja kustannustehokkaasti, mikä on erityisen tärkeää taloudellisesti haastavina aikoina ja tilanteessa, jossa samaan aikaan Suomen hallitus sopeuttaa hyvinvointialueiden taloutta.

Osa nyt esitetyistä lailla säädettävistä toimenpiteistä on mahdollista toteuttaa jo voimassa olevan hankintalain puitteissa. On tärkeää arvioida, onko

tarpeellista tuoda ne osaksi lainsäädäntöä. Hankintalain tulkinta on jo nykytilassaan pitkälti oikeuskäytännön varassa ja nyt lainmuutoksessa esitetty toisi hankintalakiin uusia tulkinnanvaraisia säännöksiä. Lisäksi jo lähtökohtaisesti julkisia hankintoja koskevan sääntelyä lisäämistä ei voida pitää kannatettavana vaan päinvastoin tulisi arvioida mahdollisuus sääntelyn keventämiselle ja sitä kautta julkisten hankintojen houkuttelevuuden ja kilpailun lisäämiselle.

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.

Hankintojen huolellisen valmistelun korostamista voidaan pitää kannatettavana. Riippumatta nyt esitetyistä muutoksista hankintayksiköiden on jo nykytilassa aina mahdollista ja suositeltavaa arvioida markkinakartoituksen tarve, tehdä päätös markkinakartoituksen järjestämisestä ja valita soveltuvin markkinakartoituksen toteutustapa.

Esitetyt muutokset saattavat lisätä markkinakartoituksia ja kannustaa hankintayksiköitä entisestään markkinakartoitusten ja hankintojen huolelliseen valmisteluun. Lisäksi esitetyt muutokset kannustavat mahdollisesti myös tarjoajia osallistumaan aktiivisesti markkinakartoituksiin ja tuomaan markkinakartoituksissa hankintayksikölle tietoja hankinnan valmisteluun. Markkinakartoitukset voivat myös hyvin suunniteltuina ja toteutettuina johtaa resurssien tehokkaampaan käyttöön

pitkällä aikavälillä, vähentää tarpeettomia kustannuksia hankintamenettelyn myöhemmissä vaiheissa ja parantaa hankintojen kokonaistaloudellisuutta ja -vaikuttavuutta.

Markkinakartoituksen järjestämisen vapaaehtoisuus alle 10 miljoonan euron hankinnoissa ja markkinakartoituksen toteuttamistavan vapaavalintaisuutta nykytilan mukaisesti voidaan pitää kannatettavana. Vapaaehtoisuus ja vapaavalintaisuus antaa hankintayksiköille joustavuutta ja mahdollisuuden räätälöidä prosessi tarpeidensa mukaan. Tämä vähentää byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa, mikä on erityisen tärkeää, jotta mahdollistetaan markkinakartoituksen hyödyntämisen silloin, kun se on tarpeellista, ja toisaalta vältetään tarvittaessa turhia resursseja vieviä prosesseja.

Velvollisuutta markkinakartoituksen järjestämiseen tai hankinnan eri toteuttamisvaihtoehtojen arvioimiseen yli 10 miljoonan euron hankinnoissa ei voida pitää kannatettavana. Edellä mainittu on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista, eikä sen muuttamista kategorisesti pakolliseksi voida pitää kannatettavana. Hankintavalta markkinakartoituksen järjestämisestä ja tarpeellisuudesta tulisi kaikissa tilanteissa ja hankinnan arvosta riippumatta säilyä jatkossakin hankintayksiköllä, jottei turhia resursseja vieviä markkinakartoituksia järjestetä vain, jotta lain edellyttämä vaatimus saadaan täytettyä. Oletuksena lisäksi on, että näin merkittävän kokoisissa hankinnoissa hankintayksiköiden valmistelu on kaikilta osin muutenkin huolellisesti toteutettu eikä vaadi valmistelua koskevaa pakottavaa sääntelyä.

