

Asia: VN/4099/2024

## **Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät**

**Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?**

Etelä-Savon hyvinvointialue (Hyvinvointialue) pitää esityksen yleisiä tavoitteita ja päämääriä kannatettavina. Erityisesti julkisten hankintojen tehokkuuden ja kustannussäästöjen parantaminen sekä kilpailun lisääminen ovat kannatettavia tavoitteita. Markkinavuoropuhelujen korostaminen hankintaprosessissa on oikeansuuntainen ja mahdollistaa avoimemman vuoropuhelun markkinoiden kyvykkyydestä, mahdollisesti lisää tarjousten määrää ja edistää kilpailun syntymistä. Myös pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen on tärkeää.

Hyvinvointialueemme katsoo kuitenkin, että esityksen keinot asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi eivät ole tehokkaita tai oikeudenmukaisia kaikkien osapuolten näkökulmasta. Lausuttavana oleva lakiesitys johtaisi toteutuessaan monelta osin päinvastaisiin lopputuloksiin. Erityisesti hankintalain 15 §:ään esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva 10 %:n vaatimus on erityisen ongelmallinen, sillä se aiheuttaa lisäkustannuksia, yhteistyömallien rikkoutumista ja heikentää mahdollisuuksia järjestää palveluita kustannustehokkaasti, jotka toteutuessaan aiheuttaisivat merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja. Mikäli rajauksesta päätetään säätää, tulisi sitä rajata hyvinvointialueiden osalta siten, ettei sen lakisääteisten palvelujen järjestäminen vaarannu. Mahdollinen muutos edellyttää perusteellista vaikutustenarviointia, joka nyt mietinnöstä puuttuu.

Esityksestä ei ilmene, mihin 10 % omistusvaade perustuu. Omistusvaatimus ei toimi yhteen määräysvallan käsitteen kanssa ja asettaa Suomen eri asemaan suhteessa muuhun Eurooppaan. Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä on jo nyt tiukemmat rajat kuin Euroopan laajuisesti tällä hetkellä inhouse- yhtiöiden sääntelyn näkökulmasta.

Esitys sisältää säännöksen sidosyksiköiden omistusosuutta koskevan vaatimuksen voimaantulosta. Säännöksen mukaan sidosyksikkömuutos astuisi voimaan 1,5 vuoden siirtymäajalla, paitsi jätealalla, jonka osalta siirtymäaika olisi 2,5 vuotta. Lain voimaantulon jälkeen 15 §:n vastaiset hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään siirtymäaikasäännösten mukaisesti. Myöskään uusia sopimuksia ei tulisi tehdä siirtymäajan jälkeen. Omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikkö voisi tehdä uusia määräaikaisia sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti ja jätehuollon osalta 30.6.2028 asti. Näiden sopimusten voimassaolo voisi olla korkeintaan yksi vuosi.

Hyvinvointialue katsoo, että muutokseen varattu siirtymäaika on riittämätön. Satoihin sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään kolme vuotta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa siirtymäajaksi varattiin yksi vuosi, ja sen osalta on ilmennyt, että uudistukseen varattu valmistelu-aika oli liian lyhyt. Nyt mietinnössä esitetty aika on lähes sama, vaikka toteuttajia on noin 21 hyvinvointialueen lisäksi satoja muita organisaatioita.

Esityksen tavoitteena on lisätä kilpailua ja kustannustehokkuutta julkisissa hankinnoissa. ICT-palveluiden osalta nämä tavoitteet voivat kuitenkin johtaa haasteisiin. ICT-palvelut, kuten potilastietojärjestelmät, tietoturva- ja verkostopalvelut sekä konesali- ja tukipalvelut, ovat pitkäjänteisiä ja monimutkaisia kokonaisuuksia. Markkinoiden kypsyys vaihtelee ja muutosehdotusten seurauksen voi olla vaikeaa löytää korvaavia yksityisiä palveluntarjoajia. Erityistehtäviin perustettujen yhtiöiden, kuten Maakuntien tilakeskus, toiminnan korvaaminen nähdään myös erityisen haasteellisenä.

## **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 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.

Tavoitteet hankintojen suunnitelmallisuuden ja huolellisen valmistelun parantamiseksi sekä kilpailun lisäämiseksi ovat perusteltuja ja tarpeellisia. Mikäli asetettava säätely tuo prosessiin kuitenkin hallinnollista jäykkyyttä, se käytännössä vain vaikeuttaa ja hidastaa prosessien edistymistä. Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa jokainen hankintayksikkö pyrkii varmasti mahdollisimman laadukkaisiin ja kustannustehokkaisiin hankintoihin lähtökohtaisesti, sillä huolellisesti ja ammattitaidolla valmisteltu hankinta on toiminnallisesti edellytys kriittisessä hankintaosaamisen resurssitilanteessa.

