

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?

Hallitusohjelman tavoitteisiin säästöistä sekä kilpailun lisäämisestä pääsemiseksi on tunnistettavissa muitakin keinoja kuin sidosyksiköiden käytön rajoittaminen. Työryhmämietinnön esityksen tavoitteiden mukaisesti pienten ja mikroyritysten toimiminen toimittajana ei ole hyvinvointialueen edellyttämien volyymien, toimintavarmuuden ja investointien näkökulmasta käytännössä aina mahdollista niissä palveluissa, jotka on nykyisin päätetty tuottaa sidosyksiköissä.

Esitetty hankintalain muutos aiheuttaisi merkittävän hallinnollisen taakan Kainuun hyvinvointialueelle. Joutuisimme kilpailuttamaan nopealla aikataululla samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä muiden hyvinvointialueiden kanssa samat palvelut, jolloin riskinä on, että markkinoiden resurssit loppuvat kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousevat.

Esityksessä ei ole huomioitu Suomen maantieteellisiä ja toimialakohtaisia erityispiirteitä. Käytännössä moni palvelu tulisi järjestää itse ja siihen ei taas esim. harvaan asutussa Itä- ja Pohjois-Suomessa välttämättä riitä osaamista eikä toimivia markkinoita.

Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen.

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?**

-

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

Kainuun hyvinvointialue kannattaa lähtökohtaisesti aktiivista markkinavuoropuhelua potentiaalisten tarjoajien kanssa ja on jo nyt kehittänyt markkinavuoropuheluun liittyviä toimintoja, tätä olemme myös hankintaohjeessamme korostaneet. Huolellisen markkinavuoropuhelun edut ovat kiistattomia.

Hankintalain uudistaminen mm. siten, että hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen tilanteessa, jossa kilpailutuksessa saadaan vain yksi tarjous ja muutos niin, että EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa hankinta voidaan olla jakamatta osiin vain erityisistä syistä ja ratkaisusta olisi valitusmahdollisuus markkinaoikeuteen – tämä muutos olisi kohtuullinen, jos ehdotettu 65 § mukainen markkinavuoropuhelu on käyty, eikä hankintayksiköllä olisi

a) velvollisuutta keskeyttää hankintaa, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous (ehdotus 125§) eikä b) jakaa hankintaa osin (ehdotus 75§).

Markkinavuoropuhelun käytyään hankintayksikkö on riittävällä tavalla kartoittanut markkinatilannetta jo hankintaa suunnitellessaan. Lain kohtaan ehdotetut lisämaininnat erilaisista arviointityökaluista voivat lisätä tietoisuutta markkinakartoituksen laaja-alaisesta sisällöstä ja tällä tavoin osaltaan kannustaa hankinnan huolelliseen valmisteluun. Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisempaa olisi säilyttää markkinakartoitus vapaaehtoisena ja vapaamuotoisena, jotta se voidaan toteuttaa kuhunkin hankintaan ja tilanteeseen parhaiten sopivalla, eniten hyötyä tuovalla ja kustannustehokkaalla tavalla.

Ehdotetut muutokset lisäävät valitusriskiä tilanteissa, joissa selvää ja nimenomaista markkinakartoitusta ei tehdä. Säännös on vaikeasti tulkittavissa, kun yhtäältä markkinakartoituksen toteuttamiseen ei ole velvollisuutta ja sen sisältö voi olla hyvin vapaavalintainen, ja toisaalta jos markkinakartoitukseen ryhtyy (vapaaehtoisesti tai ei), niin sen sisältöön asetetaan vaatimuksia ja reunaehtoja. Eroaako 125 §:n mukainen markkinakartoitus jollakin tavalla 65 §:ssä tarkoitettusta markkinakartoituksesta? Jos näillä tarkoitetaan samanlaista markkinakartoitusta, eikö 125 §:n mukainen keskeyttämisen poikkeusperuste (markkinakartoituksen tekeminen) toteudu aina yli 10 miljoonan hankinnoissa, jolloin 125 § on käytännössä tarpeeton?

Hankintayksikön näkökulmasta ehdotettu lähtökohta, jonka mukaan hankinta tulee jakaa osiin, on erikoinen. Hankinnan jakaminen osiin ei automaattisesti tuo säästöjä, kustannustehokkuutta tai muita hyötyjä, ja ehdotettu velvollisuus voi kannustaa hankintayksiköitä jakamaan hankintoja myös silloin, kun se ei ole esimerkiksi hallinnollisesti tai taloudellisesti kannattavaa.