Ehdotetut muutokset markkinakartoitukseen ovat tulkinnanvaraisia ja voivat lisätä oikeudellista epävarmuutta sekä heikentää hankintayksiköiden kykyä suunnitella ja toteuttaa hankintoja tehokkaasti. Merkittävimmän nyt kaavailtu muutos markkinakartoitukseen liittyen koskee tilanteita, joissa arvioidaan, onko hankinnan osiin jakamatta jättäminen sekä välttyminen hankinnan uudelleen kilpailuttamiselta yhden tarjouksen tilanteessa ollut sallittua toteutetun markkinakartoituksen perusteella. Tällöin toteutettua markkinakartoitusta arvioidaan siten, täyttyykö vaatimus huolellisesti ja kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla toteutetusta kartoituksesta sekä täyttyykö vaatimus hankinnan laatu, laajuus ja vaativuus huomioon ottaen riittävällä tavalla toteutetusta kartoituksesta. Edellä mainitut vaatimukset ovat tulkinnanvaraisia, huomioiden lisäksi, että markkinakartoitusta koskevia vaatimuksia ja tavoitteita ollaan esityksen mukaisesti muuttamassa aiemmasta. Keskeinen haaste edellä olevaa koskien on, että esityksessä jää epäselväksi, kuinka vaatimusten täytyminen tullaan jatkossa arvioimaan. Esitystä pitäisi tältä osin selkeyttää, jotta voidaan suunnitella, milloin hankinta voidaan jättää jakamatta osiin sekä milloin vältetään hankinnan uudelleen kilpailuttamiselta yhden tarjouksen tilanteessa. Tulkinnanvaraisuutta lisää se, että markkinakartoitukset voidaan toteuttaa hyvinkin erilaisilla tavoilla ja lisäksi erilaiset hankinnat ja hankintamenettelyt poikkeavat toisistaan.

Markkinakartoituksen onnistuminen ei ole vain hankintayksikön käsissä, joka luo jatkossa turhaa epävarmuutta hankintojen suunnitteluun ja toteutukseen. Markkinakartoituksen onnistumiseen vaikuttaa usein myös tarjoajien mahdollisuus osallistua markkinakartoituksiin ja sillä on keskeinen merkitys, millaista tietoa tarjoajat tuovat tai eivät tuo markkinakartoituksissa hankintayksiköiden tietoon. Riskinä hankintayksikön näkökulmasta on, että tällaisella hankintayksikön vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevalla asialla on jatkossa keskeinen vaikutus siihen, miten

hankinnat voidaan toteuttaa ja voiko hankinnan jakaa osiin tai jättää hankinta uudelleen kilpailuttamatta yhden tarjouksen tilanteessa.

Tulkinnanvaraiset vaatimukset ja niiden arvioimisen haasteet voivat lisätä tarvetta hakea lain tulkintaa koskevia ratkaisuja tuomioistuimilta. Valitusriskiä lisää huomattavasti se, että esityksessä esitetään jatkossa mahdollisuutta aiemmasta poiketen valittaa markkinaoikeuteen hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankintaa osiin ja lisäksi oikeus valittaa markkinaoikeudelle uudelleen kilpailuttamisen laiminlyönnistä. Valitusperusteiden lisääntyminen yhdistettynä aiemmin kuvattuun lain tulkinnanvaraisuuteen voi pahimmillaan alkaa ohjaamaan hankintayksiköiden toimintaa epätarkoituksenmukaisella tavoin, jotta valitusriski pienenesi eikä hankintayksikön voitaisi jälkikäteen katsoa jättäneen noudattamatta hankintalakia. Laissa tulisikin huomioida selkeät kriteerit, joiden täytyessä riittävä huolellisuusvelvoite täyttyy eri tasoissa ja luontoisissa markkinakartoituksissa ja tarjouskilpailuissa.

Lisääntyvät markkinakartoitukset ruuhkautuvat ja lisäävät hankintayksiköiden ja tarjoajien hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Markkinakartoitusten lisääntyessä voivat hankintaprosessit muodostua pitkäkestoisiksi, mikäli erityisesti markkinavuoropuhelut ja tietopyynnöt lisääntyvät merkittävästi. Tämä tulee lisäämään hankintayksiköiden ja tarjoajien hallinnollista taakkaa ja aiheuttamaan sen, että prosessien pitkittyessä ja kartoitusten lisääntyessä tarjoajat eivät välttämättä pysty tai halua osallistua markkinakartoituksiin. Jo yksittäisen markkinakartoituksen toteuttaminen, erityisesti markkinavuoropuheluilla ja tietopyynnöillä, vie paljon aikaa ja resurssia sekä hankintayksiköiltä että tarjoajilta.

