

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?**

Esityksessä esitettyjen muutosten tavoite on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Esityksellä tavoitellaan myös kustannussäästöjä julkisessa hankinnoissa. Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta nyt ehdotetut muutokset eivät ole oikea keino, eivätkä edistä tavoitteiden saavuttamista vaan pikemminkin sisältää riskin tavoitteiden vastaisesti julkisten kustannusten kasvattamisesta

Vaikutustenarvioinnit ovat esityksessä puutteelliset tai niitä ei ole lainkaan. Esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia hankintalakiin, varsinkin sidosyksiköiden osalta. Hyvä lainvalmistelu edellyttää, että vaikutustenarvioinnit tehdään huolellisesti. Hyvil katsoo, että vaikutustenarvioinnit on tehtävä huolellisesti ennen kuin työryhmän esitys viedään eteenpäin. Ilman kattavaa vaikutusten arviointia on mahdotonta varmistaa, saavutetaanko nyt esitetyillä muutoksilla ne tavoitteet, jotka esitykselle on asetettu vai onko muutoksella muita ei toivottuja seuraamuksia.

Hyvil kantaa huolta siitä, että hankintalain sääntelyä lisätään. Hyvil katsoo, että ei ole perustetta sille, että kansallinen lainsäädäntö olisi huomattavasti tiukempi, kun mitä hankintadirektiivi edellyttää.

#### **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

Markkinakartoituksen hyödyntäminen hankintoja tehtäessä on tärkeä lähtökohta. Markkinakartoituksella voidaan lisätä kilpailua ja saada useampia tarjouksia. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan hankintayksikön olisi tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankintamallin soveltuvuus yli 10 miljoonan euron hankinnoista. Hyviliin näkemyksen mukaan näin isot hankinnat suunnitellaan jo huolellisesti, joten kyse ei olisi merkittävästä muutoksesta. Hyvil suhtautuu varauksellisesti siihen, että markkinakartoitus säädettäisiin pakolliseksi.

#### 75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Kaikkia hankintoja ei ole mahdollista jakaa osiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Hyvil ei kannata 75 §:ssä olevaa kategorista hankinnan jakamisvelvoitetta.

Jos nyt esityksessä ehdotettu muutos etenee jatkovalmisteluun, on Hyviliin näkemyksen mukaan tärkeää, että hankintayksikkö voi myös jatkossa olla jakamatta hankinta perustellusta syystä.

Hyvil pitää ongelmallisena jakamiseen liittyvän valituskiellon kumoamista 146 §:ssä. Mietinnöstä ei selviä valittamisen ajankohta hankintamenettelyyn nähden. Hyvil katsoo että 14 päivän valitusajan tulisi alkaa hankintailmoituksen julkaisemisesta.

#### 124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Hyviliin näkemyksen mukaan muutos hankinnan valmistelun kuvaamisesta hankintakertomukseen voi edesauttaa hankinnan valmistelun huolellisuutta hankintayksiköissä. Muutos lisää hankintayksiköiden hallinnollinen taakka ja prosessikustannuksia, joten Hyvil ei kannata esitettyä muutosta. Hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ei tulisi lisätä.

#### 125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Hyvil suhtautuu varauksellisesti veloitteeseen keskeyttää hankintamenettely, jossa on saatu vain yksi tarjous. Esitetty muutos lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa. Yhden tarjouksen saaminen johtuu usein markkinatilanteesta ei hankintayksikön toiminnasta. Hankintayksikön saama yksi tarjous voi hinnaltaan ja laadultaan olla hyvä. Keskeyttäminen johtaa lisätyöhön ja seuraus voi olla myös hintojen nouseminen, kun hankinta kilpailutetaan uudestaan. Hankintojen viivästyminen

uudelleenkilpailuttamisen takia voi haitata palvelujen tuottamista tai johtaa siihen, että joudutaan jatkamaan vanhalla sopimuksella pidempään.

Jos velvoite keskeyttää hankintamenettely yhden tarjouksen tilanteissa etenee pitää Hyvil hyvänä kirjausta siitä, että hankintayksikön veloitteesta keskeyttää hankinta yhden tarjouksen saatuaan voitaisiin poiketa tilanteessa, jossa hankintayksikkö voisi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi hankinnan kohde ja laajuus huomioiden. Poikkeaminen olisi mahdollista, jos hankintayksikkö ei markkinoiden kuulemisesta ja näkemysten huomioon ottamisesta huolimatta olisi saanut enempää kuin yhden tarjouksen. Näin hankintayksiköillä on mahdollisuus omilla toimillaan vaikuttaa lopputulemaan.

