

Lausuntopyyntö hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintöä koskeviin kysymyksiin

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Tavoitteena hankintalain muutosesityksessä on esityksen mukaan parantaa julkisen sektorin tehokkuutta, vahvistaa yrittämisen toimintaedellytyksiä sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Esityksessä on hankintamenettelyyn liittyviä täsmennyksiä ja teknisiä muutoksia, joita voidaan pitää myönteisinä ja erityisesti sen päämäärät ovat tavoittelemisen arvoisia. Sen sijaan esityksessä olevista keinoista kaikki eivät johda näiden saavuttamiseen, vaan voivat jopa toimia niitä vastaan lisäten merkittävästi julkisten hankintojen kustannuksia.

Erityisesti ehdotettu vaatimus sidosyksikön 10 % vähimmäisomistusosuudesta johtaa tavoitteiden vastaisesti osalla hyvinvointialueista merkittävästi nykyistä kalliimpiin ja tämän lisäksi toiminnallisesti huonompiin palveluihin. Yleisesti voisi miettiä onko pakottavan lainsäädännön lisääminen oikea tapa tavoitella laadun ja vastuullisuuden korostamista julkisissa hankinnoissa.

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?**

Hyvinvointialueen käsityksen mukaan ehdotuksen 65, 75, 124 ja 125 §:t edistävät jossain määrin markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua. Sinänsä ehdotus ei tuo uutta hyvinvointialueen nykyiseen toimintaan, jossa markkinakartoituksen toteuttaminen on tavallisista vähänkin merkityksellisemmissä hankinnoissa. Markkinakartoituksen merkitystä korostaa jossain määrin 75 ja 125 §:iin ehdotetut muutokset, jotka tuovat tiettyjä helpotuksia em säännöksiin kuten esimerkiksi poistamalla 125 §:n mukaisen hankintojen keskeyttämisvelvollisuuden, mikäli markkinakartoitus on tehty. Pykälissä on säädetty hankintayksikölle riittävästi hankinnanvaraa ja esimerkiksi poikkeuksia hankinnan pakollisesta jakamisesta tai hankinnan pakollisesta keskeyttämisestä.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että 125 §:n mukainen uusi tarjouskilpailu voidaan toteuttaa hankintayksilön määrittelemällä menettelyllä. Tämän voisi mainita selvyyden vuoksi esityksen perusteluissa. Lisäksi perusteluissa voisi mainita, että avoimessa menettelyssä saadun yhden tarjouksen on oltava tarjouspyynnön mukainen mitä voi pitää myös ilmeisenä.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Hankintalakiesityksen 10 %:n sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaan parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa. Hyvinvointialueiden osalta hallitusohjelmassa todetaan, että hyvinvointialueet voivat organisoida ydintoimintaansa erilaisilla organisatorisilla malleilla, myös yhtiömuotoisena.

Hankintalakiesityksen 10 %:n omistusosuusvaatimus sidosyksiköistään pyrkii vaikuttamaan tilanteeseen, jossa hankintayksiköt tekevät huomattavia määriä hankintoja omistamiltaan sidosyksiköiltä kilpailuttamisen sijaan. Tilanteissa, joissa hankintayksikkö hankkii omistukseensa huomattavan pienen osuuden sidosyksiköstä, tämän voidaan katsoa olevan perusteltua.

Pohjois-Savon hyvinvointialue katsoo, että 10 %:n kategorinen vähimmäisomistusosuusvaatimus on liian korkea. Omistusosuusraja mahdollistaa vähimmäisomistuksen korkeintaan kymmenelle osakkaalle, joka rajoittaa tarpeettomasti sidosyksiköiden omistajuutta. Mikäli omistusosuuksien jakautumisessa huomioitavaksi tulisi omistajien liikevaihto / ostovolyymit, osakkaiden määrä olisi sitäkin vähäisempi tai omistusosuudet käytännössä vähemmän kuin 10 %. Hyvinvointialueen käsityksen mukaan kategorista vähimmäisomistusosuusvaatimusta ei ensisijaisesti tulisi säätää ollenkaan. Siinä tapauksessa, että vähimmäisomistusosuudesta säädettäisiin laissa, perusteltu alaraja vähimmäisomistukselle olisi Pohjois-Savon hyvinvointialueen mielestä korkeintaan 5 %.

