

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?

Yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä ovat järkeviä ja kannatettavia. Tavoitteita ei kuitenkaan saavuteta esityksen mukaisilla muutoksilla. Esiitettyjen muutoksien vaikutus voi olla jopa päinvastainen, kilpailuolosuhteet eivät lisäänty ja muutoksista aiheutuu säästöjen sijaan lisäkustannuksia. Verovarojen järkevää ja tehokasta käyttöä olisi hankintojen pirstoutuessa sidosyksiköiden osalta merkittävästi vaikeampaa toteuttaa. Kilpailun lisäämiseen ja kustannussäästöjen saavuttamiseen tarvitaan kaikkien osapuolten, julkisien toimijoiden, sidosyksikköjen, yksityisen markkinan ja kolmannen sektorin yhteistyötä eikä esityksen mukaisen lainsäädännön muutoksen pakottamaa vastakkainasettelua.

Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin. Nämä tavoitteet jäävät toteutumatta esitetyillä muutoksilla. Muutosesityksessä ei ole huomioitu riittävästi huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden ja kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön edellytyksiä. Varautumista ja huoltovarmuutta ei ole mahdollista varmistaa pelkillä sopimuksilla, vaan se vaatii toimijoilta pidemmän aikavälin investointeja ja jatkuvaa osaamisen kehittämistä. Huoltovarmuuteen, potilasturvallisuuteen, kielellisiin oikeuksiin eikä muuhun painavaan julkiseen intressiin liittyviin palvelutuotantoihin ei esityksessä esitetä lainkaan poikkeuksia.

Tavoitteita edistävät näkökohdat esityksessä ovat markkinavuoropuhelun merkityksen lisääminen hankintaprosessissa ja lähtökohta hankintojen jakamisesta, mutta myös mahdollisuus perustellusti poiketa tästä.

Tavoitteiden kanssa ristiriidassa olevia näkökohtia esityksessä on yhteishankintojen korostaminen ja valituskelpoisten prosessin vaiheiden lisääminen. Yhteishankinnoilla voidaan toki saada volyymihyötyjä, mutta samalla on olennaista pitää huolta, ettei yhteishankinnoista tule liian suuria.

Liian suuret hankintakokonaisuudet voivat näivettää ja rajata markkinaa, joka itseasiassa voi kääntyä kilpailua vähentäväksi tekijäksi. Yhteishankintojen käytön lisääminen ei saisi myöskään johtaa hankintaosaamisen vähenemiseen julkisissa organisaatioissa. Yhteishankintojen liian laaja maantieteellinen laajuus ja logistinen hajaantuminen voivat itseasiassa syödä volyyymiä ja heikentää alueellista toimintavarmuutta. Laissa ja hankintaprosesseissa on jo nykyisellään kattavasti valituskelpoisia kohtia, joten niiden lisääminen ei edistä hankintojen kustannustehokasta ja ketterää toteuttamista.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

-

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

Lisännee markkinakartoituksen käyttöä, mutta lain mukaiset vaatimukset eivät sinänsä vaikuta markkinakartoituksen laatuun. Toisin sanoen, laatu voi jäädä vaatimattomaksi ja markkinan huomiot jäädä huomioimatta vaikka markkinakartoitus tehtäisiin ja dokumentoitaisiin lain mukaisesti. Laadukkaasti toimivat hankintayksiköt tekevät jo nyt kattavat markkinakartoitukset.

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

Problematiikkaa ei voida ratkaista lain avulla, vaan lisäämällä hankintayksiköiden osaamista ja aitoa yhteistyötä markkinan kanssa, jota on vaikea lailla ohjata. Osaavat hankintayksiköt tekevät jo nyt laadukasta markkinakartoitusta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Ei ole. 10%:n omistusosuuden tason määrittelylle ei ole esitetty järkeviä perusteita eikä riittävää vaikutusten arviointia ole tehty.

Erityisesti pienempien kuntien ja julkisten organisaatioiden tukipalveluiden järjestelyt vaikeutuisivat oleellisesti alle 10% omistusosuudella sidosyksiköstään olevilla organisaatioilla. Tiedossa on, että pienien kuntien alueella ja isoimpien keskustaajamien ulkopuolella ei ole toimivaa markkinaa, jolloin kunnille ainoaksi keinoksi jäisi järjestellä palvelut itse. Toimivaa markkinaa ei myöskään ehtisi syntyä esitetyn siirtymävaiheen aikana. Useille kunnille ja julkisille organisaatioille syntyisi tilanne, jossa ei ole muita vaihtoehtoja kuin järjestää tukipalvelut itse.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Pienosakas kuntien ja pienien sidosyksiköiden kustannukset nousevat ja jatkuvuudenhallinta sekä huoltovarmuus vaarantuu.