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

Julkisten hankintojen kehittäminen on kannatettavaa, mutta lisääntyvä sääntely ei ole oikea ratkaisu.

#### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja sen toteuttaminen on vaikeaa. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei edistäisi hallitusohjelman tavoitteita, se ei lisäisi kilpailua eikä kustannustehokkuutta.

Hyvil korostaa, että hyvinvointialueilla on itsehallinto ja nyt ehdotettu muutos hankintalain 15 §:ään vaikuttaa huomattavasti hyvinvointialueiden oikeuteen itse päättää miten toimintansa ja palvelunsa järjestää. Hyvil pitää hyvänä, että valvonnalla on puututtu niiden sidosyksiköiden toimintaan, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu. Määräysvaltaa ei ole kansallisesti valvottu, kun vasta viime vuosina. Jos hankintalain 15 §:ää ei ole kaikin osin osattu soveltaa oikein, ei se ole peruste sille, että lainsäädäntöä tiukennetaan. Sen sijaan nyt ehdotettu muutos omistusvaatimuksesta ei ole tarkoituksenmukainen, varsinkin kun vaikuttamisarviointit puuttuvat.

Hyvil huomauttaa, että lainkohdan perusteluissa todetaan, ettei omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta sovelleta kuntalain mukaisesti kuntayhtymiin, mutta hyvinvointiyhtymien osalta asiaan ei ole otettu kantaa. Perusteluihin tulisi lisätä selvennys tähän liittyen ja asettaa hyvinvointiyhtymät samaan asemaan, kun kuntayhtymät.

**Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Muutoksen vaikutukset hyvinvointialueille ovat huomattavat. Jo nyt vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevilla hyvinvointialueille koituu muutoksesta vääjäämättä lisäkustannuksia. Mikäli omistajavaatimus toteutuu lisää se hyvinvointialueiden hallinnollista taakkaa merkittävästi. Esitetty muotoilu ei myöskään edistä alueellisesti hyvinvointialueiden ja kuntien keskinäisen yhteistyön tarkoituksenmukaisia ja kansantaloudellisesti kustannustehokkaita rakenteita esimerkiksi tukipalveluissa.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat keskeisiä hyvinvointialueiden varautumisen ja huoltovarmuuden näkökulmasta. Ne mahdollistavat palveluiden tuottamisen myös tilanteissa, joissa markkinaehtoiset toimijat eivät näe toimintaa kannattavana. Sidosyksiköiden käyttöä rajoittavat sääntelymuutokset voivat heikentää hyvinvointialueiden kykyä vastata poikkeustilanteisiin ja varmistaa palveluiden jatkuvuus. Tästä syystä mahdollisten muutosten vaikutukset varautumiseen ja huoltovarmuuteen tulisi arvioida perusteellisesti ennen päätöksentekoa. Jos sidosyksiköiden käytön sääntelyä tiukennetaan kuten mietinnössä on esitetty, on todennäköistä, että hyvinvointialue ainakin osin ottaa toiminnan omalle järjestämisvastuulleen. Tämä aiheuttaa lisäkustannuksia esim. henkilöstökustannusten muodossa. Sidosyksiköt edistävät yhteistyötä eri toimijoiden välillä ja mahdollistavat osaamisen jakamisen useamman alueen hyödynnettäväksi, erityisesti silloin, kun tarvittavan asiantuntemuksen rekrytointi omaan organisaatioon on haastavaa tai mahdotonta.

Työryhmämietinnössä esitetään velvoite irtisanoa hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden väliset sopimukset siirtymäajan puitteissa. Tämä herättää huolta perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan näkökulmasta, sillä aiemmin solmittujen sopimusten pysyvyyteen puuttuminen on kyseenalaista. Perustuslakivaliokunta on linjannut, että sopimusten muuttaminen tai irtisanominen edellyttää hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä.

Mietinnössä ei myöskään käsitellä sitä, kuka vastaa sopimusten irtisanomisesta aiheutuvista sakoista ja vahingoista. Lainsäädännön tulisi minimoida osapuolille aiheutuvat sanktiot. Lisäksi mietintö ei ota huomioon sidosyksiköiden ja markkinatoimijoiden välisten sopimusten muutoksia ja niistä syntyviä kustannuksia.

