

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?

Satakunnan hyvinvointialue katsoo, että esityksen tavoitteiden toteutuminen esitetyillä keinoilla on hyvin epätodennäköistä. Kyseessä olevat lakimuutokset ovat paremminkin omiaan lisäämään hyvinvointialueen kokonaiskustannuksia ja luovat siten tehottomuutta. Sidosyksikkösääntelyn kiristäminen tulisi toteutuessaan lisäämään kustannuksia. On varsin epätodennäköistä, että tavoitteena oleva pienten yritysten toimiminen hyvinvointialueen palveluntuottajina tulisi toteutumaan, koska hyvinvointialueen volyymit ovat kyseessä olevilla toimialoilla varsin merkittäviä. Tämä vaikeuttaa tai tekee mahdottomaksi em. pienyritysten käyttämisen palveluntuottajina, koska suuret volyymit edellyttävät toimintavarmuutta ja investointikykyä.

Satakunnan hyvinvointialue näkee julkisten hankintojen sääntelyn lisäämisen ei-toivottavana, varsinkin kun huomioidaan julkisiin hankintoihin kohdistuva, jatkuvasti lisääntyvä EU-sääntely. Julkisten hankintojen houkuttelevuus lisääntyy hyvinvointialueen näkemyksen mukaan sääntelyä keventämällä, eikä sitä lisäämällä.

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?**

65 § Markkinakartoitus

Hyvinvointialue katsoo markkinakartoituksen olevan hyvä työkalu markkinatilanteen selvittämiseksi ja dialogin lisäämiseksi markkinatoimijoiden kanssa. Näin ollen lakiluonnoksen lähtökohta markkinakartoitukseen kannustamisesta nähdään positiivisena asiana. Ensisijaisesti hyvinvointialue katsoo, että markkinakartoituksesta ei kuitenkaan tule tehdä pakollista, sillä kategorinen velvoite voi johtaa epätarkoituksenmukaiseen ajankäyttöön ja prosessikustannuksiin sellaisissakin hankinnoissa, joiden markkinatilanteesta hankintayksiköllä on jo valmiiksi kattava ymmärrys.

Toissijaisesti hyvinvointialue katsoo, että mikäli 65 §:n perusteella markkinakartoitus säädettäisiin pakolliseksi, lakiin tulee lisäksi kirjata, että markkinakartoitus muodostaa poikkeuksen hankinnan jakamisveloitteeseen ja hankintamenettelyn keskeyttämiseen yhden tarjouksen tilanteessa.

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Hyvinvointialue ei kannata lakiluonnoksen kirjausta hankinnan kategorisesta jakamisveloitteesta. Erytisen ongelmalliseksi koetaan tilanne, jossa hankinnan jakamisesta voisi jatkossa valittaa. Hyvinvointialueen volyymit ovat useassa hankintakokonaisuudessa varsin mittavia ja niitä pyritään jo nykyisellään jakamaan pienempiin osiin aina kun se on toiminnallisesti ja taloudellisesti mahdollista. Hankinnan jakamista koskevasta päätöksestä ei tulisi voida valittaa, sillä hankintayksikön tulee voida tehdä kokonaistaloudellisesti edullisimman lopputuloksen saavuttamiseksi ja toimitusvarmuuden varmistamiseksi hankinnan laajuuteen liittyviä päätöksiä, jotka ovat palvelun tuottamisen kannalta tarkoituksen mukaisia ja samalla mahdollistavat mahdollisimman laajan kilpailun syntymisen.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

124 §:n mukaan hankintapäätöksessä tulisi kuvata yli 10 miljoonan euron hankinnan hankintamallin valintaa koskeva menettely. Hankinnan valmistelu voidaan kuvata hankintapäätöksellä, hankintaa koskevassa kertomuksessa, mutta sitä ei tule kirjata lakiin kategoriseksi veloitteeksi. Kertomuksen sisällöllinen määrittely on lähtökohtaisesti haastavaa, koska hankinta tai esimerkiksi markkinakartoitus voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Ensisijaisesti hyvinvointialue katsoo, että lakiin ei tulisi kirjata veloitetta keskeyttää hankinta, mikäli tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous. Sääntelyä ei tulisi tältä osin muuttaa, koska hankinta voidaan nykyisellään hankintayksikön toimesta keskeyttää, mikäli saadaan vain yksi tarjous. Tarjousten vähyyys johtuu tyypillisesti markkinatilanteesta. Lähtökohtaisesti ammattitaitoisen hankintayksikön tavoitteena on aina mahdollisimman laajan kilpailun syntyminen. Mikäli ainoa saatu

tarjous täyttää tarjouspyynnön vaatimukset, aiheuttaa tarjouskilpailun uusiminen vain viivettä, prosessikustannuksia sekä erittäin suurella todennäköisyydellä korkeamman hintatason. Mikäli tarjousten vähyyks taas johtuisi laatuvaatimukseen liittyvistä syistä, voisi tarjouskilpailun uusimisvelvoite johtaa epätarkoituksen mukaiseen tinkimiseen laatutekijöistä.