Lakimuutoksen aiheuttamat lisävelvoitteet hankintaprosessin suhteen lisäävät hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja voi johtaa lyhytjänteisiin sopimuksiin, jotka eivät tue strategista ICT-kehittämistä. Pitkät integraatio- ja käyttöönottoajat voivat vaarantaa palveluiden jatkuvuuden, erityisesti potilastietojärjestelmien ja tietoturvapalveluiden osalta.

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

Hyvinvointialue näkee markkinakartoitusten korostamisen hankintaprosessissa esitetyn 65 §:n mukaisesti kannattavana ehdotuksena. Markkinakartoituksessa ja –vuoropuhelussa mahdollisuuden aitoon tiedottamiseen ja vuoropuheluun olemassa olevien markkinoiden kartoittamisessa, jotta voidaan lisätä sekä kilpailua että tarjousten määrää julkisissa hankinnoissa. Lisäksi hankintayksikön tulee ymmärtää markkinatilanne, jotta se ei yritä hankkia hyödykettä tai palvelua, jota markkinoilla ei ole tarjota. Hankintayksikön näkemyksen mukaan erilaisia markkinavuoropuheluita- ja vuoropuheluita hyödynnetään laajalti jo tälläkin hetkellä.

Markkinakartoitus on tärkeä osa ICT-palveluiden hankintaa, mutta se edellyttää osaamisen ja resurssien lisäämistä organisaation ICT-yksikössä. ICT-palveluissa järjestelmäintegraatioiden, tietoturvan ja palvelun jatkuvuuden turvaaminen on kriittistä.

Hankintojen jakaminen osiin edistää kilpailua mahdollistamalla pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisen, mikäli hankintayksikkö voi edelleen käyttää hankintavaltaansa kokonaisuusien osiin jakamisen suhteen. Kokonaisuutena hankintojen pilkkomiskielto on huomioitava siltä osin, että kaikkiin mahdollisiin jaettuihin osiin tulee soveltaa kaikkien osien ennakoidun arvon perusteella soveltuvia säädöksiä. Jo nykyinen 75 § edellyttää hankintayksikköä esittämään hankinnan osiin jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Kaikki hankinnat eivät ole tarkoituksenmukaista jakaa osiin, jolloin tarjoajat voivat olla jättämättä tarjouksia. Näkemyksemme mukaan hankintojen osiin jakamiseen on kiinnitetty jo enemmän huomiota. Mikäli hankintayksikön tulisi jatkossa määrittää osiin jaetun hankinnan eri osat entistä tietoisemmin erillisinä sopimuksina ja kilpailutuksina toteutettujen hankintojen osalta, lisäänny hallinnollinen taakka. Hankintayksiköllä tulee olla jatkossa mahdollisuus olla jakamatta hankintaa osiin perustelluista syistä, koska kaikkia hankintoja ei ole mahdollista jakaa osiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Mahdollisiin hankintavallan väärinkäyttöihin on mahdollista puuttua tehokkaasti jo nyt voimassaolevan hankintalain perusteella.

Hankinnan valmistelun kuvaaminen hankintakertomukseen voi edesauttaa hankinnan valmistelun huolellisuutta, vaikka muutos aiheuttaa hallinnollista lisätyötä.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan hankintamenettelyn keskeyttäminen ainoastaan yhden saapuneen tarjouksen vuoksi on jo nyt mahdollista, sillä todellista kilpailua ei ole syntynyt. Esitetty muutos 125 § vaatisi keskeyttämään hankintamenettelyn ja se on liian tiukka. Käytännössä yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa johtuu markkinatilanteesta sekä tarjonnasta, ei hankintayksikön toimista tai tarjouspyyntöön asetetuista määritelmistä. Mikäli markkinat on kartoitettu etukäteen ja siitä huolimatta hankintayksikkö saa vain yhden tarjouksen, emme näe tarkoituksenmukaisena kilpailuttaa hankintaa uudelleen hallinnollisen työn lisäämiseksi ja hankinnan viivyttämiseksi. Velvoite uusien tarjouskilpailu lähes kaikissa vain yhden tarjouksen tilanteissa ei lakiesitykseen muotoillussa muodossa edistä hankinnan huolellista valmistelua, vaan ainoastaan lisää byrokratiaa hankintaprosesseihin ja pidentää niitä. Oletuksena hankinnan keskeyttämisestä tulee tehdä edelleen hankinnan keskeyttämisspätös ennen uudelleen hankintailmoituksen julkaisemista, mikä lisää hallinnollista työtä sekä pidentää hankintaprosessia merkittävästi ja ei todennäköisesti kuitenkaan johda tarjousmäärien lisääntymiseen.