Esityksessä tulisi huomioida myös aiemmissa suurissa uudistuksissa sovellettu määräaikainen vapautus varainsiirtoverosta. Hyvinvointialueet joutuvat tekemään omaisuudensiirtoja osana uudistuksen edellyttämiä rakenteellisia muutoksia. Koska nämä osakekaupat johtuvat pakottavasta lainsäädännöstä, joka itsessään aiheuttaa merkittäviä kustannuksia, hyvinvointialueiden tulisi olla vapautettuja varainsiirtoveron maksuvelvollisuudesta siirtymäkauden ajan.

Hyvil painottaa vaikuttamisarvioiden tärkeyttä. Ne ovat puutteelliset tai puuttuvat kokonaan.

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

Hankintalain muutokset sidosyksikkösääntelyn aiheuttavat hyvinvointialueille vääjäämättä kustannuksia. Kustannuksia hyvinvointialueille aiheutuu mm. hallinnollisesta työstä, omistajuusjärjestelyistä, skaalaetujen pienenemisestä, mahdollisesta yhteishankintojen vähenemisestä ja uudelleen kilpailutuksesta. Myös sopimusten irtisanomisesta syntyy kustannuksia. Kaikilla alueilla ei ole tarpeeksi markkinaehtoisia toimijoita, mikä voi johtaa monopolihinnoitteluun.

Uudistus tulee vaikuttamaan tuhansiin työpaikkoihin. Sidosyksiköt ovat tietyillä aloilla huoltavampi työnantaja, kun hyvinvointialue. Välillisesti ainakin joidenkin asiantuntijoiden palkkatasot nousevat tai näitä osaajia ei kyetä rekrytoimaan.

Hyvil huomauttaa, että hallitusohjelman sivulla 46 on kirjaus, jonka mukaan ”Hallitus sitoutuu rahoittamaan täysimääräisesti hyvinvointialueille asetettavat mahdolliset uudet tehtävät tai niiden laajennukset tai keventämään tehtäviä vastaavasti. Kaikista tehtävämuutoksista tehdään huolelliset vaikutusarvioinnit ennen päätöksentekoa.” Jatkovalmistelussa tämä kirjaus on huomioitava ja vaikutusarvioinnit tehtävä huolellisesti. Muutoksilla on merkittävää vaikutusta valtion talouteen.

- **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?**

Hyvil katsoo, että esitetty hankintalain muutos esitetyllä 10 prosentin omistusosuusrajausella ei tue hallitusohjelman ensisijaista tarkoitusta parantaa julkisen talouden tehokkuutta ja kilpailun lisäämistä. Vaihtoehtona 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevalle lainmuutosehdotukselle sidosyksiköiden käytön rajoittamiseksi ja markkinoiden tarkoituksenmukaisessa hyödyntämisessä on esityksessä esiin nostettu systemaattinen informaatio-ohjaus. Lisäksi usealla hyvinvointialueella tehdään jo nyt hankintojen kohdalla perusteellisia kustannusvaikutusanalyyskejä. Informaatio-ohjaus, konkreettiset toimenpiteet ja ohjeistukset kustannusvaikutusanalyysin osalta ovat kannatettavia ja tukevat hallitusohjelman tavoitteita paremmin kuin ehdotetut lainmuutokset

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

Hyvil katsoo, että esityksessä ehdotettu siirtymäaika on oleellisella tavalla liian lyhyt. Muutoksen siirtymäaika tulisi olla vähintään 3 vuotta. Jos muutoksen halutaan saavuttavan sille asetetut odotukset, tulee uudistuksen toteuttamiselle varata riittävä aika. Nyt ehdotettu muutos sidosyksiköiden omistuksen osalta synnyttää kustannuksia ja liian lyhyt siirtymäaika aiheuttaa niitä lisää. Liian lyhyt siirtymäaika johtaa myös todennäköisesti siihen, että hyvinvointialue joutuu ottamaan toiminnan itselleen koska aikaa kilpailutukselle tai tarkemmalle analyysille ei ole.

Liian lyhyt siirtymäaika johtaa myös siihen, että hankintayksiköt kilpailuttavat saman palvelun/tuotteen samaan aikaan. Tarjoajia ei välttämättä riitä kaikille, ei saada kilpailutuksiin tarjouksia, hinnat nousevat ja riskinä on, että kysyntätilanteesta johtuen sopimusten toteuttamisessa on haasteita. Markkinoiden saatavuusongelmissa hyvinvointialueen omaksi toiminnaksi otettaessa hyvinvointialueelle syntyy pakottava tarve rekrytoida osaajia, joista syntyy kansallisesti pula, mikä nostaa rekrytoinnin palkkakustannustasoa ja vaikuttaa välillisesti koko sektorin palkkavaatimukseen ja tätä kautta julkiseen talouteen. Siirtymäajan pituudella on myös merkitystä siihen miten laajat vaikutukset ovat.

