

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen lausunto lausuntopyyntöön (VN/4099/2024) Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Vastaus:

Esityksen tavoitteet hankintojen tehokkuuden lisäämiseksi, kustannussäästöjen aikaansaamiseksi ja hankintoihin liittyvän hallinnollisen taakan pienentämiseksi ovat sinällään tavoittelemisen arvoisia. Esitetyt muutokset, erityisesti sidosyksikköjä koskeva 10 % vähimmäisomistusoikeusvaatimus, johtaa kuitenkin Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan päinvastaiseen lopputulokseen. Esitetyistä muutoksista saatavat kustannushyödyt jäisivät käytännön tasolla epävarmoiksi, mutta aiheuttaisivat mm. merkittävän hallinnollisen taakan lisääntymistä.

Hankintojen entistä parempi suunnitteleminen on tarpeellista, mutta nyt tehdyillä linjauksilla suunnitelmallisuuden lisääminen vaarantuu. Erityisesti esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuus kasvattaisi hyvinvointialueen kustannuksia esim. volyymietujen hävitessä, kun yhteisten tukipalvelujen käyttö in-houseyhtiöiden ja Islab hyvinvointiyhtymän kanssa muodostuisi mahdottomaksi.

Hyvinvointialueille muodostuu myös suoria muutuskustannuksia mm. hyvinvointiyhtymän ja hyvinvointialueen ict-järjestelmien integraatioiden uudelleen rakentamisesta, kun yhteistä ICT-kumppania ei voitaisi enää käyttää. Kilpailun ei arvioida lisääntyvän hyvinvointiyhtymän hankinnoissa. In-house yhtiöt kilpailuttavat jo nyt markkinasta merkittävän osan liikevaihdostaan. Jatkossa tähän liittyvä kilpailutus, sopimushallinta, sopimusohjaus ja sopimuksen aikainen toiminnan valvonta siirtyisi hyvinvointialueen vastuulle ja lisäisi hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, mutta ei kilpailua. Osassa nyt in-house yhtiöiltä hankittavista palveluista (terveydenhuollon pesulapalvelut) markkina on Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksenkin perusteella melko keskittynyt. Osa palveluista on strategisesti sellaisia, jotka on tärkeä pitää omassa ohjauksessa.

Hallitusohjelman mukaan vähimmäisomistusvaatimuksessa huomioidaan yleinen etu ja ”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.”

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?

Vastaus:

65 § (Markkinakartoitus) Selkeä euromääräinen (10 milj. euroa) rajausta saattaa edistää markkinakartoituksen käyttöä. Oletettavaa kuitenkin on, että hankintayksiköt ovat jo tehneet markkinakartoitusta tämän suuruusluokan hankinnoissa, joten markkinakartoitusten lisääntyminen sääntelyn kautta on epävarmaa.

75 § (Hankintasopimuksen jakaminen osiin) ehdotetut muutokirjaukset voivat muodostaa lisääntyvää tulkinnanmahdollisuutta siitä, milloin hankinnan jakaminen osiin on perusteltua ja milloin ei.

Myös pykälään 125 § (Hankintamenettelyn keskeyttäminen) esitetyt muutokset voivat muodostua tulkinnanvaraisiksi. Uudelleenkilpailuttamisen velvoite yhden tarjouksen tilanteessa poistuisi, mikäli hankintayksikkö on suorittanut 65 § mukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin 75 § mukaisesti. Kuitenkin edellä esitetyn mukaisesti 75 § perusteet hankinnan jakamisesta osiin voivat olla hankintakohtaisia tulkintakysymyksiä. Myös mikäli lainkohtia ei muuteta täsmällisemmäksi siinä, milloin markkinakartoitus katsotaan suoritetuksi riittävällä tavalla, muuttuu sääntely hankintayksiköiden kannalta ongelmalliseksi.

Vaikka kirjausten tavoite on hyvä, esitetyt sanamuotojen muutokset ovat siten tulkinnanvaraisia, että niiden noudattaminen yksittäisessä hankintaprosessissa on vain jälkikäteen arvioitavissa ja tulkinnanvaraisuus voi johtaa lisääntyvään markkinaoikeuskäsittelyjen määrään.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vastaus:

Vähimmäisomistusosuuden osalta esitetyt muutokset ovat ristiriidassa lain 2 §:ään sisällytettyjen tavoitteiden kanssa julkisten varojen käytön tehostamisesta.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on samaa mieltä mm. VM:n ja Hyvil Oy:n eriävissä mielipiteissä esille nostetuista kohdista, että sidosyksikkösääntelyn muutos tulisi nostamaan julkisen sektorin kustannuksia ja toisi lisähaasteita jo nyt vaikeassa taloustilanteessa oleville hyvinvointialueille. Tämä tarkoittaa, että sidosyksiköiden käytön rajoittaminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä toteuttamiskelpoinen nykymuodossaan. Tämän lisäksi (säännöskohtaisesta perusteluosasta) löytyvä kirjaus ”sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja” yhdessä vähimmäisomistusvaatimuksen kanssa käytännössä estää tukipalvelujen tuottajia käyttämästä hyvinvointialueen kanssa yhteisiä in-house yhtiöitä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vastaus:

Mikäli aikaisemmin yhden sidosyksikön tuottama palvelu joudutaan jakamaan usean eri kilpailutetun tuottajan palveluiksi, kasvavat hankintayksiköille koituvat välilliset kustannukset.

Hankintayksikön tulisi varata resursseja lisääntyviin kilpailutus- ja sopimushallinnan prosesseihin, mikä lisäisi niiden hallinnollista taakkaa suurestikin.

Nyt ehdotetulla uudella omistusosuusrajaa koskevalla määrittelyllä hankintayksiköiden kokonaiskustannukset tulisivat kasvamaan, vaikka yksittäisissä hankinnoissa kilpailuttamalla mahdollisesti saavutettaisiinkin kustannushyötyjä. Tämä syventäisi hyvinvointialueen talousahdinkoa entisestään. Huomionarvoista lisäksi on, että siltä osin kuin sidosyksiköt ovat jo hankintalain mukaisesti kilpailuttaneet hankintoja omistajilleen, muutos ei lisäisi kilpailua.

Tietyillä toimialoilla kilpailuttamisvelvoitteesta voisi syntyä myös hankintateknisiä haasteita. Esimerkiksi ICT-palveluissa voisi tulla selvitettäväksi, missä määrin hankintayksikölle olisi mahdollista kuvata avoimessa kilpailutuksessa toisen kaupallisen ICT-toimijan hallinnoimaan tietojärjestelmäympäristöön liittyviä asioita, jotta muut tarjoajat voisivat jättää tarjouksen tasavertaisesti. Tämä lisäisi osaltaan hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

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

Vastaus:

Hankintayksiköiden tulisi kilpailuttaa kiireellisesti sellaiset sidosyksikköhankintansa, joiden osalta uuden sääntelyn edellyttämä vaatimus vähimmäisomistusosuudesta ei täyttyisi. Tämä puolestaan tarkoittaisi sitä, että hankintayksiköiden tulisi pystyä resurssomaan nopeasti ja yhtäaikaaisesti henkilöstöä hankintatehtäviin tai ohjata hankintoja yhteishankintayksiköille, joille siirtyisi vastaavasti tarve saada osaavaa henkilökuntaa. Myös henkilöstöresurssitarve hankintojen määrittelemiseksi kasvaisi hankintayksiköissä. Tilanne voisi johtaa laajaan osaajapulaan.

Esitetty muutos johtaisi myös hyvinvointialueiden omistamien konserni- ja osakkuusyhtiöiden ennen näkemättömään yhtäaikaiseen yhtiöjärjestelyaaltoon, mikä kuormittaisi entisestään vaikeassa taloustilanteessa olevia hyvinvointialueiden resursseja. Tämä yhtäaikainen valtakunnallinen yhtiöiden järjestely saattaisi aiheuttaa myös merkittäviä markkinahäiriöitä.

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

Vastaus:

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue toivoo, että lakivalmistelussa huomioidaan esille nousevat puutteet, joita mm. VM on omassa eriävässä mielipiteessään nostanut esille. Näistä yhtenä tärkeimpänä on, että valmistelussa ei ole otettu huomioon hallitusohjelman kirjauksen edellyttämää yleistä etua. Ehdotuksesta puuttuvat oikeasuhteiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksikköjen toiminta ei vääristä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu.

Mikäli vaatimus, että kunkin hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia etenee jatkovalmisteluun, on ehdotettu siirtymäaika aivan liian lyhyt, jotta hyvinvointialueet voisivat selvittää yhtä aikaa sekä haastavan taloustilanteen ratkaisemisesta että hankintalain muutoksen mukanaan tuomista muutoksista.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Vastaus:

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan muutoksesta ei kokonaisuutena seuraisi taloudellisia hyötyjä.

Mahdolliset hankintayksikölle kohdistuvat taloushyödyt voisivat syntyä joidenkin hankintojen tai hankintakategorioiden kohdalla esimerkiksi yhteishankintayksiköiden volyymietujen kautta, mutta kokonaiskuvassa syntyvät kustannukset mm. erilaisista yhtiöjärjestelyistä tulisivat ylittämään oletetut hyödyt, jos muutos toteutettaisiin nyt lakiin esitetyllä tavalla.

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

Vastaus:

Esitetty siirtymäaika ei ole riittävän pitkä eikä siksi realistinen.

Esitetyssä siirtymäajassa on epärealistista onnistua ihan ensimmäiseksi vaadittavasta selvitystyössä, jota muutos edellyttäisi sekä hankintayksiköiltä että niiden sidosyksiköitä sen osalta, miten kilpailutettavaksi siirtyvät toiminnot tulisi uudelleen järjestellä ja kilpailutukset toteuttaa.

On lisäksi riskinä, että yhtäaikaisten kilpailutusten määrä olisi haaste myös tarjoajille sekä tarjousten valmistelun että voitettujen kilpailutusten toteuttamisessa. Lyhyelle aikavälille kasaantuva kysyntä voisi nostaa hintoja ja jos tarjontaa ei syntyisi riittävästi, voisi tilanne vaarantaa hyvinvointialueen palvelujen tuottamisen.

Siirtymäajan pitäisi olla huomattavasti nykyistä pidempi (vähintään 5 vuotta), mikä mahdollistaisi edes teoriassa hallitun siirtymisen.

Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Vastaus:

Hankintayksiköissä:

- Selvitys ja toimintasuunnitelma sidosyksikkökumppaneilta hankittujen palvelukokonaisuuksien osalta, mahdollisten uusien toimintamallien käyttöönotto ja tarvittavien ja tarkoituksenmukaisten kilpailutuskokonaisuuksien suunnittelu.
- Kilpailutuksiin tarvittavan henkilöresurssin hankkiminen sekä kilpailutusten priorisointi-, aikataulutusta ja toteuttaminen.
- Käyttöönottovaiheiden sujuva varmistaminen ja toimintojen vakiinnuttaminen uusia sopimuksia vastaavaksi.
- Edellä esitettyjen tehtävien rahoittamista ja budjetointia.

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

Vastaus:

Koko 10 prosentin vähimmäisomistusvelvoite pitää arvioida uudestaan, jolloin poikkeusjärjestelyjä ei tarvita.

Sidosyksikköä tulisi voida käyttää huoltovarmuuden (ml. Kyberturvallisuuden) kannalta tärkeisiin palveluihin. Esim. terveydenhuollon julkisten toimijoiden yhteinen ICT. Nämä erityistehtävät tulee tunnistaa lainsäädännössä. Sidosyksikköä tulisi voida käyttää tilanteessa, jossa alalla ei ole toimivaa markkinaa. Vähimmäisomistusosuusvaatimusta ei tulisi ainakaan soveltaa tilanteissa, joissa hankintayksikkö käyttää sidosyksikköön merkittävää määräysvaltaa yhdessä omistajansa kanssa. Esim. hyvinvointiyhtymä tai in-house yhtiö voisi käyttää sidosyksikköä, joissa se yhdessä jäseninään toimivien hyvinvointialueiden kanssa täyttää vähimmäisomistusvaateen. Tämä mahdollistaisi hyvinvointiyhtymän ja jäseninään toimivan hyvinvointialueiden käyttää yhteisiä resursseja jatkossakin ja saada tästä kustannushyötyä.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Vastaus:

Esitetyt muutokset turvallisuuden ja huoltovarmuuden osalta ovat hankintaprosessin näkökulmasta perusteltuja.

Hallitsematon muutos julkisen sektorin kriittisiin tukipalveluihin on kuitenkin merkittävä riski nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa etenkin, kun muutoksen vaikutuksia ei ole asianmukaisesti arvioitu. Työryhmämietinnössä ei ole tunnistettu erityisesti terveydenhuollon ICT-palvelujen häiriöttömän toiminnan kriittisyyttä kaikissa tilanteissa. Toiminta on kriittistä terveydenhuollolle 24/7, jokaisella hetkellä ja kaikissa tilanteissa.

Pohjois-Karjalan kaikki kuntatoimijat ja hyvinvointialue ovat saman maakunnallisesti rakennetun maakuntaverkon käyttäjiä. Verkon ylläpito, hallinta ja turvaominaisuudet ovat keskitetysti hallintoituja. Mikäli pienet kuntatoimijat joutuisivat hankkimaan kyseiset palvelut markkinoilta, tarkoittaisi tämä samalla maakuntaverkon pirstoutumista ja haavoittuvuuden lisääntymistä julkisen sektorin toimijoiden osalta. Kaikilta yhteiskunnan toimijoilta edellytetään varautumista erilaisiin uhkiin ja suoraan vihamieliseen vaikuttamiseen. Kriittisten tietojärjestelmien tulee olla toiminnassa normaalioloissa, häiriötilanteissa sekä suoranaississa poikkeusoloissa. Jos ICT-infran hankkiminen pirstoutuisi useiden toimijoiden omiin ratkaisuihin, vaarantaisi tämä merkittävästi ICT-palvelujen toimivuutta, erityisesti poikkeusoloissa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Vastaus:

Esitetty huomio siitä, että nykyinen käytäntö rikosrekisteriotteiden tarkastamisesta ei ole tehokas harmaan talouden kitkemiseksi, on perusteltu. Hallinnollinen taakka olisi perustellumpi, mikäli nykyinen menettely pystyttäisiin korvaamaan myös sakkorangaistukset kattavalla selvityksellä.

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

Vastaus:

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopuminen vähentäisi hallinnollista taakkaa.

Mikäli rikosrekisteriotteiden selvittäminen päädyttäisiin edelleen säilyttämään, keventyisi prosessiin eri vaiheissa osallistuvien hallinnollinen taakka sähköisesti saatavien ja/tai tarkastettavien rikosrekisteriotteiden käyttöönoton edistämisellä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Vastaus:

Ehdotetut muutokset ovat avoimuuden edistämisen ja hankintojen ilmoittamisen käytäntöjen yhtenäistämisen kannalta perusteltuja.

Muut huomiot

Vastaus:

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen näkemys yleisellä tasolla on, että ei ole perustetta sille, että kansallinen lainsäädäntö olisi huomattavasti tiukempi, kun mitä hankintadirektiivi edellyttää.

Myös pienhankintarajan nostaminen 60.000 eurosta 221.000 euroon olisi perusteltua, koska hyvinvointialueiden hankintavolyymit ovat olennaisesti suurempia kuin vastaavat hankinnat olivat ennen hyvinvointialueuudistusta. Tätä selkeyttäisi hankintayksiköiden toimintaa ja hankinnoissa olisi todellisuudessa mahdollista keskittyä yhteistyöalueiden kanssa tehtäviin yhteishankintoihin, joissa volyymiedun kautta olisi mahdollista saavuttaa todellisia kustannushyötyjä.

Pyydämme Kustos Ry:n tavoin tarkennusta ja perustelua inhouse sisters -linjauksesta (työryhmämietintö luku 7.1), jonka mukaan sidosyksikön ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Kyseessä on kuitenkin vakiintunut ja siten hyväksytty käytäntö. Pyydämme lisäksi huomaamaan, ettei työryhmämietinnössä esitettyä linjausta löydy hallitusohjelmasta.

Kansalliseen hankintalakiin kirjattu 5 %:n tai 500 t€:n ulosmyyntiraja on juurisyy siihen, että inhouse-yhtiöillä on tätä nykyä liian pitkät osakasluettelot. Inhouse-yhtiöiden keinotekoiset omistusrakenteet saivat siis alkunsa keinotekoisesta ulosmyyntirajasta. Ennen tuon 500 t€:n absoluuttisen rajan säätämistä, hankintalain 15 § lähti siitä, että pääosan inhouse-yhtiön toiminnasta tuli kohdistua määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille. Silloin aiemmin tulkittiin yleisesti, että tuo pääosa tarkoitti n. 80 % liikevaihdesta. Tämä linja on edelleen voimassa hankintadirektiivissä, jota suurin osa Eurooppaa noudattaa tälläkin hetkellä. Kiinteä ja ahdas raja ei ota mitenkään huomioon eri kokoisia yhtiöitä, tai eri toimialoilla vallitsevaa markkinatilannetta.

Mietinnössä ei ole selvitetty käytännössä lainkaan vaihtoehtoisia keinoja päästä tavoiteltuihin tavoitteisiin. Muutoksen vaikutuksen arviointia ei ole tehty asianmukaisesti. Muutoksella on valtava vaikutus kuntien ja hyvinvointialueiden kriittisiin tukipalveluihin ja sitä kautta julkisiin palveluihin ja niiden kustannuksiin, mitä ei nyt mietinnössä tunnisteta.