

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?

Lääkäripalveluyritykset ry (LPY) kiittää mahdollisuudesta asiasta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus tavoittelee keskipitkällä aikavälillä julkisista hankinnoista merkittäviä kustannussäästöjä.

Yhtenä keinona asetettuun tavoitteeseen pääsemiseksi hallitus asetti työryhmän kartoittamaan hankintalain uudistamistarpeita sekä tekemään esityksiä lakiin tarvittavista muutoksista.

LPY kannattaa hallituksen tavoitteita ja pitää tarkoituksenmukaisena arvioida voimassa olevan hankintalain uudistamistarpeet.

Lausunnolla olevassa valmistelevan työryhmän mietinnössä esitetään hankintalakiin muutoksia kilpailun lisäämiseksi ja julkisten hankintojen tehostamiseksi. Työryhmä esittää markkinakartoitusten edistämistä ja hankintojen huolellista valmistelua.

Hallitusohjelman mukaisesti työryhmän ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa.

LPY:n mielestä hyvinvointialueiden vastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon julkisia hankintoja voidaan tehostaa merkittävästi jo voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Vähäinen kilpailu sote-

hankinnoissa ja hankintatoimen tehottomuus johtuvat enemmän hankintaosaamisen puutteista tai asenteista kuin lainsäädännöstä.

Hyvinvointialueiden perustamisen myötä uskottiin, että hankintaosaaminen paranee ja halukkuus myös toiminnan tehostamiseen tuottavuuden parantamiseksi kilpailua lisäämällä kasvaa. Näin ei ole kuitenkaan vielä tapahtunut, pikemminkin päinvastoin. Esimerkiksi hyvinvointialueet hankkivat terveystalvveluita ostopalveluina suurin piirtein saman verran kuin kunnat ja kuntayhtymät ennen sote-uudistusta. Kyseisiä palveluita ja niiden tukipalveluita hankitaan myös liian usein suorahankintana tai kilpailuttamatta omilta ”sidosyksiköiltä”.

Työryhmän esittämät hankintalain muutosesitykset ovat pääosin kannatettavia. Niiden toteuttamisella luodaan osaltaan edellytyksiä kilpailun lisäämiseksi julkisiin hankintoihin ja tehostetaan julkisen sektorin toimintaa: samalla käytettävissä olevalla rahoituksella on saatavissa enemmän hyödykkeitä.

LPY muistuttaa, että ellei hankintayksiköillä ole tahtoa uudistaa hankintapolitiikkaansa, ei pelkästään hankintalain uudistamisella pystytä estämään kilpailua vääristäviä toimintatapoja ja lisäämään merkittävästi tuottajien välistä kilpailua.

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.

LPY pitää julkisten hankintojen huolellista valmistelua itsestään selvyytenä. Täytyy muistaa, että julkinen hankkija käyttää yhteisiä verovarojamme ja niitä täytyy käyttää vastuullisesti. Olemme kannustaneet koko sote-uudistuksen valmistelun ajan julkisen sektorin toimijoita (kunnat, kuntayhtymät ja nykyisin hyvinvointialueet) käymään avointa markkinavuoropuhelua markkinoilla toimivien palveluntuottajien ja sidosryhmien kanssa.

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

Markkinakartoitus (65 §)

Yhdistys kannattaa työryhmän esitystä markkinakartoitusten lisäämisestä. Ehdotuksen mukaan markkinakartoitus olisi jatkossakin vapaaehtoinen, mutta sen tekemiseen kannustetaan siten, että markkinakartoituksella voisi välttää 75 §:n mukaisen osiin jakamisen ja 125 §:n mukaisen hankintamenettelyn keskeyttämisen yhden tarjouksen tilanteessa. Esitys on oikeansuuntainen, mutta ei riittävästi toteuta hallitusohjelman tavoitteiden mukaisia kirjauksia. Markkinakartoituksen pakollisuus vasta yli 10 miljoonan euron hankinnoissa jättää mahdollisuuden toteuttaa suuriakin hankintoja ilman markkinakartoitusta ja täten heikentää yritysten osallistumismahdollisuuksien lisäämistä.