Sidosyksiköstään alle 10 %:n osuudella oleville pienomistajilla palveluiden uudelleen järjestelyt toisivat lisäkustannuksia kahden suuntaisesti. Yhtäällä nykyisen palvelurakenteen purkamisesta ja toisaalla uuden palvelurakenteen rakentamisesta.

Tilanteissa, joissa sidosyksikkö tuottaa tukipalveluita sekä kunnalle että hyvinvointialueelle, on tämä voitu tehdä nykymallilla kustannustehokkaasti. Mikäli jatkossa kuntien ja hyvinvointialueiden tukipalvelutuotanto jouduttaisiin eriyttämään omistusvaatimusten takia, aiheuttaisi tämä sekä sidosyksikön tehokkuuden heikentymistä että omistajille päällekkäisiä lisäinvestointeja palvelutuotannon toteuttamiseksi. Myös tukipalveluiden logistiikkaan liittyvät synergiat menetettäisiin, jolloin logistiikan kustannukset ja ympäristövaikutukset kasvaisivat.

Myös jäljelle jääville sidosyksiköistä yli 10 %:n omistajaorganisaatioille aiheutuisi lisäkustannuksia. Hankintavolyymien ja palvelutuotannon pilkkoutuessa suoritteiden kustannukset kasvaisivat ja saavutetut skaala- ja synergiaedut osittain menetettäisiin. Lakisääteisten palvelujen järjestelyjen toimintavarmuus ja kriisinsietokyky heikkenisi.

Kansallinen ja alueellinen huoltovarmuus ja niiden koordinointi sekä varautumiseen ja huoltovarmuuteen kohdistuvat pidemmän aikavälin investoinnit vaarantuisivat oleellisesti palvelujen hajaantuessa useammille toimijoille ja lyhyemmille sopimuskausille.

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

Toiminnan volyymien pirstoutumisella olisi suora vaikutus materiaalien ja palveluiden ostohintoihin ja sitä kautta palveluiden hinnoitteluun korottavasti. Jäljelle jäävän palvelutuotannon toteuttamiseen liittyvät hallinnointi-, hankinta- ja kehityskustannukset kasvaisivat sopeutustoimista huolimatta. Olemassa oleviin investointeihin jouduttaisiin tekemään alaskirjauksia.

Yhtiö joutuisi järjestelemään kaikki omat sidosyksikköostonsa uudelleen. Olemassa olevat ja toimivat palvelurakenteet romutettaisiin ja rakennettaisiin uudelleen, josta aiheutuisi lisäkustannuksia yhtiölle ja sitä kautta omistaja-asiakkaille.

Yhtiön tuotantoverkko menisi uudelleen järjestettäväksi. Pienomistajien alueella toimivat tuotantotilat eivät olisi käytettävissä, ja niihin kohdistuvat kehitys- ja investointitarpeet siirtyisivät takaisin kunnille. Omistusjärjestelyjen yhteydessä yhtiöön on siirtynyt omistajien omaisuutta ja lainsäädäntömuutoksella estyisi pienomistajan mahdollisuus ostaa palvelua, omistussuhde katkeaisi ja näin ollen myös osakkuuteen perustuva oikeus yhtiön omaisuuteen.

Isommissa investoinneissa ja tuotantoratkaisuissa on pystytty jakamaan kustannuksia sidosyksiköiden kesken. Jos muutokset toteutuvat esityksen mukaisesti, kustannusten jakoa ei olisi

mahdollista tehdä ja jouduttaisiin tekemään päällekkäisiä investointeja saman tuotantovolyymin aikaansaamiseksi.

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

Yhtiö järjestelisi kaikki sidosyksikköostonsa uudelleen joko omaksi työksi tai kilpailutettavaksi markkinoilta.

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

Palveluvalikoima, palveluiden- ja materiaalien käyttö sekä logistiset ratkaisut keskittyisivät, joista olisi saavana toiminnan tehostumista ja taloudellista hyötyä. Muutoksien lisäkustannukset olisivat kuitenkin hyötyjä suuremmat. Liiketoiminnan tehokkuuteen ja jatkuvuudenhallintaan kohdistuisi merkittäviä riskejä.

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

Ei. Markkinat eivät pystyisi sopeutumaan kansallisiin, massiivisiin ja äkillisiin palvelutarpeisiin siirtymäaikojen puitteissa. Hallittuun tukipalvelujen purkamiseen ja uudelleen rakentamiseen toimintavarmuus sekä kokonaisturvallisuus varmistaen kuluu aikaa 3-5 vuotta.

