

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?

Kanta-Hämeen hyvinvointialue kannattaa hallitusohjelman tavoitteita kilpailun lisäämisestä ja säästöjen aikaansaamisesta. Esitetyt muutokset ovat kuitenkin ongelmallisia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Nousevien kustannusten lisäksi jotkut muutoksista ovat omiaan lisäämään hallinnollista taakkaa ja hankintoihin liittyvää byrokratiaa, viivästyttämään hankintoja ja aiheuttamaan juridisia riskejä. Yleisesti julkisten hankintojen houkuttelevuutta lisäisi enemmänkin sääntelyn keventäminen kuin alati lisääntyvät prosessivaatimukset ja valitusmahdollisuuksien lisääminen.

Hallitusohjelmassa on todettu, että kaikista tehtävämuutoksista tehdään huolelliset vaikutusarvioinnit ennen päätöksentekoa. Lainvalmistelun vaikutustenarvio-ohjeen mukaan vaikutusarvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava lainvalmisteluhankkeen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Tämän esityksen vaikutusarviot eivät ole riittäviä taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten, hyvinvointialueita koskevien vaikutusten, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä markkinavaikutusten tarkemmaksi ennakoimiseksi. Ehdotuksesta puuttuu riittävä tietopohja muutoksen hyötyjen ja haittojen arviointiin. Tämä on merkittävä puute, sillä hankintalakiin esitetyt muutokset ovat vaikutuksiltaan huomattavat.

Mietinnön perusteella syntyy osin se käsitys, että vaikutusten arvioinnin tekeminen on ulkoistettu lausunnonantajille, jolloin uudistuksen vaikutusten kokonaiskuva hämärtyy eivätkä lausunnon antajat pääse käytännössä lainkaan arvioimaan esityskokonaisuutta. Vaikutusten arviointi olisi tullut toteuttaa jo valmistelun aikana, jotta lausunnon antajilla olisi ollut tieto uudistuksen vaikutuksista yhteiskunnan eri sektoreille.

Esityksellä ei todennäköisesti tulla saavuttamaan hallitusohjelman mukaisia lopputavoitteita. Esimerkiksi esityksessä on hyvin ylimalkaisesti todettu vain hankintaprosessista aiheutuvat lisääntyneet kustannukset, mutta todelliset kustannukset tulevat itse muutosprojekteista. Julkisuudessa esiintyneiden arvioiden mukaan muuntokustannukset voivat olla jopa 1-2 miljardin välillä. Jos esitys toteutetaan esitetyllä siirtymäajalla, tulevat markkinat ylikuumentamaan erilaista muuntoprojekteista. Markkinatoimijat ja sidosyksikkö-asetuksessa toimivat yhtiöt eivät mitään todennäköisemmin kykene tuottamaan tällaista määrää muutosprojekteja esitetyssä aikaikkunassa.

Työryhmämietinnössä viitataan muutamassa kohtaa hallitusohjelmaan ja esitetään virheellinen oletus, jonka mukaan sidosyksiköiden avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti. Mietinnössä esitetään myös väite siitä, että sidosyksikköhankintojen korvaaminen kilpailutuksilla tuottaisi aina positiivisia vaikutuksia. Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat, että vaikutukset vaihtelevat merkittävästi toimialan, hankittavan palvelun, markkinatilanteen ja sidosyksikön mukaan.

Valmistelussa ei ole tehty luotettavia vertailulaskelmia. Toisaalta yksinkertaistetut laskelmat tuottaisivat helposti virheellistä vertailutietoa. Sidosyksiköiden toiminnassa hankintayksikön säästöt tulevat palvelun hinnan lisäksi sopimuksen joustavuudesta. Taloudellinen vertailu hankintalain mukaan kilpailutettuihin sopimuksiin kärsii siitä, ettei analyysissä voida huomioida kuinka usein muutos hankintayksikön palvelutarpeessa olisi johtanut palvelun uudelleen kilpailutukseen ja palveluntuottajan vaihtumiseen.

Yksioikoisten väitteiden esittäminen ilman perusteellisia selvityksiä, luotettavia laskelmia ja vaikutusten arviointeja antaa harhaanjohtavan kuvan tilanteesta, ja ohjaa lain valmistelua virheellisesti.