Työryhmän esityksen mukaan markkinakartoitus on hyvin vapaamuotoinen tapa kuulla alalla toimivia yrityksiä ja potentiaalisia tarjoajia tasapuolisesti. Samalla se on hyvä tapa lisätä hankkijoiden markkinatuntemusta.

LPY esittää, että lain jatkovalmistelussa arvioidaan markkinakartoituksen pakollisuuden rajaa uudelleen. Se voisi olla esimerkiksi miljoona euroa. Esitämme, että markkinakartoituksen tekeminen kuvattava hankintapäätöksessä, hankinta-asiakirjoissa ja hankintakertomuksessa.

Markkinavuoropuhelun edistämiseksi 65 §:n nimeksi voisi muuttaa ”Markkinakartoitus ja markkinavuoropuhelu”. Markkinavuoropuhelua kuvaillaan kyseisen pykälän perusteluissa.

Jos markkinakartoitus olisi pakollinen yli miljoonan euron hankinnoissa, niin markkinavuoropuhelu voisi säilyä edelleen suositeltavana. Tällöin nykyisen ehdotuksen sijaan osiin jakamisesta ja hankintamenettelyn keskeyttämisestä yhden tarjouksen tilanteessa voisi poiketa markkinakartoituksen tekemisen sijaan markkinavuoropuhelulla. Tämän muutoksen myötä markkinavuoropuhelusta tulisi kiinteä osa hankintaprosessia.

Hankintasopimuksen jakaminen osiin (75 §)

LPY kannattaa hankinnan osiin jakamiseen tehtyjä muutoksia. Järkeviin osiin jaetut hankinnat ovat usein tehokkain keino lisätä kilpailua, kun myös pk-yritykset pystyvät nykyistä paremmin osallistumaan tarjouskilpailuihin. On kuitenkin tarkoituksenmukaista säilyttää hankintayksiköllä mahdollisuus olla jakamatta hankinta osiin silloin, kun siihen on perusteltu syy. Hankintayksiköillä tulee olla myös jatkossa mahdollisuus toteuttaa hankinnat kokonaisuuksina, jotka ovat sille laadullisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisia.

Yhdistys esittää, että osiin jakamiseen liittyviä säännöksiä sovellettaisiin EU-kynnysarvojen sijaan kaikkiin kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus (124 §)

LPY kannattaa 124 §:n muutosta, jonka mukaisesti hankintayksikön tulisi perustella toteutettu hankintojen valmistelu yli 10 miljoonan euron hankinnoista: kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125 §)

LPY kannattaa esitettyjä 125 §:n muutoksia, joiden mukaan yhden saadun tarjouksen tilanne on todellinen ja perusteltu syy hankintamenettelyn keskeyttämiseen.

Esityksessä on listattu tapauksia, joissa keskeyttämisvelvoitetta ei ole: jos hankintayksikkö on valmistellut hankinnan huolellisesti (esim. tehnyt 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen) tai jakanut hankinnan osiin 75 § mukaisesti tai käyttänyt arviointi- ja analyysityökaluja. Lisäksi pykälän perusteluteksteissä todetaan, että hankinnan uudelleen kilpailuttamisesta voidaan poiketa myös erityisen painavasta syystä.

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

LPY:n mielestä keskeinen keino säästöjen saamiseen julkisissa hankinnoissa on lisätä avointa kilpailua ja parantaa yritysten mahdollisuuksia osallistua hankintakilpailuihin.

Yritysten, erityisesti pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi täytyy tehdä johdonmukaisia toimenpiteitä sekä hankintayksiköissä, mutta myös lainsäädännössä. Tästä syystä osiin jakamiseen liittyviä velvoitteita on kiristettävä ja markkinakartoituksen velvoittavuutta lisättävä sekä markkinavuoropuhelun käymiseen kannustettava

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

2000-luvulla merkittävästi lisääntynyt sidosyksiköiden käyttö ja sidosyksikköhankintojen tekeminen marginaalisten omistusten myötä on vähentänyt avointa kilpailua ja heikentänyt markkinaolosuhteita useilla toimialoilla, joissa kilpailua voisi muuten syntyä.