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

Esitetyt keinot lisäävät merkittävästi hallinnollista työtaakkaa ja muodostavat riskin osaavien asiantuntijoiden rekrytoinnissa kapealla erityisalalla, jolla on jo tällä hetkellä pula osaavasta työvoimasta. Markkinakartoituksen hyödyntäminen on yksi parhaista tavoista lisätä kilpailua ja tarjousten määrää julkisissa hankinnoissa. Hyvinvointialueemme käyttää jo tällä hetkellä runsaasti markkinakartoituksia hankintojen valmistelussa. Markkinakartoitukseen esitettyä muutosta lukuun ottamatta keinot eivät ole sopivia tavoitteiden saavuttamiseksi.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Suomen kansallinen sidosyksikkösääntely hankintalain 15 §:ssä perustuu hankintadirektiivin 12 artiklaan, jossa säädetään edellytyksistä, joilla hankintayksikkö voi tehdä hankintoja saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä. Hankintadirektiivi ei sääntele mitään vaadetta omistajuudelle.

Hyvinvointialue katsoo, että ei ole perustetta sille, että kansallinen lainsäädäntö olisi huomattavasti tiukempi, kun mitä hankintadirektiivi edellyttää. Määräysvaltaa ei ole kansallisesti valvottu kuin vasta viime vuosina. Jos hankintalain 15 §:ää ei ole kaikin osin osattu soveltaa oikein, ei se ole peruste sille, että lainsäädäntöä tiukennetaan.

Hyvinvointialue ei kannata ehdotusta sidosyksikön käytön rajoittamista esitetyllä tavalla. Esityksessä ei ole huomioitu minkälaisia hankintoja sidosyksikköjen kautta tehdään. Riskejä liittyy erityisesti varautumisen näkökulmasta merkityksellisillä toimialoilla toimiviin sidosyksiköiden (esimerkiksi DigiFinland Oy) ja muihin rajatulla toimialalla erityistehtävää hoitavien sidosyksiköiden (esimerkiksi

Hyvil Oy) käytön rajoittamiseen. Sidosyksikköjen virheellistä käyttöä tai sidosyksikköhankintoja koskien voidaan antaa informaatio-ohjausta, johon hankintoja valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on jo suunnannut valvontaa.

Esityksessä on vaikutuksien arvioinnissa käytetty Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tutkimusta, jossa ei ole huomioitu hyvinvointialueiden ostolaskudataa. Esityksessä ei ole myöskään riittävästi arvioitu muutoksen kustannusvaikutuksia. Muutos pakottaisi hyvinvointialueet järjestämään toimintonsa uudelleen ja rajoittaisi niiden oikeutta päättää palveluiden tuottamistavoista, mikä on vastoin hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeutta. Näin merkittävän muutoksen vaikutukset tulisi arvioida huolellisesti ennen toteutusta. Lisäksi hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeuden rajoittamisen osalta asia tulisi saattaa jatkovalmistelussa eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Näkemyksemme on, että esityksen mukainen muutos ei edistäisi hallituksen tavoitteita julkisen talouden tehokkuuden tai kilpailun lisäämiseksi lukuunottamatta toimialoja, joissa on aidosti kilpailua ja toimivat markkinat. Esitettyjen muutosten vaikutukset voivat olla kokonaisuudessaan negatiivisia, mikä vaikeuttaisi entisestään hyvinvointialueiden taloudellista tilannetta.