Omistusosuudella ei ole hankintalain, EU:n hankintadirektiivin eikä oikeuskäytännön mukaan välitöntä merkitystä sidosyksikköaseman kannalta, vaan riittävän määräysvallan olemassaolo on EU:n oikeuskäytännön mukaan tehtävä tapauskohtaisen kokonaisarvion perusteella. Esityksen sidosyksikköhankintoja koskevien kirjausten kuvataan tältä osin olevan tarpeellisia sidosyksikköhankintojen edellytysten selkeyttämiseksi. Tilanne ei ainakaan oikeustapausten valossa ole tältä osin ollut epäselvä. Ongelmat liittyvät sen sijaan ensisijaisesti sidosyksikkösäännösten liian laveaan käytännön soveltamiseen.

Hankintalain kansallisen ulosmyyntirajan (5 % tai 500.000 euroa) tulisi olla suurempi. EU-hankintadirektiivin mukainen ulosmyyntiraja on 20 %. Suurempi ulosmyyntiraja mahdollistaisi sidosyksiköiden toiminnan kehittämisen vastapainoksi kiristyvälle omistusosuusvaatimukselle.

Pohjois-Savon hyvinvointialue viittaa lakiesityksen laatineen työryhmän muistioon, johon on liitetty useiden työryhmässä edustettujen tahojen eriäviä mielipiteitä. Hyvinvointialue viittaa Suomen Kuntaliitto Ry:n, Hyvil Oy:n sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston eriäviin mielipiteisiin 10 %:n omistusosuuskirjauksesta ja niiden perusteluihin.

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?

Pohjois-Savon hyvinvointialue kuten sitä edeltänyt Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri on perustanut toimintaansa eri sidosyksiköiden kautta tehtäviin tavara- ja palveluhankintoihin.

Pohjois-Savon hyvinvointialue arvioi, että ehdotettu muutos aiheuttaisi merkittäviä riskejä hyvinvointialueen ydintoimintaan eli sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen hyvinvointialueen asukkaille. Hyvinvointialueen tulisi järjestää hyvin lyhyellä siirtymäajalla osa omista sidosyksikkösuhteistaan ja niiden perusteella tehdyt hankintasopimukset vastaamaan ehdotetun lain vaatimuksia.

Erityisesti tulee ottaa huomioon se, että sidosyksiköillä on keskinäisiä riippuvuussuhteita toisistaan, josta aiheutuu hyvinvointialueen ydintoimintaan huomattavia riskejä. Esimerkkinä voidaan mainita hyvinvointialueelle elintärkeitä laboratoriopalvelut. Laboratoriopalveluiden tuottajalle on ulkoistettu kaikki terveydenhuollon järjestämisen edellyttämät laboratoriopalvelut kuten potilaiden näytteiden ottaminen, analysointi ja muut niihin välittömästi liittyvät toiminnot. Laboratoriopalveluiden tuottajan omistusosuus hyvinvointialueellekin palveluita tuottavasta ICT-palveluntuottajasta on alle vähimmäisomistusosuuden. ICT-palveluntuottajan rooli on kuitenkin erittäin merkittävä hyvinvointialueen laboratoriopalveluiden saatavuuden ja niistä tuotettavien tietojen osalta. Tietojärjestelmämuutokset tulisivat vaatimaan resursseja ja aiheuttaisivat todennäköisesti lisäkustannuksia myös hyvinvointialueelle.

Mikäli yhtiöihin jää 10 % rajan alittavia omistusosuuksia, yhtiön sidosyksikköasema saastuu. Hyvinvointialueen on vahvistettava omistajaohjauksen keinoin yhtiöiden osakkeenomistajien valvontaa. Välillisesti voi vaikuttaa osakassopimusten muutokseen, mutta myös hyvinvointialueen muihin valvonta-, kuten tilintarkastuskustannuksiin.