Toissijaisesti hyvinvointialue katsoo, että mikäli hankinnan keskeytysvelvoite kirjattaisiin lakiin, tulisi siihen kuitenkin säätää poikkeus, mikäli yhden tarjouksen tilanne johtuisi siitä, että osa tarjouksista on ollut tarjouspyynnön vastaisia, tai mikäli tarjouspyyntö on hylätty soveltuvuusperusteisesti tai poissulkemisperusteisesti. Keskeyttämisvelvoitetta ei myöskään tulisi säätää puitejärjestelyn tai DPS:n sisäisille hankinnoille.

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

Hyvinvointialue katsoo, että hankinnan jakamisvelvoite ja keskeyttämisvelvoite sekä erityisesti näihin liittyvät valitusoikeudet monimutkaistavat hankintaprosessia tarpeettomasti ja niille asetettuja hyötytavoitteiden toteutuminen on parhaimmillaankin hyvin epävarmaa ja lisäävät varmuudella hankintayksikön prosessikustannuksia. Markkinakartoituksen käyttöä tulisi lisätä, mutta keinona lakiin kirjattu pakko on epätarkoituksenmukainen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan voimassa oleva sääntely ja sen tulkinta oikeuskäytännössä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonta ovat toimivia ja ohjaavat sidosyksiköiden käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Ehdotuksen mukainen vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä kannattavasti toteuttamiskelpoinen. Vaatimuksella tiedetään olevan haitallisia seurauksia, ja siitä saatavat mahdolliset hyödyt ovat epävarmoja ja jopa epätodennäköisiä. Ehdotetulla muutoksella tavoitellaan hallitusohjelman mukaisesti merkittäviä säästöjä, mutta esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan muutos nostaisi kustannuksia eli heikentäisi julkisen sektorin kustannustehokkuutta. Myöskään hallitusohjelmassa tavoiteltu tehokkuuden parantaminen ei toteudu. Muutos ei merkittävästi lisää kilpailua, koska sidosyksiköt jo nykyisin pääasiallisesti ja hankintalain mukaisesti kilpailuttavat omistajilleen tekemiä hankintoja ja esimerkiksi suurimmat organisaatiot voivat edelleen hyödyntää sidosyksiköitä tai hankintayksiköt voivat ottaa palvelut omaan tuotantonsa. Hallitusohjelman mukainen huoltovarmuuden huomiointi hankinnoissa ei toteudu, sillä vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia tehdä ratkaisuja eri toimintojen toteuttamisesta huoltovarmuuden kannalta asianmukaisella tavalla.

Hankintayksiköillä tulee olla mahdollisuus itse määrittellä, miten ne toimintansa järjestävät. Yleisesti tiedossa olevan hyvinvointialueiden haastavan talous- ja resurssitilanteen vuoksi hyvinvointialueiden tulisi pystyä valitsemaan toimintatavat muun muassa kustannusten ja kustannustehokkuuden perusteella, eikä ehdotetun säännöksen perusteella.

Hyvinvointialueilla tulee olla mahdollisuus tehdä järjestämistä koskevia ratkaisuja myös esimerkiksi turvallisuuden ja huoltovarmuuden perusteella. Hankintayksiköiden tulee pystyä tunnistamaan niille kriittiset toiminnot, joiden toteutus tulee pitää kontrolloituna ja joiden osalta esimerkiksi ulkomaisten yritysten osallisuus voi muodostaa riskin. Sidosyksikkö on omistajiensa strateginen ja pitkäaikainen kumppani, joka osaltaan vastaa palveluiden kokonaisuudesta, jatkuvuudesta ja huoltovarmuudesta. Ehdotettu muutos heikentää siis hankintayksiköiden mahdollisuuksia varautumiseen ja toimintojen jatkuvuuden turvaamiseen, sillä markkinoilla näihin tarpeisiin vastaaminen ei ole samantasoisesti mahdollista ja nostaa hintoja.

Sidosyksiköissä on lisäksi hankintayksikölle tärkeä markkinoiden tuntemus sekä substanssiosaaminen, ja ne muun muassa hoitavat kilpailutuksia omistajiensa puolesta. Sidosyksikkötoiminnan hyötyjä ovat muun muassa volyyymihyödyt sekä toiminnan tehostaminen ja yhtenäistäminen. Eri hankintayksiköiden osalta vältetään tarpeettomia päällekkäisyyksiä ja parannetaan yhteisesti toimintojen laatua.

Sidosyksikkötoiminnan kannalta on tärkeää ottaa huomioon, että se ei ole markkinoiden ulkopuolista toimintaa, vaan tapahtuu pääasiallisesti jo nykyäänkin markkinoilla. Käytännössä sidosyksiköt pääosin kilpailuttavat hankintalain mukaisesti hankintayksikölle tuottamansa toiminnot. Kyse ei siten ole siitä, että sidosyksikkötoiminnan päättymisen johdosta markkinoille siirtyisivät kaikki sidosyksiköiden toiminnot ja että niitä ei olisi aiemmin hankittu markkinoilta. Kyseiset toiminnot ovat jo pääosin markkinoilla, mutta ne kilpailuttaa sidosyksikkö hankintayksikön sijaan. 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 %.

Ehdotettu vähimmäisomistusvaatimus ei ota lainkaan huomioon hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden erilaisuutta. Hankintayksiköt ovat esimerkiksi kooltaan erilaisia, ja sidosyksiköissä taas voi perustellusti olla erilaisia omistusosuuksia ja omistusjärjestelyjä. Ehdotettu muutos johtaa siihen, että sidosyksiköiden omistusoikeus jakaantuu käytännön kannalta epätarkoituksenmukaisesti. Muutos voi myös johtaa siihen, että pienemmät hankintayksiköt jäävät sidosyksikkötoiminnan ulkopuolelle. Muutos vaikeuttaa hankintayksiköiden yhteistyötä ja siten estää siitä saatavia hyötyjä. Joissakin tilanteissa ehdotettu muutos tarkoittaa sitä, että toimintojen toteutus sidosyksikön avulla ei ole kannattavaa ja sidosyksikön toiminta päättyy. Tämä tarkoittaa osaamisen sirpaloitumista.

In-house sisters -järjestelyllä tarkoitetaan tilannetta, jossa kaksi saman hankintayksikön määräysvallassa olevaa sidosyksikköä tekevät hankintoja toisiltaan ilman kilpailutusta. Kyse voi siis olla esimerkiksi siitä, että hyvinvointialueen tytäryhtiö tekee hankinnan kyseisen hyvinvointialueen (osittain tai kokonaan) omistamalta sidosyksiköltä. In-house sisters -tilanteet ovat tavanomaisia ja kustannustehokkaita ratkaisuja esimerkiksi organisaatioiden tukipalveluiden (kuten ICT) järjestämisessä. Mikäli in-house sisters -järjestelyt kielletään, muutos vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa merkittävästi. Se aiheuttaa painetta myös kustannuspuolelle. Hyvinvointialueen

näkemyksen mukaan hankintasääntely mahdollistaa in-house sisters -järjestelyt, ja ne tulee mahdollistaa myös muutosten myötä.

Vähimmäisomistusvaatimuksen sijaan laissa voitaisiin edellyttää, että kullakin rajoituksen kohteena olevalla sidosyksiköllä saisi olla enintään 10 omistajaa. Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tämä vaihtoehto olisi tarkoituksenmukaisempi määräysvallan toteuttamisen kannalta sekä mahdollistaisi paremmin kannustettavan ja kilpailua vääristämättömän yhteistyön.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan vähimmäisvaatimuksella on haitallisia seurauksia kustannusten, yhteistyön sekä toimintojen laadun ja toimivuuden sekä alueellisen kattavuuden kannalta. Lisäksi yhtiöihin keskittynyt erityisosaaminen ei ole enää kaikkien sitä nykyisin käyttäneiden hyödynnettävissä. Muutoksen myötä menetetään synergiahyötyjä, ja kustannukset julkisella sektorilla kasvavat. Esimerkiksi samoissa rakennuksissa tai muutoin tiiviissä yhteistyössä työskentelevät organisaatiot eivät välttämättä voi hyödyntää samoja ICT- palveluja.

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

Hyvinvointialueella on sidosyksikkötoimintaa usealla eri toimialalla, joten muutos edellyttäisi merkittävää selvitystyötä ja siten resurssitarvetta eri muutosvaihtoehtojen kartoittamiseksi. Jokaisen sidosyksikön osalta tulisi arvioitavaksi, mikäli olisi jatkossa paras toimintatapa hyvinvointialueelle sekä toiminnallisesta että taloudellisesta näkökulmasta. Sidosyksiköjä, niiden omistuksia ja niiden tuottamia palveluita tulisi uudelleen järjestellä merkittäville tavoilla. Tämä johtaisi hyvin todennäköisesti sekä merkittäviin muutoskustannuksiin että jatkossa korkeampiin kokonaiskustannuksiin.