Mikäli esitetyt muutokset astuvat voimaan, on hankintamenettelyä koskevan kertomuksen tekemisen pakollisuus kannatettavaa, mutta se tulee lisäämään hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Esitettyä hankintamenettelyä koskevan kertomuksen tekemistä, jossa hankintayksikön tulisi perustella, kuinka se on toteuttanut hankintojen valmistelun kulloisessakin hankinnassa ja jossa hankintayksikön tulisi hankinnan ennakoidun arvonlisäverottoman kokonaisarvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely, on kannatettava ja käytännössä myös edellytys sille, että asianosaisella on mahdollisuus arvioida muutoksenhaun tarve, jos hankintaa ei ole jaettu osiin tai hankintayksikkö ei ole kilpailuttanut hankintaa uudelleen yhden tarjouksen tilanteessa. Esitys hankintamenettelyä koskevan kertomuksen tekemiseen tulee kuitenkin lisäämään tältä osin hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Yleisesti muutoksenhakua koskevien seikkojen lisääminen tulee lisäämään hallinnollista työmäärää ja kustannuksia, sekä ennen kaikkea pitkittämään hankintaprosessien läpivientä.

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

Vastattu edellä.

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

Vastattu edellä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen. Sidosyksiköiden omistusosuudet ovat pitkälti muodostuneet omistajan koon ja/tai palveluiden tarpeen mukaan, joka käytännössä tarkoittaa, että isommilla organisaatioilla on isommat omistusprosentit ja pienillä organisaatioilla pienemmät. Tämä lähtöasetelma johtaa siihen, että muutokset, sen kustannukset ja lisääntyvä hallinnollinen taakka kaatuu erityisesti pienille omistajille (usein pieniä kuntia). Isommilla kunnilla, kaupungeilla ja hyvinvointialueilla omistusvaatimus useammin täyttyy jo eli heillä on mahdollisuus jatkaa nykyisissä järjestelyissä. Pienten kuntien on jo tällä hetkellä mahdotonta rekrytoida osaajia itselleen tai saada tarjouksia kilpailutuksiin.

Hankintayksiköiden välinen yhteistyö on ollut tähän asti hyvä ja kannatettava teema, joten onkin vaikea löytää todellisia perusteluja ehdotettujen rajoitusten taustalta. Ehdotuksen perusteluina käytetyt tutkimustulokset esimerkiksi henkilöstön tuottaman liikevaihdon määrästä ovat jo lähtökohtaisesti väärä, sidosyksikkö ei tavoittele maksimaalista liikevaihtoa vaan laadukasta palveluntuotantoa ilman voiton maksimointia. Yhteistyön järjestämistä sidosyksikön kautta on tukenut myös alueellinen varautuminen, työpaikkojen pitäminen alueella sekä yhteistyömahdollisuudet paikallisten yritysten kanssa. Odotettavissa ei ole kilpailun lisääntyminen, ainoastaan yhteis-työhön perustuvan järjestämismallin pirstaloituminen ja kustannusten nousu koko julkiselle sektorille. Haetut säästöt eivät tule toteutumaan. Riittävää ammattitaitoista hankintahenkilöstöä ei tule riittämään pienimmille hankintayksiköille.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutokset, sen kustannukset ja lisääntyvä hallinnollinen taakka kohdistuu erityisesti pieniin kuntiin. Pienet kunnat ovat tällä hetkellä sidosyksiköissä pienemmällä omistusosuuksilla. Isommilla toimijoilla on enemmän vaihtoehtoja; ne voivat jatkaa omistajina nykyisissä sidosyksikköjärjestelyissä tai ottaa yhteisesti järjestetyt tukitoiminnot takaisin omaksi toiminnaksi. Jos isompi kunta tai hyvinvointialue on tehnyt valinnan järjestää kriittiset tukipalvelut itse tai sidosyksikköyhteistyössä, lakimuutos ei heidän osaltaan johda kilpailuttamiseen.