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

Omistusjärjestelyjä ja osakesiirtoja sekä yhtiötä omistavien, että yhtiön omien omistuksien näkökulmista. Oman hankintaosaamisen lisäämistä kilpailutusten lisääntymisen ja laadun varmistamiseen. Kiinteistöjen vuokrasopimusten irtisanomiset ja uudelleen järjestelyt. Liiketoiminnan kehittämiseen kohdistuneiden investointien uudelleen järjestelyjä ja alaskirjauksia. Tuotantoverkoston ja logistiikan uudelleen järjestelyjä ja kriittisen infrastruktuurin ja huoltovarmuuden ylläpitämisen varmistamisen toimenpiteitä.

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

Poikkeuksia tulisi säätää. Huoltovarmuuteen ja varautumiseen, alueelliseen elinvoimaan, kokonaistaloudellisuuteen ja kokonaisturvallisuuteen perustuvat poikkeukset.

Oikeus ostaa palvelut sidosyksiköltä, mikäli se on kokonaistaloudellisesti edullisempaa tai jos kilpailuolosuhteita ei ole. Mikäli sidosyksikkö on esim. CER direktiivin mukainen huoltovarmuuskriittinen yritys, vähimmäisomistajuus vaatimusta ei sovellettaisi kansalliseen turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen perustuen. Jos sidosyksikkö tuottaa palvelua omistajiensa

lakisääteisissä ja turvallisuuskriittisissä toiminnoissa ja / tai ympäristöissä omistusvaatimusta ei sovellettaisi lakisääteisten toimintojen jatkuvuuden hallinnan varmistamiseksi.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Ei. Käytännössä turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen liittyvät kyvykkyydet eivät synny hankinnoilla, vaan palvelutuotannon prosesseissa. Pelkillä sopimuksilla määriteltävät varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyvät velvoitteet voivat aiheuttaa merkittäviä riskejä mahdollisen häiriötilanteen toteutuessa, huomioiden Suomen asema globaaleissa toimitusketjuissa. Varautumisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta pelkän sopimuksellisen varautumisen isoimpana riskinä olisi aidon materiaalisen varautumisen ja logistiikkatoimintojen heikentyminen oleellisesti.

Viranomaisten, huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten sekä lakisääteisistä palveluista vastuullisten organisaatioiden huoltovarmuuden ekosysteemin muodostuminen ja kehittyminen vaarantuisi. Sopimukset ja palvelut pilkkoutuisivat lyhyemmille sopimuskausille sekä useammille pienemmille toimijoille, joilla ei välttämättä ole taloudellista intressiä tai mahdollisuutta investoida huoltovarmuustoimiin.

Alueellisen huoltovarmuuden kokonaisuuden hallinta vaarantuu. Huoltovarmuuden osalta palattaisiin hajautettuun malliin yhteistoiminta-alueen / alueiden materiaalisen varautumisen pirstaloitumisen ja hankintakokonaisuuksien hajautumisen vuoksi. Terveystieteiden materiaalinen varautuminen ns. viiden alueen mallilla Yliopistollisten sairaaloiden logistiikkakeskusten ohjauksessa on todettu valtakunnallisestikin tehokkaaksi toteuttamistavaksi. Tilannekuvan luomisen mallit on jo rakennettu viiden alueen mallille.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

-

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

Helpottaa jonkin verran hallinnollista taakkaa ja sujuvoittaa hankintamenettelyä. Riskienhallinnan näkökulmasta ongelmallista. Mahdollisesta rikollisesta taustasta tietäminen etukäteen olisi yleisen edun mukaista. Loppuasiakkaankin tulisi olla joka tapauksessa tietoinen palveluntuottajan mahdollisesta rikostaustasta.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Ilmoittamisen muutoksia suurempi vaikutus on aidolla ja laadukkaalla markkinavuoropuhelulla, jota on lailla vaikea ohjata.

Muut huomiot

Hallitusohjelman tavoitteet kilpailun lisäämisestä ja julkisen talouden säästöjen saavuttamisesta voitaisiin saavuttaa olemassa olevan lainsäädännön puitteissa ja valvonnan lisäämisen keinoin.

Haluttu lopputulos sidosyksikköä koskevan määräysvallan osalta saataisiin lisäämällä nykyisen lainsäädännön valvontaa Markkinaoikeuden viimeaikaisten linjausten mukaisesti. Muodostuneen oikeuskäytännön pohjalta inhouse-yhtiöt joutuvat joka tapauksessa tarkastelemaan omaa omistusrakennettaan ja määräysvallan toteutumista ja pienentävät tarvittaessa omistuspohjaansa. Näin toimien muutos tapahtuisi hallitummin, kustannustehokkaammin ja markkinoita järkevästi hyödyntäen.

Takkinen Mika
Servica Oy