LPY:n mielestä esitetty sidosryhmäyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus on tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen. Yhdistyksen mielestä sidosyksikön on oltava riittävällä tavalla sidoksissa hankintayksikköön, mikä estää keinotekoiset kilpailuttamisen kiertämiseen liittyvät järjestelyt. Täten voidaan varmistaa, että sidosyksiköiden käyttö on läpinäkyvää ja oikeudenmukaista.

Esitetty omistusvaatimus tukee kilpailun lisäämistä ja estää markkinoiden vääristymistä, mikä on tärkeää yritysten toimintaympäristön näkökulmasta.

LPY:n mielestä on perusteltua, että lakiesityksessä on erikseen mainittu vähimmäisomistusvaatimuksen koskevan myös mahdollisia tytä- ja osakkuusyhtiöitä, jotta 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta ei voida kiertää keinotekoisilla ketjuttamisilla. Lain perusteluihin on myös kirjattava, että sidosyksikköaseman saavuttamiseksi hankintayksikön tulee olla suorassa omistussuhteessa sidosyksikköön.

Muutosehdotuksen positiiviset taloudelliset vaikutukset eli säästöt julkiseen talouteen toteutuvat vaikutusarvioiden mukaan todennäköisimmin silloin, jos hankintayksiköt siirtyvät hankkimaan sidosyksiköiden kautta tuotetut hyödykkeet kilpailuttamalla yksityisiltä markkinoilta. Tämän varmistamiseksi olisi erityisen tärkeää pitää huoli siitä, että kaikki keinotekoiset järjestelyt sidosyksikköaseman hyödyntämiseksi esimerkiksi kuntayhtymien kautta eivät olisi mahdollisia. Silloin lain henki ja tarkoitus toteutuvat hallitusohjelman mukaisesti.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet joutuvat purkamaan keinotekoiset omistusjärjestelyt ja kilpailuttamaan avoimesti suuren osan nykyisin sidosyksikköjärjestelyillä toteutetuista hankinnoista. Osa kyseisistä hankinnoista todennäköisesti siirretään yhteishankintayksiköiden toteutettavaksi eli kilpailutettavaksi. Esimerkiksi valtion ja kuntien yhteishankintayksikkö Hansel voisi olla yksi potentiaalinen toimija, joka kilpailuttaisi erikoissairaanhoidon palveluita tai henkilöstön vuokrausta hyvinvointialueiden puolesta.

Tuottajien välinen avoin kilpailu kannustaa niitä tehostamaan toimintaansa ja parantamaan tarjouksiaan. Lisääntyvän kilpailun myötä saavutetaan säästöjä julkisen sektorin hankinnoissa ja toiminnassa ylipäättään.

Esityksen myötä yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin lisääntyisivät merkittävästi, mikäli sidosyksikköhankinnat kilpailutettaisiin jatkossa avoimesti. Markkinoiden avautuminen ja kilpailun lisääntyminen luovat myös yrityksille paremmat mahdollisuudet päästä mukaan julkisiin hankintoihin. Tämä edistäisi markkinoiden toimintaa ja alueellista elinvoimaa sekä tukisi paikallistaloutta.

Ostopalveluiden hyödyntäminen ja kilpailu kannustaa myös julkisen sektorin tuottajia tehostamaan toimintaansa.

Tuottajien välinen kilpailu edistää myös tehokkaasti innovaatioiden syntymistä ja leviämistä.

- **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?**

Kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet joutuvat purkamaan keinotekoiset omistusjärjestelyt ja kilpailuttamaan avoimesti suuren osan nykyisin sidosyksikköjärjestelyillä toteutetuista hankinnoista. Osa kyseisistä hankinnoista todennäköisesti siirretään yhteishankintayksiköiden toteutettavaksi eli kilpailutettavaksi. Esimerkiksi valtion ja kuntien yhteishankintayksikkö Hansel voisi olla yksi potentiaalinen toimija, joka kilpailuttaisi erikoissairaanhoidon palveluita tai henkilöstön vuokrausta hyvinvointialueiden puolesta.