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

Hyvinvointialue katsoo, että kyseessä olevat toimenpiteet tulisivat olemaan mittaluokaltaan todella merkittäviä ja moninaisia, joten on mahdotonta tässä vaiheessa lakimuutosten valmistelua ottaa niihin tarkemmin kantaa. Tilannetta tulee arvioida jokaisen sidosyksikön osalta erikseen. Todennäköistä kuitenkin on, että kaikkia lausuntopyynnössä esitettyjä vaihtoehtoja tultaisiin harkitsemaan ja toteuttamaan soveltuvin osin. Hyvinvointialue pitää todennäköisenä, että niiltä osin kuin se olisi pakotettu luopumaan sidosyksikkötoiminnasta, johtaisi luopuminen toiminnallisesta ja taloudellisesta näkökulmasta todennäköisesti nykyistä huonompaan lopputulokseen.

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

Hyvinvointialue katsoo, että muutoksella ei ole saavutettavissa taloudellisia tai toiminnallisia hyötyjä. Muutoksen myötä sidosyksikkötoiminnan kautta saavutettavat kustannustehokkuus- ja toimintahyödyt menetettäisiin. Muutoksella saavutettavissa olevat mahdolliset hyödyt ovat parhaimmillaankin epävarmoja ja hyvinvointialue katsoo, että muutos johtaisi todennäköisesti nykyistä suurempiin kustannuksiin, koska muutos mm. todennäköisesti synnyttäisi sidosyksikköjen tilalle alueellisia tai valtakunnallisia yksityisen sektorin monopoleja.

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

Hyvinvointialue katsoo, että siirtymäaika on liian lyhyt ja sen pituudeksi tulisi määritellä viisi vuotta ja minimissään kolme vuotta. Lyhyet siirtymäajat luovat markkinoille tarjontaa suuremman kysynnän, mikä nostaa hintoja merkittävästi. Kaikkeen kysyntään ei välttämättä edes riitä tarjontaa, jolloin toiminnot jäävät toteuttamatta, kun siirtymäajan päätyttyä sidosyksikköä ei saa hyödyntää, mutta uutta tuottajaa ei ole saatu.

Lisäksi lyhyen ajan sisällä toteutettavat arviot useista sidosyksiköistä edellyttävät runsaasti resursseja, joita hyvinvointialueilla ei ole ylimääräisenä. Muutoksiin tarvittavat resurssit tulee budjetoida, mikä edellyttää käytännössä sen arvioimista, mistä hyvinvointialueen toiminnoista tähän tarvittavat resurssit otetaan pois.

• Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Muutos aiheuttaa merkittäviä yhtiöoikeudellisia järjestelyjä (mm. omistusjärjestelyt). Uudelleen järjestettävien palveluiden uudelleen organisointia tulisi voida vaiheistaa usealle eri vuodelle, jotta kaikki mahdolliset kilpailutukset ja käyttöönotot eivät ajoittuisi kohtuuttoman lyhyelle ajanjaksolle ja siten vaarantaisi palvelutuotannon jatkuvuutta.

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

Hyvinvointialue alue esittää ensisijaisesti, että 10% vähimmäisvaatimusta ei kirjata lakiin. Toissijaisesti hyvinvointialue esittää, että lain 15 §:n perusteluosassa mainittu ”Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin” laajennettaisiin kattamaan myös hyvinvointialuelain mukaiset hyvinvointiyhtymät.

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?

Hyvinvointialue pitää kannatettavana, että turvallisuus ja huoltovarmuus huomioidaan hankinnoissa aiempaa selkeämmin. Hankintalain 15 §:ään esitetty 10% vähimmäisomistusvaatimus on kuitenkin huoltovarmuudenkin näkökulmasta heikentävä. Tärkeä osa hyvinvointialueiden varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin ovat toimivat sidosyksikkösuhteet.

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?

Rikosrekisteriotteiden sijaan pyydetty vakuutus helpottanee yritysten hallinnollista taakkaa ja jouduttaa siten kilpailutuksia. Se ei kuitenkaan välttämättä tuota kovinkaan merkittävää ajankäytöllistä hyötyä hankintayksikölle, jonka tulee edelleen vaatia ja tarkastaa vakuutukset.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hyvinvointialue pitää kannatettavana 101 §:n (Hankinnasta ilmoittaminen) käytettävää kieltä koskevaa ehdotusta avoimuutta lisäävänä. Usean kielen käytön salliminen ja tekninen mahdollistaminen voivat parantaa mahdollisuuksia saada tarjouksia sekä Suomen sisällä että kansainvälisesti. On kuitenkin tärkeää, että säilytetään ehdotuksen mukainen mahdollisuus julkaista ilmoitus pelkällä suomen kielellä, koska asiakirjojen kääntäminen muille kielille ei ole aina tarkoituksenmukaista hankinnan kohteeseen liittyvistä kieli- ja muista vaatimuksista, kustannussyistä ja aikataulunäkökulmasta.

Muut huomiot

-

Mäkiranta Tero
Satakunnan hyvinvointialue

Lilja Susanna
Satakunnan hyvinvointialue - Tero Mäkiranta, hyvinvointialuejohtaja