Hallitusohjelmassa on hyvinvointialueiden osalta todettu seuraavasti: ”Hallitus sitoutuu rahoittamaan täysimääräisesti hyvinvointialueille asetettavat mahdolliset uudet tehtävät tai niiden laajennukset tai keventämään tehtäviä vastaavasti.” Vaikutusarvio-ohjeessa on myös todettu, että hyvinvointialueiden velvoitteita lisättäessä tulee varmistaa, etteivät muutokset johda lisärahoituksen tarpeeseen tai vaihtoehtoisesti muutokset on otettava rahoituksessa huomioon. Jos esitys viedään ehdotetussa muodossa läpi, valtion on varauduttava kompensoimaan hyvinvointialueille uudistuksesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.

Hyvinvointialue yhtyy valtionvarainministeriön arvioon siitä, etteivät mietinnössä esitetyt vaikutusarviot ole riittäviä taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten, kunta- ja hyvinvointialuevaikutusten, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä markkinavaikutusten tarkemmaksi ennakoimiseksi. Ehdotuksesta puuttuu riittävä tietopohja muutoksen hyötyjen ja haittojen arviointiin.

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:

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole suurta vaikutusta. Markkinakartoituksen tekeminen on jo nyt arkipäiväinen toimintatapa huolellisen hankintayksikön toiminnassa. Ehdotetut arviointityökalut voivat tuoda lisäarvoa hankintayksikölle hankinnan valmistelussa.

Käytännössä esitetyn kokoluokan hankinta ilman markkinakartoitusta on erittäin haasteellista. Muutosta voidaan pitää enemmänkin nimellisenä. Yhteenvetona voi todeta, että markkinakartoituksen asettaminen velvoittavaksi yli 10M€ hankinnoissa on perusteltu.

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin

Hankintayksikön näkökulmasta osiin jakaminen tulee perustua siihen, että osiin jakamisesta on tosiasiallista hyötyä. Kategorinen pakottaminen lailla ei johda hankintayksiköiden näkökulmasta hyvään lopputulokseen taloudellisesta tai laadullisesta näkökulmasta.

Velvoite jakaa hankinta osiin voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin hankintoihin, joissa hankintayksikkö joutuu koordinoimaan yksittäisten hankintojen kokonaisuuksia merkittäväällä hallintotyömäärällä. Hankintojen jakaminen osiin voi myös vähentää vartenotettavien tarjoajien osallistumista kilpailutuksiin. Esimerkiksi tietotekniikkapalveluihin liittyen perustietotekniikka muodostuu noin kymmenestä eri palvelukokonaisuudesta. Jos ne kaikki hankitaan eri toimittajilta, tarkoittaa tämä erittäin suurta hallinnointityömäärää sen sijaan, että palvelukokonaisuus hankintaan yhdeltä toimittajalta.

Jos ministeriö aikoo muuttaa hankintalain 146 §:ää, tulisi osiin jakamista koskeva säännös laatia niin yksiselitteiseksi ja tarkaksi, etteivät poikkeusperusteet lopulta jää tapauskohtaisesti tuomioistuinten tulkittavaksi

Hankinnan jakamisvelvoite liian pitkälle vietyinä voi johtaa myös merkittävään kustannuksien kasvuun. Ehdotus osiin jakamisen edistämisestä ei ole siten kannatettava. Sääntelyä ei kannata laatia direktiivien sääntelyä tiukemmaksi.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Muistion perusteella ministeriö aikoo tehdä hankintakertomuksesta pakollisen EU-kynnysarvot ylittävässä hankinnoissa. Tämä toisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa, kun hankintapäätökseen on tähän saakka voinut kirjata vaadittavia asioita ilman tarvetta erilliselle dokumentoinnille.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Jo tällä hetkellä hankintayksiköt pyrkivät saamaan kilpailutuksiin useamman tarjoajan kuin yksi. Monimutkaisissa hankinnoissa kilpailutuksen uusiminen ei lähtökohtaisesti tuo tähän parannusta, ellei hankintayksikköä pakoteta luopumaan hankinnan sisällön kannalta pakolliseksi näkemistään vaatimuksista. Jos toimitaan näin, ei hankinnan kohde välttämättä vastaa enää hankintayksilön todellista tarvetta.

Toisaalta ehdotus jättää epäselväksi ja siten helposti riidanalaiseksi sen, millaiset muutokset kilpailutettavassa kokonaisuudessa tai menettelyssä ovat vielä hyväksyttäviä niin, että tämän katsottaisiin yhä olevan hankinnan ns. toinen kierros. Jos edellä kuvattuja riskejä ei oteta lopullisen säännöksen muotoilussa huomioon, johtaa ehdotus helposti siihen, että hankinnat julkaistaan kahteen kertaan samoilla identtisillä asiakirjoilla.

Kilpailutuksien pakollinen uusimien ei näin ollen välttämättä tule tuomaan esityksen tavoittelemia hyötyjä, vaan lisäämään työmäärää ja pidentämään hankintamenettelyä.

Jos nykyisellä esityksellä edellä kuvatuista ja muissa lausunnoissa ilmenevistä ongelmista huolimatta edetään, tulee lakiin kirjata selkeästi salassapito-oikeus ensimmäisen tarjouskisan tarjousten osalta.

Uudelleen kilpailuttaminen velvoittavana tilanteessa, joissa on vain yksi tarjous ei ole kannatettava.

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

65 § Markkinakartoitus

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan lainsäädännössä ei tule määritellä tarkasti, miten markkinakartoitus tulee tehdä, vaan siihen tulee jättää hankintayksikölle liikkumavaraa.

Mikäli markkinakartoituksen tekeminen voi olla valituksen kohteena markkinaoikeudessa, epätarkoituksenmukainen resurssien käyttö voi kasvaa. Hankintalain 146 §:n 2 momentin 1 kohdan osalta tulisi erityisesti selventää, tarkoittaako se ehdotettujen muutosten myötä, että valituskielto koskee myös ehdotettua 65 §:n 3 momenttia vai voiko valituksen tehdä sillä perusteella, että (riittävää) markkinakartoitusta ei ole tehty tästä velvollisuudesta huolimatta.

On uhkana, että esitetyt keinot johtavat markkinavuoropuheluihin, joilla pyritään varmistamaan vapautuminen hankintalaissa asetetuista vaatimuksista (esim. tarjouspyynnön uusiminen yhden tarjouksen vuoksi). Tämän tyyppinen toiminta ei johda lain uudistamisessa tavoiteltuihin tavoitteisiin. Tärkeämpää olisi kehittää hankintaosaamista, kouluttamismahdollisuuksia ja varmistaa riittävät resurssit hankintatoimessa laajasti.

Markkinakartoitusten lisääminen on kannatettava tavoite. Kanta-Hämeen hyvinvointialueen hankinnoissa on saatu runsaasti lisäarvoa potentiaalisten tarjoajien kanssa käydyistä vuoropuheluista.

Sen sijaan Kanta-Hämeen hyvinvointialue ei näe merkittävää hyötyä siitä, että asetettaisiin poikkeukseton velvollisuus tehdä markkinakartoitus yli 10 miljoonan euron hankintoihin. Kuten edellä on todettu, huolellinen hankintayksikkö tekee jo nyt markkinakartoituksen, ja se on järkevää myös euromääräisesti pienemmissä hankinnoista.

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tällä muutoksella ei ole haitallisia vaikutuksia hankintayksikön näkökulmasta, mutta vastaavasti minkäänlaista laajempaa hyötyä muutoksesta ei ole.

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin:

Hankintayksikön näkökulmasta osiin jakaminen tulee perustua siihen, että osiin jakamisesta on tosiasiallista hyötyä. Kategorinen pakottaminen lailla ei johda hankintayksiköiden näkökulmasta hyvään lopputulokseen taloudellisesta tai laadullisesta näkökulmasta. Hankintojen jakamisvelvoite nykyisestä tiukemmin voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin hankintoihin

Kanta-Hämeen hyvinvointialue katsoo, että sillä on jo nykyisellä lainsäädännöllä intressi ja riittävät keinot jakaa hankintoja osiin silloin, kun se on

kokonaistaloudellisesti järkevin vaihtoehto.

Hankintayksikkö katsoo, että ehdotettu lähtökohta, jonka mukaan hankinta tulee jakaa aina osiin, on ongelmallinen. Hankinnan kohde ei välttämättä ole luonteeltaan lainkaan jakokelpoinen. Osiin jakaminen ei käytännössä takaa säästöjä tai muita hyötyjä.

Sinänsä on kannatettavaa, että markkinakartoituksen perusteella hankintayksikkö voi luopua osiin jakamisesta. Käytännössä nämä päätökset tehdään aina markkinakartoituksen jälkeen. Lainsäädännössä on todettava kuitenkin selvästi ne toimet, jotka hankintayksikön tulee suorittaa markkinakartoituksessa, jotta se voi luopua osiin jakamisesta.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Esitetty lisäys 124 § 1 momenttiin lisää hankintojen avoimuutta ja on juridisesti hyväksyttävä. Se lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa, eikä sillä ole käytännössä merkitystä hankinnan lopputulokseen, koska se julkaistaan hankintapäätöksen jälkeen.

Ehdotetun 124 §:n perusteluissa todetaan: ”Hankinnan ennakoidun arvon ylittäessä 10 miljoonaa euroa, hankintayksikön tulisi hankintapäätöksessä kuvata hankintamallin valintaa koskeva menettely.” Mietinnössä ei kuitenkaan esitetä muutosta hankintalain pykälään 123 (Hankintaa koskeva päätös).

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkökulmasta on erittäin tärkeää, että tarjousten määrät lisääntyisivät julkisissa tarjouspyynnöissä. Kanta-Hämeen hyvinvointialue katsoo, että hankintalain 125 § ehdotetut muutokset eivät tue asetettuja tavoitteita. Jos hankintayksikkö saa vain yhden tarjouksen ja sillä on vapaus julkaista tismalleen samat asiakirjat uudelleen, on todennäköistä, että se ei muuta lopputulosta ja hankintayksikkö saa edelleen yhden tarjouksen. Näin ollen lakimuutos ainoastaan lisää hallinnollista taakkaa ja lisää kustannuksia sekä pidentää hankintaprosesseja. Lisäksi muutos tuo lisätyötä tarjoajalle, joka tekee tarjouksen kaksi kertaa.

Kilpailutuksien pakollinen uusimien ei näin ollen välttämättä tule tuomaan esityksen tavoittelemia hyötyjä, vaan lisäämään työmäärää ja pidentämään hankintamenettelyä. Uudelleen kilpailuttaminen velvoittavana tilanteessa, joissa on vain yksi tarjous, ei ole kannatettava.

Ehdotetuista muutoksista hankintayksikkö voisi vapautua markkinakartoituksella. Mietinnön perusteella jää epäselväksi, mitä toimia hankintayksikön tulisi suorittaa, jotta se voisi vapautua yhden tarjouksen rajoituksesta.

Jos lainsäädännön muutokset kuitenkin nähdään ainoana tehokkaana keinona ohjata hankintayksikköjä, olisi paljon kannatettavaa eksaktisti määrittellä hankintojen CPV-koodien kautta ne palvelut, joihin hankintayksikön tulee saada useampia tarjouksia, jotta se voi tehdä hankintapäätöksen.

Mikäli aiottu muutos aiotaan toteuttaa, tulisi lakiin sisällyttää siirtymäaika, jotta hankintayksiköt voivat aikatauluttaa uudelleen suunnitellut hankintansa ja näin pystyisivät varautumaan toiseen tarjouskierrokseen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan sidosyksiköiden yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Ehdotus tulee nostamaan merkittävästi julkisten toimijoiden kustannuksia (hankinta- ja substanssiasiantuntijoiden rekrytoinnit, kilpailutusten valmistelu ja toteuttaminen, saatujen tarjousten kustannustason nousu kasvaneen kysynnän vuoksi, muutoksenhaku). Lisäksi osa sidosyksikköjen tuottamista palveluista siirtyy hankintayksiköiden omaksi palvelutuotannoksi. Palveluita todennäköisesti siirtävät omaksi tuotannoksi isommat hankintayksiköt (esim. hyvinvointialueet), joilla on kyvykkyys palvelun itsenäiseen järjestämiseen. Palveluiden palauttaminen hankintayksikön omaksi tuotannoksi ei vastaa hallitusohjelman tavoitteita julkisen sektorin tehokkuuden parantamisesta eikä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistamisesta. Ehdotus vaikuttaisi olevan ristiriidassa sekä hallitusohjelman tavoitteiden, että hankintalain kanssa.

Muistio ei sisältänyt arviota siitä, onko kymmenen prosentin omistusosuusedellytys yhteensovittavissa hankintadirektiivin ja sitä tarkentavan oikeuskäytännön kanssa. Esimerkiksi sidosyksikkösopimusta koskevassa Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C 285/18 on todettu, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön eri tuotantotapoja suosivaa lainsäädäntöä vain tietyin edellytyksin. Yksi näistä edellytyksistä on se, etteivät tällaiset säännöt voi kuulua hankintadirektiivin täytäntöönpanoon. Ehdotuksella etenemiseen sisältyy riski, että sidosyksikköä koskeva rajausta tunnustetaan EU-lainsäädännön vastaiseksi siinä vaiheessa, kun kansallisesti on jo ryhdytty merkittäviin ja kalliisiin uudelleenjärjestelyihin.

Kymmenen prosentin omistusosuuden lisääminen lakiin voi olla uudemman kansallisen oikeuskäytännön valossa myös tarpeetonta. Hallitusohjelman laatimisen jälkeen sidosyksiköihin

liittyvää määräysvaltakriteeriä on tuomioistuinten oikeuskäytännössä täsmennetty ja täsmentäminen jatkuu edelleen, kun uusia sidosyksikkösopimuksia on saatettu markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Määräysvaltakriteerin täsmentyminen voi johtaa hallitusohjelman tavoitteiden toteutumiseen ilman, että hallituksen tarvitsee ottaa aiemmin kuvattua riskiä omistusosuussäätelyn ja direktiivin ristiriidasta.

Jos esityksen mukainen rajoitus toteutuu, se tulee aiheuttamaan merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Esityksessä muodossa se on liian rajaava ja ehdoton. Se nostaisi varmuudella hyvinvointialueiden kustannuksia ja pakottaisi tarkastelemaan ja järjestelemään olemassa olevien yhtiöiden omistusrakennetta. Tämä veisi fokusta pois varsinaisesta yhtiöiden toiminnan kehittämisestä. Sidosyksiköiden omistaja- ja asiakasmäärän pienenemässä menetetään keskittämistä ja hankintavolyymien kutistumisesta saatavat synergia- ja skaalahyödyt. Tuotannon yksikkökustannukset ja omistajien kokonaiskustannukset kasvavat.

Hyvinvointialue yhtyy valtionvarainministeriön huomioon siitä, että ehdotuksesta puuttuvat oikeasuhtaiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksiköiden toiminta ei vääristä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu.

Pienet ja keskisuuret kunnat ja kuntayhtymät nojautuvat merkittävästi sidosyksikkö-asetuksessa olevien yhtiön palvelutuotantoon. Nämä yhtiöt myös toteuttavat omistajien hankintoja. Jos omistajuus rajoitetaan 10 %:iin, tulee tämä tarkoittamaan merkittäviä haasteita pienille/keskisuurille toimijoille. Kyseisillä toimijoilla ei ole resursseja, eikä osaamista toteuttaa monimutkaisia hankintoja. On selvää, että tämä tulee aiheuttamaan näille toimijoille merkittäviä toiminnallisia haasteita ja lisäkustannuksia.

Kokonaisuutena hyvinvointialue arvioi, että suuremmat toimijat (hyvinvointialueet ja suuret kaupungit) selviävät uudistuksesta, mutta pienet ja keskisuuret toimijat ajautuvat merkittäviin haasteisiin. Esityksen hyväksyminen nyky muodossa tulee kuitenkin aiheuttamaan myös suuremmille hankintayksiköille huomattavia ylimääräisiä kustannuksia.

Ratkaisuehdotus haittojen minimoiseksi

Esitys nyky muodossa aiheuttaa merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia ja ylimääräistä hallinnollista työtä ja johtaa epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin. Ongelmien lieventämiseksi olisi syytä harkita, että sidosyksiköiden sallittuja ulosmyyntirajoja tarkasteltaisiin uudelleen.

Ehdotamme, että ulosmyyntiraja muutettaisiin hankintadirektiivien mukaiseksi, jolloin sidosyksiköiden liikevaihdosta 20 % voisi suuntautua muille kuin omistajille (nykyisin 5 % / 500.000 €)

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Isommat toimijat luultavasti selviävät muutoksesta noin 36-54 kk siirtymäajalla.

Pienemmille toimijoille aiheutuu haasteista selvittää muutoksista talouden ja resurssien näkökulmasta. Todennäköisesti yhteistyö siirtyy kuntien väliseksi.

Nykyisiä sidosyksikkö-asemassa olevia yhtiöitä pilkotaan eri omistajien / omistajuuksien kesken.

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

Esitetty muutos aiheuttaisi merkittäviä omistusjärjestelyitä nykyisten omistajien kesken. Muutos aiheuttaa paljon hallinnollista työtä, omistajien välisiä neuvotteluja ja sopimista ja asiantuntija-avun käyttämistä, kun nykyisiä hallinnollisia rakenteita puretaan ja uusia perustetaan.

Alustavan arvion perusteella voi todeta, että kaikki vaihtoehdot johtavat kustannusten kasvuun. Hallinnolliset kustannukset nousevat uudistuksen seurauksena huomattavasti.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko**

toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

Kanta-Hämeen hyvinvointialue on mukana sidosyksikköasemassa olevien yhtiöiden toiminnan jatkon ja omistusjärjestelyjen suunnittelussa riippumatta siitä, mikä nykyinen omistusosuus on. Toimenpiteet käynnistetään ja suunnitelmia aletaan toteuttamaan siinä vaiheessa, kun tiedetään, mikä tulee olemaan lainsäädännön lopullinen sisältö. Toimenpiteillä on laaja kirjo.

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

Ks. vastaukset edellä

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

Esitetyt siirtymäajat eivät ole riittävät. Siirtymäaikaa tarvitaan 36 - 54 kuukautta.

On välttämätöntä, että muutoksen toteuttamiseen varataan riittävä siirtymäaika. Esimerkiksi hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä riittämätön täytäntöönpano-aika pakotti tekemään valmistelussa hätäisiä ja kalliita ratkaisuja, jotka aiheuttivat runsaasti ylimääräisiä kustannuksia ja jotka jouduttiin nopeasti järjestelemään tai kilpailuttamaan uudelleen. Esimerkiksi hoivapalveluissa markkinatoimijat ilmoittivat useamman kymmenen prosentin hinnankorotuksista tietoisina siitä, ettei hyvinvointialueella ole vaihtoehtoja palvelun järjestämiseksi.

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

Esitetty 18 kk siirtymäkausi ei ole riittävä. Muutoksien toteutuessa julkisten toimijoiden (erityisesti pienten toimijoiden) tulee merkittävästi rakentaa/vahvistaa itselleen hankintakyvykkyyttä, lähteä välittömästi kilpailuttamaan markkinoilta niitä palveluita, joita sidosyksikkö-asemassa toimivat yhtiöt ovat niille tuottaneet.

Pitkä siirtymäaika on välttämätön, että voidaan estää kysynnän ja tarjonnan epäsuhtaan liittyvät riskit. Kysyntäpiikkien tiedetään jo johtaneen tilanteisiin, joissa kaikki hankintayksiköt eivät saa lainkaan tarjouksia, tarjoukset ovat ylihintaisia tai voittanut tarjoaja ei pystykään resursoimaan palveluiden haltuunottoa kaikille hankintayksiköille samanaikaisesti. Riski kustannusten noususta ja hankintaprosessien ennakoimattomuudesta voi johtaa siihen, että hankintayksiköt siirtävät

sidosyksiköille ulkoistettuja palveluita omaksi toiminnaksi, mikä toisaalta sotii niitä tavoitteita vastaan, joita hallitus on uudistuksellaan tavoitellut.

Riittävän pitkä siirtymäaika mahdollistaa myös sen, että valtion maksamat muutoksesta aiheutuvat kompensatiot hyvinvointialueille jakautuvat useammalle vuodelle.

Kilpailutukset vievät hankinnan kohteesta riippuen noin 4 – 12 kk kuukautta. Tämän jälkeen tapahtuu toimittajan vaihtaminen. Esimerkiksi ICT:n perustietotekniikkatoimittajan kilpailuttaminen vie aikaa noin 12 kk. Tämän jälkeen alkaa siirtoprojekti, joka vie aikaa 1,5-3 vuotta.

Siirtymäajan osalta tulee myös huomioida se, että sidosyksiköt ovat kilpailuttaneet sopimuksia ja hankintayksiköt ovat niiden kautta sitoutuneet kilpailutettuihin hankintasopimuksiin. Jos ehdotus aiotaan tunnistetuista riskeistä huolimatta viedä läpi, tulee sen joka tapauksessa koskea ainoastaan uusia sidosyksiköiden kanssa tehtäviä sopimuksia.

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

Eriävät mielipiteet esimerkiksi ruokahuollon jatkuvuuden turvaamiseen ovat validit. Valtiovarainministeriön esille nostamat huolet esimerkiksi jatkuvuuden turvaamiseksi esim. kyberturvallisuudessa ovat oikeat, jos omistajuuksiin ei tule poikkeuksia. Vähintään siirtymäkautta tulee säätää merkittävästi pidemmäksi, jotta tämä näkökulma ei vaarannu.

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?

Kanta-Hämeen hyvinvointialue kannattaa sitä, että lakimuutokset mahdollistavat paremmin varautumisen ja huoltovarmuuden huomioimisen hankinnoissa. Varautumisen ja huoltovarmuuden osalta edellytetään kuitenkin myös muita toimenpiteitä kansallisesti. Varautumisen ja huoltovarmuuden turvaamiseksi pitäisi vahvistaa enemmän kuin heikentää sidosyksiköiden käyttöä.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen näkökulmasta muutos on kannatettava. Tosiasiallisesti rikosrekisteriotteiden tarkistaminen ei ole juurikaan johtanut tarjoajien hylkäämiseen, mutta sillä on ollut suuri hallinnollinen taakka sekä tarjoajille että hankintayksiköille. Lakiin tulisi jättää kuitenkin mahdollisuus vaatia rikosrekisteriotteita silloin kun hankintayksikkö katsoo sen tarpeelliseksi.

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

On mahdotonta arvioida tarkasti kuinka paljon ajallisesti yhden tarjoajan rikosrekisteriotteiden tarkastaminen vie hankintayksikön aikaa yhdessä kilpailutuksessa, koska tämä riippuu valittujen toimittajien määrästä. Hyvinvointialue kuitenkin arvioi, että muutoksen merkittävin vaikutus tulee kuitenkin siihen, kuinka nopeasti sopimus voidaan solmia valitun toimittajan kanssa. Ei ole harvinaista, että rikosrekisteriotteiden saapumista odotetaan 2-3 viikkoa, joka lykkää sopimuksen aloittamista. Toimittajan antamalla vakuutuksella säästetään huomattavasti aikaa ja päästään nopeammin toteuttamaan niitä tavoitteita, joita hankinnalle on asetettu.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Kanta-Hämeen hyvinvointialue kannattaa pykälään 58 esitettyä muutosta, jonka mukaisesti myös kansallisen kynnyksarvon ylittävistä suoraankinnoista on julkaistava jälki-ilmoitus. Tämä lisää merkittävästi läpinäkyvyyttä.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue kannattaa pykälän 101 kohdan 2 muutosta, jossa sallittaisiin hankintailmoitusten julkaiseminen useammalla kielellä. Hankintayksiköille tulee kuitenkin jäädä mahdollisuus julkaista hankintailmoitus vain suomeksi tai ruotsiksi.

Muut huomiot

Viranomaisten asiakirjajulkisuudella on yhteiskuntajärjestystä lujittava tehtävä. Kansalaisten luottamus viranomaistoimintaan kasvaa, kun heillä on mahdollisuus valvoa julkisten varojen käyttöä asiakirjajulkisuuden ja viranomaisten toiminnan avoimuuden kautta. Riittävällä julkisuudella taataan edellytykset ja mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuudella mahdollistetaan myös viranomaistoiminnan kritiikki ja valvonta.

Vuosituhanen vaihteessa säädettyyn julkisuuslakiin jäi kuitenkin merkittävä puute, kun julkisomisteiset osakeyhtiöt (=sidosyksiköt) jätettiin lain soveltamisalan ja demokraattisen valvonnan ulkopuolelle. Hyvinvointialueen asukkailla ja kuntalaisilla ei ole mitään lakisääteistä oikeutta tutustua tällaisen osakeyhtiön päätöksentekoon ja yhtiön asiakirjoihin, vaikka yhtiö saattaa toimia puhtaasti verovaroin.

Nykyisen julkisuuslain soveltamisalaa olisi syytä laajentaa koskemaan julkisomisteisia osakeyhtiöitä ja sidosyksiköitä. Tällä keinolla ne saataisiin demokraattisen valvonnan ja kontrollin piiriin. Tämä parantaisi julkisyhteisöjen ja konsernin avoimuutta ja legitimizeettiä ja lisäisi mahdollisuuksia saada tietoja sidosyksiköissä käsiteltävistä asioista. Jo tällä muutoksella sidosyksiköiden toiminnan läpinäkyvyys paranisi merkittävästi ja poistaisi nykyisiä ongelmia Julkisuuslain soveltamisala on rajattu liian tiukasti.

Savola Jussi

Kanta-Hämeen hyvinvointialue - Konserni- ja tukipalvelut