ICT:n sekä talous- ja henkilöstöhallinnon toimialoilla ei ole tällä hetkellä sidosyksiköiden laajuutta vastaavaa markkinatarjontaa. ICT:n sekä talous- ja henkilöstöhallinnon toimialoilla sidosyksiköt toimivat palveluintegraattorin roolissa ja vastaavat kokonaisuuden sujuvuudesta omistajien puolesta. Nämä sidosyksiköt ostavat valtaosan tuottamistaan palveluista markkinoilta niiden asiakkaiden puolesta, koska niillä on riittävä osaaminen näiden palveluiden hankintaan. Yksityisen sektorin toimijat, joilla voisi olla edellytyksiä käynnistää osittain sidosyksiköiden tuottamia palveluita, ovat vahvasti keskittyneitä toimialoja eli markkinaa hallitsevat isot, kansainväliset

toimijat. Mikäli sidosyksikkörajoitukset johtaisivat lisääntyvään kilpailuttamiseen, näistä hyötyisivät vain kyseiset toimijat ja pääomaa virtaisi ulkomaisille suuryhtiöille. Tällä hetkellä sidosyksiköiden kilpailuttamisessa sopimuksissa on paljon pk-sektorin yrityksiä, joita globaalit toimijat eivät tulisi hyödyntämään.

Pienet kunnat jäisivät sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle ja joutuisivat maksamaan hallinnolliset järjestelyt, nykyiseen infraan tehdyt investoinnit sekä uudet käyttöönottoprojektit nykyisin toimiville palveluille. Myös huoltovarmuus heikentyisi teknisten muutosten sekä osaamisvajeiden vuoksi. Osaavaa henkilöstöä ei riitä kaikille hajautetussa mallissa, joka heikentäisi kyberturvallisuutta sekä huoltovarmuutta. Tietoturvallista, yhtenäistä infraa on rakennettu vuosia

– merkittävä osa julkista sektoria jäisi jatkossa tämän yhteisesti järjestetyn infran ja sen ympärille rakennettujen palveluiden ulkopuolelle.

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

ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa välittömiä kustannuksia syntyisi seuraavista tehtävistä ja hankinnoista:

- Sidosyksikön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen sekä niiden toteutus
- Sidosyksikön sopimuksilla toteutettuihin ratkaisuihin liittyvien sopimusten neuvottelu ja/tai uudet kilpailutukset
- Sidosyksikköön toteutettujen investointipalojen maksu sopimusten mukaisesti
- Hankinta-, ICT sekä talous- ja HR osaajien rekrytointi, henkilöstön kouluttaminen
- Aiemmin sidosyksikön tuottamien palveluiden järjestäminen, tarpeiden suunnittelu ja kuvaaminen sekä vaatimusmäärittelyt
- Tarvittavien ulkoisten palveluiden kuvaaminen, kilpailuttaminen, toimittajavalinnat, sopimusneuvottelut sekä hankinnat, mahdolliset muutoksenhakuprosessit ja niihin liittyvä hankintojen väliaikainen järjestäminen
- Palveluiden välisen kokonaistoimivuuden varmistaminen ja toimittajahallinta
- Jatkuvuuden ja tietoturvallisuuden varmistaminen kokonaisuuden osalta
- Toimintaprosessien kuvaaminen, palveluiden käyttöönotto ja tuotannon käynnistäminen
- Tekniset toteutukset ICT: käyttäjäympäristöt, perusintegraatiot, verkkoratkaisut, päätelaiteasennukset, substanssijärjestelmät
- Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien ja toimintojen käyttöönotto; Järjestelmät, integraatiot, teknisen toteutuksen työ

- Teknisten ympäristöjen ja palveluiden päällekkäisyys muutosvaiheessa
- Varainsiirtovero osakkeiden luovutuksiin/omistusjärjestelyihin liittyen. Lakiluonnospaketissa ei ole huomioituna varainsiirtoverovelvollisuuteen poikkeamaa.