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

Esitetty 10 prosentin omistusosuusvaatimus voi aiheuttaa toteutuessaan merkittäviä lisäkustannuksia hyvinvointialueille. Lisäkustannukset muodostuvat hallinnollisista tehtävistä, omistajuusjärjestelyistä, skaalaetujen vähenemisestä, mahdollisten yhteishankintojen vähenemisestä ja uudelleenkilpailutuksista. Mikäli hyvinvointialue kilpailuttaisi omia aiemmin sidosyksiköltä hankitun palvelun, olisi todennäköisempää, ettei pienempi kilpailutus olisi enää yhtä houkutteleva alan yrityksille volyymietujen puuttuessa. Riskinä on myös, että hyvinvointialue joutuu ottamaan sidosyksikköjen kautta hankitun toiminnan vastuulleen, minkä myötä henkilöstökustannukset kasvavat.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan lyhyellä aikavälillä vaikutukset kohdistuvat kustannustehokkuuteen ja hankintojen läpimenoaikoihin, pidentäen niitä merkittävästi. Rajoitus tulee aiheuttamaan merkittäviä rakenteellisia muutoksia hyvinvointialueille ja nostamaan merkittävästi kustannuksia: hankinta- ja substanssiasiantuntijoiden rekrytoinnit, kilpailutusten valmistelu ja toteuttaminen, saatujen tarjousten kustannustason nousu kysynnän vuoksi, muutoksenhaku. Lisäksi osa sidosyksikköjen tuottamista palveluista siirtyy hankintayksikköiden omaksi palvelutuotannoksi. Kaikilla hyvinvointialueilla ei ole mahdollisuutta siirtää palveluntuotantoa itse järjestettäväksi omaksi tuotannoksi. Palveluiden palauttaminen hankintayksikön omaksi tuotannoksi ei vastaa hallitusohjelman tavoitteita julkisen sektorin tehokkuuden parantamisesta sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistamisesta.

Sidosyksiköiden 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksen asettaminen vaikuttaa merkittävästi hyvinvointialueen ICT-palveluiden hankintaan ja järjestämiseen. Hyvinvointialueiden ICT-yksiköt ovat perinteisesti käyttäneet inhouse-yhtiötä, joiden palvelut ovat olleet kustannustehokkaita ja tiiviisti julkisen sektorin tarpeisiin räätälöityjä.

ICT-palveluiden kilpailutus vaatii merkittäviä resursseja hankintayksiköiltä. Nykyisten sidosyksiköiden palveluiden korvaaminen markkinaehtoisilla palveluilla voi nostaa kustannuksia, sillä inhouse-yhtiöt ovat aiemmin toimineet ilman voitontavoittelua.

Jos hyvinvointialueet haluavat jatkaa sidosyksiköiden käyttöä, niiden on ostettava lisäosuuksia olemassa olevista yhtiöistä tai perustettava uusia yhtiöitä. Tämä voi johtaa merkittäviin investointeihin ja pääomakustannuksiin. Organisaatioilla ei välttämättä ole taloudellista mahdollisuutta, jos osakkuuksia ylipäättään olisi edes saatavilla. Jos omistusta ei saada lisätyksi, kaikki ICT-palvelut joudutaan kilpailuttamaan. Tämä voi johtaa siihen, että markkinoille siirtyneet inhouse-yhtiöt alkavat kilpailla yksityisten palveluntarjoajien kanssa, mikä voi nostaa ICT-palveluiden hintoja merkittävästi. ICT-yksikön on tehtävät laajamittaiset kilpailutukset sekä uudet hallinnoitavat palvelusopimukset lisäävät myös hallinnollista taakkaa.

Pitkällä aikavälillä näemme riskinä, että markkinat keskittyvät kansainvälisille toimijoille. Kilpailutuksia voittavat monikansalliset yhtiöt, joilla on parhaat edellytykset osallistua moniin samanaikaisiin kilpailutuksiin. Alueellinen elinvoima ja yrittämisen edellytykset eivät parane esitetyillä muutoksilla. Todennäköisemmin rakentamisen ja ICT-palvelutuotanto siirtyy enenemässä määrin ulkomaille ja suomalaiset alan työpaikat tulevat vähenemään. Asetettuja tavoitteita ei saavuteta pitkällä aikavälillä, sillä sidosyksikkötoiminta ei todennäköisesti siirry markkinaehtoiseksi, eikä kaikilla toimialoilla ja alueilla ole toimivia markkinoita.

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

Hyvinvointialue ei pysty vaikuttamaan tilanteeseen, jossa yksittäinen alle 10 prosenttia yhtiöstä omistava taho kieltäytyy omistuksensa myymisestä ja siten jumiuttaisi mahdollisen omistusjärjestelytilanteen. Sidosyksiköt tuottavat omistajilleen muun muassa ICT-palveluja, ruokahuollon palveluja, sosiaali- ja terveyshuollon palveluja, yleis- ja taloushallinnon palveluja sekä pesula- ja tekstiilihuollon palveluja.