On huomioitavaa, että myös voimassa olevan lainsäädännön nojalla hankintayksikkö voi keskeyttää hankinnan ja tehdä vaatimuksiin tai asiakirjoihin muutoksia, jos kilpailutuksessa on saatu vain yksi tarjous. Ehdotettu muutos ei tuo lisäarvoa voimassa olevan lain velvollisuuksiin tai mahdollisuuksiin verrattuna. Käytännössä ehdotettu muutos voi johtaa siihen, että hankintamenettelyn kesto venyy

kaksinkertaiseksi ja menettelyn aiheuttama työmäärä lisääntyy sekä hankintayksiköillä että tarjoajilla. Hankintayksiköillä on jo nykyisellään toisinaan vaikeuksia toteuttaa hankintoja riittävän nopeasti tarpeen ilmetessä, ja oikeuskäytännössä suora hankinnan kiireperustetta on tulkittu hyvin suppeasti. Hankintamenettelyn entistä pidempi kesto pahentaa näitä ongelmia.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

-

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

-

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

-

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

-

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

Siirtymäajan on oltava riittävän pitkä, jotta hyvinvointialueilla on mahdollisuus mukauttaa toimintansa uuteen lainsäädäntöön ilman, että palveluiden jatkuvuus ja turvallisuus vaarantuu. Siirtymäajan tulisi olla vähintään kolme, mutta mielellään viisi vuotta.

Vähimmäisomistusraja tulee aiheuttamaan yhtiökohtaisia toimenpiteitä, jotka tarkentuvat vasta myöhemmin.

Uudelleen järjestettäviä palveluita ja kilpailutettavia sopimuksia on paljon ja tämän takia hankinnat olisi vaiheistettava usealle eri vuodelle. Kaikkia kilpailutuksia ja käyttöönottoja ei voida tehdä samanaikaisesti. Lisäksi on huomioitava nykyisinkin kilpailutettavien palveluiden ja hankintojen tulevat kilpailutukset, käyttöönotot ja näissä tarvittavat resurssit.

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

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

Kainuun hyvinvointialue ei voi tässä vaiheessa hankintalain muutosten valmistelua ottaa kantaa siihen, mitä toimenpiteitä hyvinvointialue aikoo tehdä ehdotettujen muutosten toteutuessa. Ehdotettujen muutosten toteutuessa edellytettäisiin sidosyksikkökohtaisesti kattavaa arviointia sekä päätöksentekoa. Hankintayksiköiden ei ole mahdollista ennakoida tarvittavia toimenpiteitä tai niistä aiheutuvia kustannuksia, koska resursseja tällaisen ennakkollisen arvioinnin tekemiseen ei ole.

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

Kainuun hyvinvointialue kannattaa kustannustehokkuuden saavuttamista ja sidosyksiköiden käytön rajoittamista muilla keinoin kuin vähimmäisomaistusvaatimuksella. Nykysääntelyyn pohjautuvaa sidosyksikkömääritelmää tarkentavat sanamuodot lainsäädäntöön ovat perusteltuja, mutta sidosyksikkökriteeristön kiristäminen merkittävästi nykytilasta johtaa täysin tavoitteiden vastaisiin tuloksiin esimerkiksi julkisten varojen tehokkaan käytön sekä huoltovarmuuden turvaamisen osalta.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan voimassa oleva sääntely ja sen tulkinta oikeuskäytännössä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonta ovat toimivia ja ohjaavat sidosyksiköiden käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Hyvinvointialueita voidaan ohjata tekemään analyysjä sidosyksiköiden kautta järjestetyistä palveluista, niiden markkinatilanteesta ja valittujen tuotantotaparatkaisujen kustannusvaikuttavuudesta. Lisäksi sidosyksiköiden virheellistä käyttöä koskien voidaan antaa informaatio-ohjausta. Hankintoja valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on jo suunnannut valvontaa sidosyksikköhankintoihin.