Osa lisäkustannuksista jää pysyväksi, lisäksi syntyy välillisiä kustannuksia yhteistyön etujen menetyksestä ja alueellisen elinvoiman heikkenemisestä. Hyvinvointialueiden ennestään vaikeaa taloudellista tilannetta ja talouden tasapainottamista uudistus vaikeuttaisi ennestään.

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

Vaihtoehtona sidosyksiköille eivät ole yhteishankinnat – niitä hyödynnetään jo tällä hetkellä hankinnoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista. Sidosyksiköt vastaavat omistajien puolesta myös hankintoihin liittyvistä sopimuksista ja niiden ympärille toteutetuista kokonaispalveluista ja yhteensopivuudesta.

Vaihtoehtona sidosyksiköiden omistajille ei ole myöskään kriittisten tukipalveluiden hankkiminen määräaikaaisella avoimuusilmoituksella. Sidosyksikköön on keskitetty yhteiset osaamis-, infra- ja kehitysresurssit eli järjestely ei voi olla tilapäinen tai jatkuvan muutosriskin kohteena.

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja. Vahingot kohdistuvat erityisesti sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jääville pienille kunnille, mutta vaikuttavat myös isompien kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksiin niitä merkittävästi kasvattaen.

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

Siirtymäajan pituus on epärealistinen. Esimerkiksi hyvinvointialueiden käynnistämisessä oli mahdollisuus hyödyntää tukipalveluissa olemassa olevia rakenteita, järjestelmiä ja sopimuksia – esitetty lakimuutos edellyttäisi isolta määrältä julkisia toimijoita kaikkien tukipalveluiden uudelleentoteutuksen ns. puhtaalta pöydältä. Yhtäaikaisiin projekteihin ei riitä Suomessa toimivien yritysten osaajat.

Siirtymäajan pituudesta riippumatta, lakiesityksen hyväksyntä aiheuttaisi nopeasti riskejä kriittisiin tukipalveluihin – sidosyksiköiden osaajat alkavat hakeutumaan muualle töihin eli riskinä on, etteivät sidosyksiköt pysty ylläpitämään nykyisiä palveluita siirtymäajan loppuun. Selvää myös on, että kaikki kehitykseen tähtäävät hankkeet olisivat useamman vuoden tauolla, koska resurssit joudutaan

keskittämään perustoimintojen purkamiseen ja uudelleenrakentamiseen. Tukipalveluiden tuottamisen uudelleenjärjestelyihin liittyvät riskit voivat toteutuessaan pahimmillaan vaarantaa huoltovarmuuden sekä jopa potilasturvallisuuden.

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

Siirtymäajalla tulisi toteuttaa seuraavat tehtävät kaikissa niissä organisaatioissa, jotka jäisivät ulos ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon sidosyksikköyhteistyöstä:

- Sidosyksikön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen sekä niiden toteutus
- Sidosyksikön sopimuksilla toteutettuihin ratkaisuihin liittyvien sopimusten neuvottelu
- Hankinta- ICT sekä talous- ja HR osaajien rekrytointi, henkilöstön kouluttaminen
- Aiemmin sidosyksikön tuottamien palveluiden järjestäminen
- Omien tarpeiden suunnittelu ja kuvaaminen, vaatimusmäärittelyt
- Tarvittavien ulkoisten palveluiden kuvaaminen, kilpailuttaminen, toimittajavalinnat, sopimusneuvottelut, hankinnat, mahdolliset muutoksenhakuprosessit ja niihin liittyvä hankintojen väliaikainen järjestäminen
- Toimintaprosessien kuvaaminen, palveluiden käyttöönotto ja tuotannon käynnistäminen
- Tekniset toteutukset ICT: käyttäjäympäristöt, perusintegraatiot, verkkoratkaisut, päätelaiteasennukset, substanssijärjestelmät
- Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien ja toimintojen käyttöönotto; Järjestelmät, integraatiot, teknisen toteutuksen työ

Näiden tehtävien läpivienti yksittäiseltä organisaatiolta vie useamman vuoden. Huomioitavaa kuitenkin on, että lakimuutoksen vuoksi sadat organisaatiot toteuttavat muutoksia yhtäaikaaisesti, joka aiheuttaa riskejä peruspalveluiden jatkuvuudelle, osaajien riittävyydelle sekä mm. järjestelmätoimittajien

toimituskapasiteetille.