Sidosyksiköihin esitetyistä muutoksista syntyisi muun muassa seuraavia välittömiä kustannuksia:

- Sidosyksikön sopimuksilla toteutettuihin ratkaisuihin liittyvien sopimusten irtisanominen ja uudet kilpailutukset, mahdolliset vaikutukset poistoihin ja alaskirjauksiin;
- Hankinta-, ICT- sekä talous- ja HR-osaajien lisärekrytointi, henkilöstön kouluttaminen;
- Palvelujen järjestäminen, tarpeiden suunnittelu ja kuvaaminen sekä vaatimusmäärittelyt, hankintaprosessit ja sopimusneuvottelut;
- Toimintaprosessien kuvaaminen, käyttöönotto ja tuotannon käynnistys;
- Kokonaisarkkitehtuurin (tekninen ympäristö ja päällekkäisyyksien karsiminen), järjestelmien tai palvelujen välisen kokonaistoimivuuden varmistaminen ja toimittajahallinta, integraatiot;
- Jatkuvuuden ja tietoturvallisuuden varmistaminen kokonaisuuden osalta;
- Tekniset toteutukset ICT: käyttäjäympäristöt, perusintegraatiot, verkkoratkaisut, päätelaiteasennukset, substanssijärjestelmät.

Osa lisäkustannuksista jää pysyväksi. Lisäksi hyvinvointialueelle syntyisi välillisiä kustannuksia yhteistyön etujen menetyksestä ja alueellisen elinvoiman heikkenemisestä. On huomioitava, että sidosyksiköt ovat tähänkin asti kilpailuttaneet hankintansa ja siten kysyneet tarjoamaan markkinoilta kokonaistaloudellisimmat palvelut omistaja-asiakkailleen.

Lisäksi hankintayksikön tulee huomioida kriittisenä tekijänä esitetty muutoksen liian lyhyt siirtymäaika, jolloin mahdolliset kilpailutukset tulee tehdä yhdenaikaisesti muiden hankintayksiköiden kanssa. Onko hankintayksiköllä riittävää resurssia ja osaamista hankintojen kilpailuttamiseen; riittääkö markkinoilla olevat resurssit tuottamaan kysynnän piikki vai loppuuko markkinoiden resurssit, joka aiheuttaa palvelutuotannon hintojen nousua julkisten varojen säästämisen sijaan.

Mikäli palvelutuotanto käynnistettäisiin omana palvelutuotantona tai ostopalveluna, tämä vaatisi alkuinvestointeja ja aiheuttaisi muita toiminnan käynnistämiseen liittyviä kustannuksia. Sidosyksikkönä järjestettyyn palveluun verrattuna ylimääräisiä kustannuksia syntyy juoksevien kustannusten osalta myös volyymietujen menettämisen vuoksi. Huomiona hankinnan kilpailuttamiseen yksityisiltä toimijoilta hinnan suhteen on huomioitava aina katteen sisältyminen hintaan, kun sidosyksikköjen toiminnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa omistajilleen.

Etelä-Savon hyvinvointialue yhtyy Hyvilin ja Suomen Kuntaliiton jättämiin eriäviin mielipiteisiin sidosyksikkösäätelyn osalta.

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

Hyvinvointialue ei ole tehnyt päätöksiä toimenpiteistä vähimmäisomistusrajan mahdollista muutosta koskien. Ratkaisut tehdään, kun voimaan astuvan lainsäädännön sisältö ja sen sallimat vaihtoehdot on säädetty. Uudistus aiheuttaisi kokonaisuudessaan laajasti uudelleenjärjestelyjä toteutuessaan.

Hyvinvointialue on mukana vähemmistöosakkaana alle 10 %:n osuudella kahdessatoista inhouse-yhtiössä. 10 %:n vähimmäisomistuvaatimus tarkoittaisi muutoksia kaikkien näiden yhtiöiden uudelleenhallintoihin. Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja voi aiheuttaa merkittävää riskiä seudullisen yhteistyön toteutumisessa, kun palveluja joudutaan järjestetään; esimerkiksi aikaisemmin esiin nostetut seudullinen yhteistyö, volyymihyöty ja osaaminen. Sidosyksiköiltä hankittavat palvelut ovat pääsääntöisesti keskitettyjä yhteisiä osaamis-, infra- ja kehittämisresursseja, joten tilapäisratkaisut eivät näiden osalta ole mahdollisia.

Hyvinvointialueella ei ole ollut tällä aikataululla resursseja perehtyä ja analysoida eri toteutusvaihtoehtoja, jos vähemmistöomistusvaatimus tulee voimaan. Ottaen huomioon Hyvinvointialueen pieni koko verrattuna suurempiin hyvinvointialueisiin ja kaupunkeihin riskinä on, että jäämme yhtiörakennearjestelyissä ulkopuolelle, minkä seurauksena menetämme hyvinvointiuudistuksen jälkeen saavuttamamme volyymihyödyt hankinnoissa.

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

Hyvinvointialue ei ole tunnistanut merkittäviä taloudellisia tai muita hyötyjä. Käsityksemme mukaan hyötyjä olisi saatavissa lähinnä sellaisilla markkinoilla, joilla on olemassa aitoa kilpailua, kuten ruokahuolto- ja siivouspalveluissa. Eniten muutoksesta hyötyvät erilaisia kilpailutuspalveluja tarjoavat konsulttiyritykset ja suuret, kansainväliset toimijat, jotka pystyvät tuottamaan kokonaispalveluja.

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

Katsomme esitetyn siirtymäajan olevan epärealistinen ottaen huomioon valmistelujen eteneminen. Liian lyhyt siirtymäaika voi johtaa tilanteeseen, jossa hankintayksiköt kilpailuttavat samoja palveluja ja tuotteita yhtä aikaa, jolloin tarjoajia ei riitä kaikille. Tästä johtuen riskinä on hintojen nousu sekä haasteet sopimusten toteuttamisessa. Liian lyhyt siirtymäaika voi johtaa myös siihen, että hyvinvointialue joutuu ottamaan toiminnan itselleen, koska aikaa kilpailutukselle tai tarkemmalle analyysille ei ole. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu. Hyvinvointialueen on muun muassa asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta pystyttävä järjestämään palvelunsa häiriöttä.

Esitetyt siirtymäajat ovat liian lyhyitä erityisesti ICT-palveluiden järjestämiseen. ICT-palveluissa hankinnat, käyttöönotot ja integraatiot voivat viedä vuosia, joten siirtymäajan pidentäminen on suositeltavaa. Lakimuutosten voimaantulon liian lyhyt siirtymäaika kilpailutettuihin ratkaisuihin voi aiheuttaa vakavia riskejä. Riskinä ovat muun muassa huoltovarmuus ja muutosten myötä tulevat



tietoturvariskit. Erityisesti kriittisten järjestelmien, kuten potilastietojärjestelmien ja tietoturvapalveluiden, osalta siirtymäajan tulisi olla mielellään vähintään 3–5 vuotta.

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

Mikäli vaatimus vähintään 10 prosentin omistusoikeudesta sidosyksiköissä etenee jatkovalmisteluun, tulee se aiheuttamaan muun muassa seuraavia toimia siirtymäajalla:

- sidosyksikön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen ja niiden toteuttaminen
- sidosyksikkösopimuksilla toteutettujen ratkaisujen neuvottelut, sopimusten päättäminen ja palveluntuotannon alasajo hallitusti, muutosvaiheen organisointi
- sidosyksikön tuottaminen palvelujen järjestäminen: palvelutarpeen kuvaus, resurssointi, palvelutarpeen vaatimusmäärittelyt ja kuvaukset, palvelutasovaatimus, hankintaprosessien käynnistäminen.
- Käyttöönottoprojektit kiireisellä aikataululla, arkistoinnit, resurssointi

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

Mikäli vähimmäisomistusosuusvaatimus etenee jatkovalmisteluun, on sääntelyyn ehdottomasti lisättävä poikkeuksia, joita esityksessä ei ole. Hyvinvointialue kehottaa huomioimaan maan alueelliset poikkeavuudet muun muassa palvelujen tarjonnan vähäisyytenä ja jopa puuttumisella tietyillä harvaan asutuimmilla alueilla. Lisäksi sidosyksikön toimialasta riippuen olevat erityispiirteet, joita ei ole esimerkiksi markkinaehtoisesti tarjolla, olisi otettava huomioon jatkovalmistelussa.

Omistusosuusvaatimuksen ei tulisi koskea varautumisen näkökulmasta strategisesti merkityksellisillä toimialoilla toimivia sidosyksiköjä (esim. DigiFinland Oy) ja muita rajatulla toimialalla erityistehtävää hoitavia sidosyksiköjä (esim. Hyvil Oy).

Poikkeuksia tulisi harkita erityisesti myös seuraaviin ICT-palveluihin liittyen:

- Potilastietojärjestelmät ja muut kriittiset terveydenhuollon järjestelmät.
- Tietoturva- ja varautumispalvelut, jotka ovat osa huoltovarmuutta.
- Hyvinvointialueiden yhteiset integraatio- ja analytiikkapalvelut, joita ei ole markkinaehtoisesti saatavilla.