Tuottajien välinen avoin kilpailu kannustaa niitä tehostamaan toimintaansa ja parantamaan tarjouksiaan. Lisääntyvän kilpailun myötä saavutetaan säästöjä julkisen sektorin hankinnoissa ja toiminnassa ylipäättään.

Esityksen myötä yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin lisääntyisivät merkittävästi, mikäli sidosyksikköhankinnat kilpailutettaisiin jatkossa avoimesti. Markkinoiden avautuminen ja kilpailun lisääntyminen luovat myös yrityksille paremmat mahdollisuudet päästä mukaan julkisiin hankintoihin. Tämä edistäisi markkinoiden toimintaa ja alueellista elinvoimaa sekä tukisi paikallistaloutta.

Ostopalveluiden hyödyntäminen ja kilpailu kannustaa myös julkisen sektorin tuottajia tehostamaan toimintaansa.

Tuottajien välinen kilpailu edistää myös tehokkaasti innovaatioiden syntymistä ja leviämistä.

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

LPY:n näkemyksen mukaan siirtymäajat ovat riittävät.

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

--

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

-

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?

Yksityisten yritysten ja julkisen sektorin välinen yhteistyö on keskeinen osa Suomen huoltovarmuutta ja kokonaisturvallisuusajattelua. Kuten työryhmän esityksessäkin on todettu, huoltovarmuus toteutuu ensisijaisesti erityislainsäädännössä.

Yritykset vastaavat monista yhteiskunnan kannalta keskeisistä ja välttämättömistä toiminnoista. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että julkisissa hankinnoissa tarjoajalle asetetut huoltovarmuutta, tietoturvaluutta tai turvallisuutta koskevat vaatimukset ilmoitetaan selkeästi tarjouspyynnössä ja hankintailmoituksessa. Hankintayksikön tulee huolehtia, että tarjoaja on selvillä mahdollisista asiakirjoista, joilla tarjoajan tulee todentaa asetetut huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyvät vaatimukset.

LPY:n mielestä esitetyt ehdotukset lain tavoitteisiin, hankinnan kohteen kuvaukseen ja harkinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin ovat perusteltuja. Ne parantavat turvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioimista julkisissa hankinnoissa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

LPY kannattaa ehdotusta rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta luopumisesta ja vakuutusmuotoisen todistuksen mahdollistamista nykyisen rikosrekisteriotteen rinnalla.

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

Nykymuotoinen rikosrekisteriotteiden pakollinen käyttö julkisissa hankinnoissa aiheuttaa turhaa hallinnollista taakkaa ja lisää kustannuksia sekä hankkijoille että tarjoajille. Esitetty muutos vähentää näitä kustannuksia.

Hankintojen ilmoittaminen

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

LPY kannattaa esitystä jälki-ilmoittamista koskevan veloitteen laajentamisesta koskemaan myös kansallisia hankintoja. Hankintalain 101 §:ään esitetyllä muutoksella parannetaan kansallista tietopohjaa hankintojen tuloksista ja mahdollistetaan markkinan toimivuutta koskevan analyysi- ja kehittämistoiminnan edistäminen. Myös esitetty jälki-ilmoittamisen määräaika on kannatettava.

Muut huomiot

LPY:n mielestä voimassa olevan hankintalain 12 luvun kumoaminen sote-järjestämislain kanssa päällekkäisenä on perusteltua, koska hyvinvointialueita koskevaan lainsäädäntöön on sisällytetty laajemmin ja yksityiskohtaisemmin alueiden ostamia palveluja koskevia vaatimuksia.

Julkisen sektorin hankkijoiden on kannettava vastuuta markkinoiden toimivuudesta myös tulevaisuudessa. Tämä onnistuu hyvää elinkeino- ja hankintapolitiikkaa toteuttamalla.

LPY kannustaa Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (KKV) tehostamaan julkisten hankintojen valvontaa. Yhdistyksen mielestä KKV:n resursseja julkisten hankintojen valvontaa on syytä lisätä. Myös perusteetta kilpailuttamatta jättämisestä määrättäviä seuraamusmaksuja olisi korotettava ja jälki-ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä aiheutuvia seuraamusmaksuja korotettava .

Partanen Ismo
Lääkäripalveluyritykset ry