Eryteisesti laajemmissa hankinnoissa pelkästään hankinta-aika alkaen hankinnan valmistelusta sopimuksen allekirjoittamiseen vie aikaa jopa vuoden tai useampia vuosia. Tuomioistuinten pitkät käsittelyajat puolestaan tulevat aiheuttamaan haasteita hankintojen järjestämiselle väliaikaisesti, joka aiheuttaa toiminnallisia ja taloudellisia riskejä. Uuden toimittajan siirtymiskausi toiminnan käynnistämiseksi vaatii haltuunotolle ja tuotannon käynnistämiseksi tyypillisesti jopa useita kuukausia ja edellisen toimittajan tarjoamaa avustamista tehtävien siirrossa. Tämä näkyy selvästi mm. ICT-toimialalla ja päällekkäisajan toiminta tuo merkittäviä lisäkustannuksia.

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

Lähtökohtaisesti 10 prosentin omistussääntö ei ole oikea ratkaisu sidosyksiköiden käytön pienentämiseen, kilpailun lisäämiseen eikä kustannusten pienentämiseen. Vaihtoehtona olisi nykyisen lainsäädännön valvonta ja väärinkäyttöihin puuttuminen, josta on jo esimerkkejä markkinaoikeuspäätöksinä. Sinänsä toimivan lainsäädännön tulkintaan liittyvien ongelmien paikkaaminen poikkeuskirjauksilla ei ole oikea menettelytapa.

Sidosyksiköiden toimintaa markkinoilla rajoitetaan jo nyt (max 5 %/500.000 €). Sidosyksiköt eivät siis ole markkinoita häiritseviä, vaan julkisten

hankintayksiköiden omaa tuotantoa. Suomen kansantalous perustuu kilpailukykyyn maailmanmarkkinoilla eikä sen tilanne parane jakamalla uudestaan

veronmaksajien rahoja. Vaarana on jopa samankaltaisen tehottomuuden synty yksityiselle sektorille kuin aikoinaan Neuvostoliiton kanssa harjoitetussa

bilateraali-kaupassa, jossa moni yritys keskittyi helpon rahan tekemiseen ja unohti todellisen kansainvälisen kilpailukykyyn kehittämisen.

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?

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen on varmistettava huoltovarmuus ja tuki muille viranomaisille, mikä edellyttää vapautta hankinnoissa ja byrokratian minimoimista. Hyvinvointialueella on merkittävä huoltovarmuusvelvoite ja velvoite tukea muita viranomaisia häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämän vaatimuksen toteuttamiseksi hyvinvointialueella pitää olla täydet vapausasteet hankintojen tekemiseen ja sopimuskumppanien valintaan. Turvallisuus, luotettavuus ja huoltovarmuus ovat minimilaatuvaatimuksia kaikille tuottajille. Hankintoihin liittyvän byrokratian minimoimista on välttämätöntä, jotta hyvinvointialueella on käytännössä kyky toimia asetettujen vaatimusten mukaisesti. Hankintalain pitää mahdollistaa sujuvat hankinnat jo normaaliaikoina, jotta on reagointikykyä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sidosyksiköitä käytettäessä ns. omistajan äänen käyttäminen erityisesti poikkeus-tilanteissa tukee varautumiseen liittyvien toimintojen ylläpitämistä ja huoltovarmuutta.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Rikosrekisteriotteen tarkastamisen pakollisuudesta luopumista voidaan pitää kannatettavana ja luopuminen tulee vähentämään jonkin verran hallinnollista taakkaa. Esityksessä on lisäksi kannatettavaa, että hankintayksiköillä on myös jatkossa oikeus vaatia rikosrekisteriotteet nähtäväksi. Esitetty pakollisuudesta luopumisen tulee oletettavasti vähentämään otteiden tarkastamista erityisesti tuttujen ja luotettavaksi havaittujen yritysten kohdalla ja näin ollen vähentämään sekä tarjoajien että hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Keskeisimmät haasteet