Uusien palveluiden käyttöönotto myös muissa hyvinvointialueelle strategisesti tärkeissä sidosyksiköissä aiheuttaa merkittäviä riskejä hyvinvointialueen palvelutuotannon järjestämiselle ja palveluiden laadulle.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen tavoitteet yhteistyöstä ja kustannustehokkaasta toiminnasta yhteistyössä muiden hyvinvointialueiden kanssa vaarantuisivat. Hyvinvointialueiden yhteisomistukset palveluntuottajista, esimerkkinä Maakuntien Tilakeskus ja Hyvil Oy, eivät olisi jatkossa mahdollisia kaikkien hyvinvointialueiden osalta.

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

Hyvinvointialue pyrkii pääsääntöisesti säilyttämään sidosyksikköaseman omistamissaan yhtiöissä. Hyvinvointialue joutuu tekemään osakekauppoja joko vähimmäisosuuden turvaamiseksi tai muiksi järjestelyiksi, mikäli 10 %:n vaatimus toteutuu.

• Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Pohjois-Savon hyvinvointialue ei tunnista, että muutoksesta seuraisi taloudellisia tai muita hyötyjä hyvinvointialueelle. On selvää, että siirtymäkauden aikana ehdotettu muutos aiheuttaa ylimääräisiä kuluja ja hallinnollista epävarmuutta.

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

Sidosyksiköitä koskeva omistusosuusrajoituksen siirtymäaika nykyisessä muodossaan lain voimaan tulon jälkeen olisi ehdotuksen mukaan puolitoista vuotta. Pohjois-Savon hyvinvointialueen mielestä siirtymäaikaa ei voida pitää riittävänä.

Siirtymäaikana tulisi toteuttaa sopimusten irtisanomiset, palveluiden purkaminen, hankintojen kilpailuttaminen ja uusien palveluiden käyttöönotto niiltä osin, kun hyvinvointialueen tai hyvinvointialueen sidosyksiköiden omistus sidosyksiköstään alittaa 10 % vähimmäisomistusrajan. Lyhyt siirtymäaika tulee johtamaan markkinoiden kapasiteetin loppumiseen ja näistä johtuvien hintojen rajuun nousuun sekä resurssien kuormittumiseen siirtymäajan lopulla.

Lisäksi muutoksesta seuraavat mahdolliset omistusjärjestelyt vaativat huolellisen valmistelun päätöksentekoprosesseineen. Omistusjärjestelyihin liittyen huomioitavaksi tulee myös hyvinvointialuelain 16 §:n mukaiset vaatimukset investointisuunnitelmaa koskevista määräyksistä ja investointien lainanottovaltuudesta. Omistusjärjestelyihin liittyvät osakekaupat tulisi huomioida vuoden 2027 investointisuunnitelmalla. Vuosien 2027–2030 investointisuunnitelma tulee toimittaa ministeriöihin 31.12.2025 mennessä. Pohjois-Savon hyvinvointialueella ei ole mahdollisuutta suunnitella tai toimittaa tietoja mahdollisista osakekaupoista vuoden 2025 aikana.

Pohjois-Savon hyvinvointialue katsoo, että sidosyksiköitä koskevan siirtymäajan tulisi olla vähintään kolme vuotta.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen 7 momentin mukaan sidosyksikön vähimmäisomaisuutta koskevaa säännöstä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2027. Lisäksi saman momentin mukaan hankintayksikkö voi hyödyntää ennen tämän lain voimaantuloa sidosyksikkönsä kanssa tekemää sopimusta 30.6.2027 saakka. Pykälän 9 momentin mukaan hankintayksikön tulee irtisanoa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat 15 §:n perusteella tehdyt sopimukset päättymään siirtymäajan 30.6.2028 loppuun mennessä, mikäli omistusosuutta koskeva 10 prosentin vähimmäisomaisuusvaatimus ei täyty.

Ehdotettu säännös on epäselvä ja ristiriitainen 7 ja 9 momenttien päivämäärien osalta. Ehdotuksen mukaan sopimuksia voi hyödyntää 30.6.2027 saakka, mutta sopimukset voidaan irtisanoa päättymään 30.6.2028 loppuun mennessä. Mitä tämä tarkoittaisi sopimusten osalta 1.7.2027 – 30.6.2028 vai onko kyse mahdollisesti jälkimmäisen päivän osalta kirjoitusvirheestä, jolloin pykälän 9 momentissa pitäisi lukea **30.6.2027**.

• Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Sidosyksiköitä koskevasta kirjauksesta seuraisi hyvinvointialueella omistusjärjestelyihin liittyviä osakekauppoja ja sidosyksiköiden kanssa tehtyjen sopimusten irtisanomisia sekä uudelleenkilpailutuksia.

Hyvinvointialueen ja hyvinvointialueen sidosyksiköiden, joiden omistus palveluntuottajistaan on alle 10 %, tulisi hankkia uudet palveluntuottajat. Tästä seuraisi siirtymäaikaan liittyvät toimenpiteet sopimusten irtisanomisista, palveluiden purkamisesta, hankintojen

kilpailuttamisesta ja uusien palveluiden käyttöönotosta. Kaikkiin hallinto- ja hankintapäätöksiin liittyy valitusmahdollisuus, joka lisää päätöksiin ja niiden toimeenpanoon liittyvää oikeudellista epävarmuutta. Lyhyt siirtymäaika johtaa todennäköisesti valtakunnallisesti kilpailutusten kasautumiseen ja resurssien kuormittumiseen siirtymäaikana ja erityisesti sen lopulla.

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

Hyvil Oy:n, Kuntaliitto Ry:n ja KKV:n eriävissä mielipiteissä on nostettu esille se, että yleinen omistususuusvaatimus ei huomioi eri toimialojen, alueiden sekä erilaista hankintayksikköjen ja sidosyksikköjen eroja. KKV ja Hyvil Oy ovat nostaneet esimerkkinä esille hyvinvointialueet. Pohjois-Savon hyvinvointialueen näkemyksen mukaan hyvinvointialueita koskien tulisi säätää poikkeuksia, jotka mahdollistavat esimerkiksi hyvinvointialueiden välisen yhteistyön palveluissa.

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?

Hankintalakiin ehdotetut n kirjaukset 2, 71 ja 81 §:iin ja myös nykyiset säännökset eivät yksin kata hyvinvointialueen turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia tarpeita. Turvallisuutta ja huoltovarmuutta ei varmisteta pelkästään yksittäisillä, vaikka kriittisilläkin hankinnoilla, vaan organisaation häiriönsietokyvystä ja häiriöihin varautumisen tasosta ja toimivuudesta huolehtimalla. Tältä osin hankintalaki on keinoiltaan ja vaikuttavuudeltaan marginaalinen häiriötilanteiden uhkiin varautumisessa. Vaikka riskimaat ja niiden toimijat tunnistetaan, on näillä yleensä keinonsa käyttää kilpailutuksissa luvallisia toimijoita sijastaan. Tarjoajan roolissa voi esimerkiksi olla eurooppalainen yritys, eikä riskitoimijana tunnistettu alkuperäinen valmistaja, jolloin poissulkeminen ei lain mukaan ole helppoa, josko edes mahdollista.

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?**

Lakiehdotuksen 88 §:ään ehdotetun muutoksen tarkoitus on keventää hallinnollista taakkaa niin tarjoajien kuin hankintayksiköiden osalta. Sillä voidaan saavuttaa prosessin keventymistä, mutta samanaikaisesti rikosrekisteriotteiden pakollisuudesta luopuminen voi aiheuttaa epäselviä tilanteita ja mahdollisesti joissain hankinnoissa moninkertaista työtä mahdollisesti jälkikäteen esille tulleiden virheellisesti annettujen tietojen vuoksi. Koska hankintayksikkö voisi kuitenkin aina edellyttää rikosrekisteriotteiden antamista, hallinnollinen taakka ei välttämättä kevene.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankintojen ilmoittamista koskevat muutokset eivät sinänsä ole haaste hankintayksiköille, vaan niiden myötä mahdollisesti lisääntyvät matalalla kynnyksellä muutoseikoista tehtävät valitukset sekä näistä ja ilmoitusmenettelystä aiheutuva lisääntyvä työmäärä. Nämä eivät edistä muutosesityksen tai ylipäätään hankintalain tavoittelemaa lisäarvon tuottamista.

Muut huomiot

—