Ehdotuksen mukainen vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä kannattavasti toteuttamiskelpoinen. Se, että hankintayksikkö ei ole itse kilpailuttanut toimintoa, ei tarkoita sitä, ettei kyseistä toimintoa olisi markkinoilla kilpailutettu. Joidenkin sidosyksiköiden tuottamista palveluista kilpailutetaan tällä hetkellä jopa 90 %, jolloin markkinoille voisi vapautua uutena tällaisen sidosyksikön tuottamasta palvelusta enimmillään vain 10 %. On huomioitava myös, että omistus ja äänimäärä tai määräysvalta eivät tarkoita samoja asioita.

Kainuun hyvinvointialueelle on tärkeää keskittyä ydintehtäviinsä ja varmistaa, että tukipalvelut järjestetään kustannustehokkaasti. Monissa tukipalveluissa tehokkuus syntyy keskittämisestä – harva alue on riittävän suuri tuottaakseen nämä palvelut itse kannattavasti. Tehokas ja säästöjä tuova sidosyksikön toiminta on julkisten hankintojen tehostamista ja järkevää julkisten varojen käyttöä; pelkkä omistusmuoto tai -osuus ei sitä ratkaise.

Aiemmin on kannustettu alueelliseen yhteistyöhön volyymihyötyjen saavuttamiseksi, kuten osaamisen, neuvotteluvoiman sekä investointien keskittämiseksi. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienillä ja harvaanasutuilla alueilla. Esimerkiksi YTA-alueiden yhteistyö hankintapalvelujen alalla on vasta saamassa kunnolla jalansijaa; merkittävä muutos sidosyksikköomistajuuksissa vaikeuttaisi tätä yhteistyötä kaikkien keskittyessä kuumeisesti kilpailuttamaan toimintoja, jotka aiemmin on hankittu sidosyksiköiden kautta (huolellisesti asiantuntijoiden valmisteluna, markkinakartoituksin jne.). Muutoksen myötä menetetään synergiahyötyjä ja kustannukset julkisella sektorilla kasvavat. Esimerkiksi samoissa rakennuksissa tai muutoin tiiviissä yhteistyössä työskentelevät organisaatiot eivät välttämättä voi hyödyntää samoja ICT- tai siivouspalveluja.

Kainuun hyvinvointialue on kooltaan pieni, joka vaikuttaa sen realistisiin mahdollisuuksiin omistusosuuksien hankkimisessa, vaikka sillä siihen olisi halukkuuttakin. Muutos voi siis johtaa siihen, että pienemmät hankintayksiköt jäävät sidosyksikkötoiminnan ulkopuolelle. Samalla jouduttaisiin luopumaan täysin toimivista ja lisäarvoa tuottavista yhteistyömalleista, kuten Sote Virtuaalikirjasto, Maakuntien tilakeskus Oy, DigiFinland Oy ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy ja niistä hyödyistä, mikä erityisosaamisen keskittämisellä näihin yksiköihin on ollut.

Kainuun hyvinvointialue näkee perusteettomana ja vahingollisena sen, että kansallinen lainsäädäntö olisi jatkossa sidosyksikköjä koskevissa hankinnoissa huomattavasti hankintadirektiiviä tiukempi. Ehdotettu esitys kaventaisi lisäksi merkittävästi hyvinvointialueiden itsehallintoa palvelujen järjestämistavan harkinnan osalta. Ehdotuksesta puuttuvat oikeasuhtaiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksikköjen toiminta ei vääristä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu. Sidosyksikköjen käyttöä koskevaan pykälään tulee säätää poikkeuksista, joilla varmistetaan hyvinvointialueiden mahdollisuudet järjestää niiden vastuulla olevat palvelut.

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?

Hallitusohjelman mukainen huoltovarmuuden huomiointi hankinnoissa ei toteudu, sillä vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia tehdä ratkaisuja eri toimintojen toteuttamisesta huoltovarmuuden kannalta asianmukaisella tavalla. Esitys ei vastaa kaikilta osin huoltovarmuustarpeisiin eikä muutos ole riittävä keino varmistamaan turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana. Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä turvallisuuden ja huoltovarmuuden näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Yksityisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja joka tapauksessa hyvinvointialueella on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla – kustannuksista riippumatta.

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

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

-

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

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

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hallitusohjelman mukaan suorahankinnan ja pakollisen sopimusmuutosilmoituksen ilmoittamatta jättäminen sanktioidaan.

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

Muut huomiot

-

Mäenpää Sami
Kainuun hyvinvointialue

Mäkelä Anja
Kainuun hyvinvointialue