otteiden tarkistamisessa koskevat erityisesti ulkomaisten tarjoajien toimittamia otteita ja riskejä, jotka liittyvät tietojen suojaamiseen. Lisäksi rikosrekisteriotteiden tilaaminen vie aikaa ja voi hidastaa hankintamenettelyä, jos ne eivät ole toimittajalla valmiina. Otteiden tarkastamisen on kuitenkin nykytilassaankin yleisesti ottaen suhteellisen kevyt ja nopea toimenpide, eikä muutoksen merkitys hallinnollisen taakan vähentäjänä tule olemaan kovinkaan merkittävä.

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

Vastattu edellä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintojen ilmoittamisen laajentamista voidaan pitää kannatettavana, mutta se lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Hankintojen ilmoittamisen laajentaminen lisää julkisten hankintojen avoimuutta, tietoisuutta sekä helpottaa julkisten hankintojen valvontaa. Esitetyn mukaisesti 40 ja 41 §:n mukaisia suoraan hankintoja koskevaa ilmoittamista selkeytettäisiin ja lisäksi kansallisten hankintamenettelyiden mukaiset hankinnat tulisivat jatkossa ilmoitettavaksi jälki-ilmoituksella samoin kuin nykyisin EU-hankintamenettelyiden osalta. Muutos on perusteltu ja kannatettava ja se yhdenmukaistaa jatkossa ilmoittamista kaikkien hankintamenettelyiden osalta. Hankinnoista ilmoittamisen laajentaminen lisää kuitenkin tältä osin hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

Muut huomiot

Hankintayksiköllä tulee olla oikeus määritellä tarjouspyynnöt tarpeidensa mukaan. Esityksen mukainen uudelleenkilpailutusvelvoite yhden tarjouksen tilanteessa voi johtaa epätarkoituksenmukaiseen vaatimusten lieventämiseen kilpailun lisäämiseksi. Nykytilassa hankintayksiköllä on oikeus määritellä tarjouspyynnön sisältö tarvettaan vastaa-vaksi, eikä hankintayksikön hankintalain mukaan ole sopeutettava tarjous-pyynnön sisältöä markkinoiden ja toimittajien tiedossa olevan tarjonnan mukaan. Mikäli hankintayksikkö jatkossa saa esityksen mukaisesti vain yhden tarjouksen ja joutuisi tällöin keskeyttämään hankinnan ja kilpailuttamaan hankinnan uudelleen saattaa tämä ohjata hankintayksikköä lieventämään tai luopumaan kokonaan tarjouspyynnön keskeisistä vaatimuksista itselleen epätarkoituksenmukaisella tavalla välttääkseen hankinnan keskeytyksen ja uuden kilpailutuksen. Tämä voi sinällään lisätä kilpailua, mutta se ei saa tapahtua hankinnan kohteen tarkoituksenmukaisimman määrittämisen kustannuksella. Hankintayksiköllä tulee jatkossakin pystyä hoitamaan niille laissa määritettyjä tehtäviään, olla oikeus määrittää omien hankintojensa sisältö tarpeidensa mukaan ilman uhkaa hankintojen uudelleen kilpailuttamisesta tai ilman muutakaan hankintayksiköiden ulkopuolelta tulevaa hankintojen tarkoituksenmukaisuutta uhkaavaa tekijää.

Hankintamenettelyn uusiminen tilanteessa, jossa tulee vain yksi tarjous aiheuttaa vain kilpailutusprosessin pidentymistä ja byrokratian lisääntymistä. Uusi kilpailutus vie paljon aikaa ja resursseja eikä tosiasiaa vaikuta saavuttamaan esityksen tavoitetta kilpailun lisäämisestä. Yhden tarjouksen tilanne voi johtua täysin hankintayksikön vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevasta

asiasta kuten markkinatilanteesta tai että potentiaalinen tarjoaja ei halua tai pysty jättämään kilpailutuksessa tarjousta. Kun esityksessä ei oteta kantaa uuden hankintamenettelyn sisältöön, on riskinä, että uusi kilpailutus jää pelkäksi muodollisuudeksi, koska säännös ei kiellä julkaisemasta uutta tarjouspyyntöä samansisältöisenä. Jos ensimmäisen kilpailutuksen ainoa tarjoaja tuntee markkinat niin hyvin, että se tietää olevansa ainoa tarjoaja myös toisessa kilpailutuksessa, se voi toisessa tarjouksessaan nostaa tarjouksensa hintaa.

Vaihtoehtona ei myöskään voi olla, että hankintayksiköt veloitettaisiin määrittelemään uudelleen tai muuttamaan tarjouspyynnön sisältöä, koska tämä voisi vaarantaa hankintayksikön toiminnan järjestämistä. Tältä osin esityksessä onkin hyvä, ettei hankintayksikön oikeutta muokata tai toisaalta olla muokkaamatta tarjouspyyntöä ole rajoitettu tilanteissa, joissa kilpailutus tulee uusia. Kannatettavin ratkaisu olisi kuitenkin luopua kokonaan uudelleen kilpailuttamisen pakollisuudesta, huomioiden lisäksi, että jo nykyilainsäädäntö sallii hankintayksiköiden keskeyttämään hankintamenettelyn ja kilpailuttamaan hankinta uudelleen yhden tarjouksen tilanteessa.

Hankintojen osiin jakaminen voi nostaa hintoja ja lisätä byrokratiaa sekä riskejä sopimus- ja toimittajahallinnassa. Lakiehdotuksessa esitetty hankintojen osiin jakaminen ja hankintakokonaisuuksien pilkkominen pieniksi osiksi voi aiheuttaa hintojen nousua ja aiheuttaa hankintayksiköille lisääntyvien sopimusten ja toimittajien muodossa byrokratiaa ja riskejä sopimus- ja toimittajahallinnan kannalta, kuten laadun tai virheiden valvonnan tai vastuunjaon kannalta. Osiin jakamisen osalta epäselvyyttä aiheuttaa lisäksi, miten sitä tulkitaan suhteessa hankintalain ns. pilkkomiskieltoon tai tilanteeseen, jossa hankinnat on jaettu osiin kilpailuttamalla osat erikseen erillisillä tarjouspyynnöillä ja mahdollisesti hieman eri ajankohtina. Jälkimmäisessä tilanteessa voi jäädä epäselvyys, onko hankinta todellisuudessa jaettu osiin vai ei. Lisäksi valitusmahdollisuus voi mennä ohi johtuen ajallisesta eriaikaisuudesta. Lisäksi hankintojen jakaminen osiin on lakiehdotuksessa hieman ristiriitainen; yhtäaikaaisesti kannustetaan yhteishankintojen lisäämiseen sekä hankintojen pilkkomiseen. Hankintayksiköillä tulee tämänkin osalta olla harkinnanvaraa.

Hankintalain 108 §:n kumoamista ei voi pitää kannatettavana. Esityksessä hankintalain 108 § esitetään kumottavaksi. Hyvinvointialueen hankinnoista merkittävä osa on sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoja. Esityksen perustelujen mukaan hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien velvollisuuksista säädetään kattavasti ja huomattavasti hankintalakea tarkemmin sektorikohtaisessa lainsäädännössä, jotka sisältävät kootusti myös sellaisia velvoitteita, joita hankintalakiin ei sisälly. Siten säännöksille ei esityksen mukaan ole enää tarvetta hankintalaissa. Hankintalain 108 § on hyvinvointialueen näkökulmasta tärkeä selventävä säännös sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoja ja niissä huomioitavia ehtoja ja vaatimuksia koskien. Johtuen osin hajallaankin olevasta sektorilainsäädännöstä hankintalain 108 §:llä voidaan nähdä olevan ohjaava ja informoiva vaikutus sekä hankintayksiköille että myös tarjoajille eikä sitä suositella kumottavaksi.

Rautiainen Ismo
Päijät-Hämeen hyvinvointialue

Viljakainen Maarit
Päijät-Hämeen hyvinvointialue - Toimialajohtaja, tukipalvelut Ismo
Rautiainen