## **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?**

Lakiluonnoksen 2 §, 71 § ja 81 § ovat tarpeellisia ja välttämättömiä lisäyksiä hankintalakiin. Lakiluonnos ja perustelut on laadittu tältä osin hyvin. Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan hankintalain uudistaminen siten, että hankinnoissa voidaan nykyistä selkeämmin huomioida varautuminen ja turvallisuus sekä huoltovarmuus ovat nykyisessä turvallisuustilanteessa välttämättömiä. Lisäksi harkinnanvarainen poissulkumahdollisuus sulkea pois tarjoaja, jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen, on tarpeellinen ja oikeansuuntainen uudistus.

Eryteisesti ICT-infran ja –palveluiden osalta sidosyksiköillä on kriittinen rooli asiakkaidensa toimintojen jatkuvuuden turvaamisessa. Esimerkiksi käytettävissä olevan kyberturvallisuuden osaamis- ja tietotaso romahtaisi uudistuksen toteutuessa, sillä nykyisissä yhteistyörakenteissa osaaminen on ollut käytettävissä ja turvaamassa palveluiden jatkumista yhteisesti sidosyksiköiden kautta.

Etelä-Savon hyvinvointialue yhtyy Etelä-Karjalan hyvinvointialueen näkemykseen siitä, että hyvinvointialueet tulisi hankintayksikkönä lisätä lakiin julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (2011/1531) huomioiden sen järjestämisvastuulle sisältyvät pelastustoimen viranomaistehtävät. Myös hyvinvointialueet suorittavat turvallisuushankinnoiksi (5 §) luokiteltavia hankintoja, joiden suorittamiseen hankintalaki ei kaikilta osin sovellu.

## **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Mietinnön mukaan poissulkemisen edellytysten selvittämistä muutettaisiin 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 hankintalain 80 §:ssä mainituista rikoksista.

Mahdollisen muutoksen jälkeen on vaarana, että hankintalain 80 §:n mukaisia poissulkuedellytyksiä ei enää todenneta lainkaan. Kuitenkin kaikki hankintayksikön harkintavaltaa ja hallinnollisia velvoitteita vähentävät lainsäädännön muutokset kohentavat hankintayksikön mahdollisuuksia tehdä kokonaistaloudellisesti edullisia hankintoja. Tämän johdosta ehdotettu muutos on kannatettava. Hyvinvointialue on käytännön kannalta todennut, ettei kaikilla tarjoajilla ole

rikosrekisteriotteita valmiina, jonka vuoksi hankintaprosessit viivästyvät merkittävästi, etenkin mikäli ao. viranomaisen käsittelytilanne on ruuhkautunut.

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

Muutos keventäisi myös valituksi tulevan yrityksen hallinnollista taakkaa hankintamenettelyn yhteydessä. Hankintayksikkö esittää näkemyksensä mahdollisuudesta selvittää hankintalain mukaiset poissulkuperusteet kevyemmin mahdollisten järjestelmäintegraatioiden myötä.

## **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Hyvinvointialue pitää tervetulleena pykälään ehdotettua selkeytystä hankintailmoitusten kielen osalta. Kielilain soveltumisesta hankintailmoituksiin on toisinaan herännyt epätietoisuutta, eikä jokaisen hankintailmoituksen kääntäminen ole ollut tarkoituksenmukaista. On kuitenkin tärkeää, että hankintailmoitus on mahdollista julkaista paitsi suomen myös ruotsin kielellä samanaikaisesti, sekä julkaista ilmoituksesta myös käännös mahdollisia ulkomaisia tarjoajia varten. Tulkinanvaraisten tilanteiden tai käännösvirheiden varalta on kuitenkin tärkeää, että hankintayksikkö on ennalta nimennyt määräävän kieliversion.

Hyvinvointialue on huolissaan uuden jälki-ilmoitusvelvoitteen säätämisestä sen tuoman hallinnollisen taakan vuoksi. Kyse ei ole mietinnössä esitetysti pykälän täsmentämisestä, vaan työmäärällisesti erittäin merkittävästä muutoksesta. Jälki-ilmoituksen laajentamisen taustan syyt lienevät lähinnä tilastointiin ja raportointiin yhdenmukaisuuteen liittyviä, mutta käytännön kannalta yhtenevät ohjeistukset puuttuvat nykytilanteessa.

Kansallisten hankintojen kilpailuttaminen on aiemmin säädetty tietoisesti kevyemmäksi, mitä hankintadirektiivissä on EU-hankintojen osalta edellytetty. Voimassa olevan hankintalain mukaan jälki-ilmoituksen julkaiseminen kansallisesta hankinnasta on ollut mahdollista, mutta järjestelmäteknisistä syistä johtuen kaikkien ilmoitusten julkaiseminen ei ole ollut mahdollista ennen teknisiä muutoksia, jotka ovat käynnissä vaiheittain alkuvuoden 2025 aikana. Toisin sanoen nykyinen jälki-ilmoituksen julkaisumahdollisuus on ollut täysin teoreettinen jo lähes neljä vuotta.

Esitetty muutos kansallisten hankintojen jälki-ilmoittamiseen liittyy valtionvarainministeriössä valmistelussa olevaan kansalliseen hankintatietovarantoon, jonka laajuudesta ja sisällöstä sekä siihen liittyvistä tietovelvoitteista ei ole mitään varmuutta hankintalain työryhmätyön aikana tai vielä valmistelun edetessäkään.

Hyvinvointialue katsoo, että kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä hankintalain muutostyössä. Jälki-ilmoitusvelvoitteen työmäärää ei ole millään tasolla selvitetty, eikä sen tarpeellisuudesta tietovarantotyön kannalta ole varmuutta. Lisäksi nykyisin mahdollisuus jälki-ilmoitusten julkaisemiseen on määritellyt ilmoitusajan neljäksi kuukaudeksi sen kalenterivuoden päättymisestä, jona kyseistä hankintaa koskeva hankintasopimus on tehty. Työryhmämietinnössä esitetty 30 päivän aika hankintasopimuksen tekemisestä on yhtä tiukka kuin nykyisellään EU-hankinnoissa. Velvoite ja siitä seuraava työmäärä huomioon ottaen julkaisuaikaraja on täysin kohtuuton muutos vain siltä varalta, että tietoja voisi mahdollisesti hyödyntää tulevaisuudessa.

## Muut huomiot

Esityksessä on ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen sijaan systemaattista informaatio-ohjausta sidosyksiköiden käytön rajoittamiseksi ja markkinoiden hyödyntämiseksi. Monilla hyvinvointialueilla tehdään jo perusteellisia kustannusvaikutusanalyyskejä hankinnoissa. Informaatio-ohjaus ja konkreettiset ohjeistukset tukevat hallitusohjelman tavoitteita paremmin kuin lainmuutokset.

Kilpailun lisääminen on hyvä tavoite, mutta ICT-palveluissa lyhyt siirtymäaika on erityisen riskialtis. ICT-palveluiden erityispiirteet, kuten pitkäkestoiset sopimukset ja tietoturva-vaatimukset, vaativat pidemmän siirtymäajan ja huolellisen kilpailutuksen. Sidosyksiköiden 10 % vähimmäisomistusvaatimus ei ole kaikille hyvinvointialueille toteuttamiskelpoinen. Hyvinvointialueiden ICT-yksiköiden tulisi saada enemmän liikkumavaraa sen suhteen, milloin sidosyksiköiden käyttö on tarkoituksenmukaista.

12 luvun (sote ja erityiset palveluhankinnat) poistaminen ja siihen liittyvät muutokset

Hankintalain 12 luvun sääntely on käynyt kilpailuttamisvelvoitetta lukuun ottamatta tarpeettomaksi ja voitaisiin kirjausten mukaan kumota ja muuttaa lain 40 §:n suorahankintaa koskeva säännös kattamaan myös edellä mainittu lain 110 §:n suorahankintasäännös.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan ehdotettu voimassa olevan lain 110 §:n siirtäminen sote- ja erityisiä palveluhankintoja koskevasta 12 luvusta EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevan II osan 40 §:ään sisältää riskejä ja on vaikeaselkoinen. Soveltamisalan vuoksi 40 §:ää ei sovelleta sote-hankintoihin. Asiakkaan kannalta hoito- tai asiakassuhteen turvaamisen jatkaminen on erityisen tarkoituksenmukaista, jonka vuoksi 110 §:n mukaisen suorahankintaperusteen säilyttäminen on ehdotonta käytännön tärkeyden ja merkittävyyden vuoksi. Sääntelyn tulee olla erityisen selvää, yksiselitteistä ja helposti sovellettavaa, eikä pykälän saa vaarantua sen vuoksi, että se on asetettu lain väärään osaan. Lisäksi 110 § on Suomen kansallinen poikkeussäännös, joka ei tämän luonteensa vuoksi voi sijaita EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevassa luvussa, koska se ei perustu EU:n hankintadirektiiviin.

Hytönen Mari  
Etelä-Savon hyvinvointialue