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

Nämä nostettu jo esiin edellisissä kommentteissa.

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

Petteri Orpon Hallitusohjelmassa todetaan, että sidosyksikkö koskeva 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.

Tätä kirjausta ei huomautuksista huolimatta ole huomioitu työryhmän työskentelyssä, vaan lakiin tuodaan 10 prosentin omistajavaatimus ilman että tarpeellisia vaikutussarviota on tehty. Hallitusohjelmassa ja esityksessä ei millään tavalla perustella miksi tuohon 10 prosentin omistajisuusvaatimukseen on päädytty.

Hyvil katsoo, että on ehdottoman tärkeää, että lakiin nostetaan sidosyksiköiden omistususuusvaatimuksen toimialaa koskeva poikkeussäännös hallitusohjelman edellä mainitun kirjauksen mukaisella tavalla.

## **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?**

Hyviliin näkemyksen mukaan esityksessä ehdotetut muutokset hankintalain 71, 81 ja 82 §:ään helpottavat turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvien näkökohtien huomioimista hankinnoissa, joskin sisältävät joitakin tulkinnanvaraisuuksia.

Sen sijaan hankintalain 15 §:ään ehdotettu 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus sidosyksikölle ei tue huoltovarmuutta, vaan voi heikentää sitä.

## **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 pyydettävä vakuutus helpottaa hankintayksiköiden ja yritysten hallinnollista taakkaa. Rikisrekisteriotteen pyytäminen on monesti myös hidastanut kilpailutuksia. Hyviliin kannattaa muutosta.

## **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Hyviliin kantaa huolta uuden jälki-ilmoitusvelvoitteen säätämisestä koskien kansallisia hankintoja. Kyse on muutoksesta, joka merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa ja työmäärää. Nyt esitetty muutos liittyy valtiovarainministeriössä valmistelussa olevaan kansalliseen hankintatietovarantoon ja sen toimeenpanevaan lainsäädäntöön, jonka soveltamisalan laajuudesta ja sisällöstä sekä siihen liittyvistä tiedontoimitusvelvoitteista ei ole mitään varmuutta. Työryhmämietinnössä esitetty 30 päivän aika hankintasopimuksen tekemisestä on myös huomattavasti tiukempi, kun mitä nykyinen laki edellyttää.

Tämänkään muutoksen osalta ei ole tehty minkäänlaisia vaikutusarvioita esim. lisääntyneen työmäärän osalta. Muutoksessa on kyse hyvinvointialueelle säädettävästä uudesta tehtävästä. Hyviliin muistuttaa, että hallitusohjelman sivulla 46 on kirjaus, jonka mukaan ”Hallitus sitoutuu rahoittamaan täysimääräisesti hyvinvointialueille asetettavat mahdolliset uudet tehtävät tai niiden laajennukset tai keventämään tehtäviä vastaavasti. Kaikista tehtävämuutoksista tehdään huolelliset vaikutusarviointit ennen päätöksentekoa.”

Nämä näkökulmat huomioiden Hyvilin näkemyksen mukaan tiukentuneesta jälki-ilmoitusvelvollisuudesta ei tule tässä kohtaa säätää

## **Muut huomiot**

Esityksen perusteella sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämlslain 3 luvun mukainen sääntely kattaa paljon hankintalakiä yksityiskohtaisemmin ja laajemmin sosiaali- ja terveystalveluja koskevia laatuvaatimuksia ja eri hankintaehtoja. Tästä syystä hankintalain 12 luvun sääntely on käynyt kilpailuttamisvelvoitetta lukuun ottamatta tarpeettomaksi ja esityksessä ehdotetaan, että hankintalain 12 luvun laatuvaatimuksia koskeva sääntely kumotaan siltä osin, kun se on päällekkäistä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämlslain 3 luvun säännösten kanssa. Hyvil korostaa, että hankintalain 12 luvussa tällä hetkellä säädetyt 110 §:n (suorahankinta erityistilanteessa) sisällön ja perustelujen tulee säilyä ennallaan myös sen siirtyessä osaksi hankintalain 40 §:ää.

Korpela Annika  
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy