

Lausunto

10.03.2025

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?**

Tavoitteet hankintojen tehokkuuden, kustannussäästöjen ja kilpailun lisäämisestä ovat hyviä, mutta esitetyt toimet eivät edistä niiden saavuttamista. Sen sijaan esitetyt toimet ovat omiaan kasvattamaan hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

SOSTE kiinnittää huomiota siihen, että laista esitetään poistettavaksi sosiaali- ja terveystalouden sekä muita erityisiä palveluja koskeva 12 luku. Tällä ei edistetä säästöjä eikä kilpailun lisäämistä. Sillä ei myöskään kevennetä sääntelyä, koska pääosin pykälien sisällöt jäisivät voimaan ja ne vain siirrettäisiin muihin lukuihin – ellei sitten keventämiseksi katsota sitä, että hankintalaista poistettaisiin sen ainoa pykälä, jossa muistutetaan velvollisuudesta huomioida sote-palvelujen käyttäjien tarpeet hankintoja tehtäessä.

Sote-palvelut ja muut erityiset palvelut muodostavat niin EU:n sääntelyssä kuin kansallisestikin selvästi muista palveluista poikkeavan ryhmän ja niitä koskeva oma luku on perusteltu sekä sisällöllisesti että lain selkeyden kannalta. Luvun poistaminen vaikeuttaisi näitä palveluja koskevan sisällön hahmottamista ja lain soveltamista eikä siihen pidä ryhtyä.

Ks. tarkempia kommentteja tästä kohdassa ”muut huomiot”.

## 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?**

SOSTE kannattaa sitä, että laissa tuodaan esiin mahdollisuus markkinakartoitusten tekemiseen ja rohkaistaan sen hyödyntämiseen, mutta pitää jo nykyistä 65 §:n muotoilua riittävänä.

75 § koskee hankintojen jakamista osiin, minkä tekemättä jättäminen pitää jo nykyisen lain mukaan perustella. Kysymyksenasettelussa ei mainita 146 §:n muutosta, jolla avattaisiin valitusmahdollisuus jakamatta jättämisestä. Tätä ei pidä toteuttaa. Hankintojen oikeuskäsittelyt ovat jo nykyisellään pitkiä ja jättävät sekä hankintayksiköt että tarjoajat jopa vuosiksi epävarmuuteen lopputuloksesta. Tämä ei ole omiaan lisäämään julkisten hankintojen houkuttelevuutta. Koska oikeuskäsittelyt hidastavat hankintaprosesseja ja kuluttavat sekä hankintayksiköiden että tarjoajien resursseja, valitusmenettelyjen lisääminen ei muutenkaan edistäisi sääntelyn tavoitteita, vaan hankaloittaisi tilannetta entisestään. Osiin jakaminen tai jakamatta jättäminen on viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka on syytä jättää hankintayksikölle.

124 § koskee hankinnan valmistelua, joka pitäisi esityksen mukaan erityisesti kuvata hankintakertomuksessa. Tämä lisäisi hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ilman mainittavia hyötyjä. Myös tähän pykälään liittyy edellä mainittu 146 §, johon esitetyn muutoksen mukaan hankintakertomuksen valmistelun kuvausta koskevasta osasta ei voisi hakea muutosta. Implisiittisesti muutos tarkoittaa, että kertomuksen muista osista voisi valituksen tehdä. Tämä on hämmentävää, koska ensinnäkään itse kertomus ei ole välttämätön niiltä osin, kuin sen sisältö käy ilmi hankinta-asiakirjoista ja toisaalta kertomus voi sisältää elementtejä, joista on säädetty itsenäinen valitusoikeus (näitä ovat kaikki tarjoajien tai ehdokkaiden asemaa koskevat ratkaisut ja niistä on annettava erillinen päätös). Näistä syistä valitusmahdollisuutta itse kertomuksesta ei nykyisessä ole eikä sitä myöskään tule nyt esitetyllä muutoksella luoda.

125 §:ssä säädettäisiin, että jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous, hankinta pitää keskeyttää ja kilpailuttaa uudelleen. SOSTE ei kannata tätä. Syy ainoastaan yhden tarjouksen saamiseen ei välttämättä ole puutteellisessa valmistelussa, vaan esimerkiksi markkinatilanteessa ja/tai hankinnan sisällössä. Suomen kaltaisessa maassa moniin hankintoihin ei ole löydettävissä useampia tarjoajia. Pakollinen hankinnan uusiminen näissä tilanteissa johtaisi vain kustannusten kasvuun, kun prosessiin kuluisi aikaa ja resursseja ja ainoaksi itsensä tunnistava tarjoaja voisi vapaasti nostaa hintojaan uusittavassa prosessissa.

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

SOSTE ei kannata esitettyjä keinoja ja on kommentoinut niitä vastauksessaan edelliseen kysymykseen. Yleisesti SOSTE toteaa, että esitettyjä keinoja paremmin julkisten hankintojen houkuttelevuutta voitaisiin parantaa sääntelyä keventämällä ja hankintojen valmistelua kehittää hankintayksiköitä kouluttamalla ja tukemalla sekä vertaistietoa jakamalla. Hankintatointa voidaan kehittää myös hankintayksiköiden ja toimittajien yhteistyöllä lakisääteisten prosessien ulkopuolella, kuten esimerkiksi Hankinta-Suomen puitteissa on tehty, hyvin kokemuksiin.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

SOSTE yhtyy niihin mietinnön eriäviin mielipiteisiin, joissa katsotaan vaatimuksen vaikutusarvioinnin olevan puutteellinen ja ettei vaatimus huomioi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksikköjen ja sidosyksikköjen eroa. Kuten kilpailu- ja kuluttajaviraston arviossa todetaan, vaatimus voi nykytilaan nähden kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia etenkin pienten hankintayksiköiden osalta ja sellaisissa tilanteissa, joissa sidosyksiköiden käytöstä on selkeimmin hyötyä. Vaatimus myös vaikeuttaisi hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä tilanteessa, jossa niiden talous on muutenkin tiukoilla. SOSTE ei pidä tällaista muutosta tarkoituksenmukaisena.

Muutos ei myöskään ratkaisisi sitä pulmaa, joka ilmeisesti on vaatimuksen taustalla, eli sidosyksikköjen väärinkäyttöä. Hankintadirektiivin mukaan ratkaiseva tekijä sidosyksikön hyväksyttävässä käytössä ei nimittäin ole sidosyksikön omistusosuus, vaan omistajan tosiasiallinen käytännön vaikutusvalta sidosyksikön strategiisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tätä ei voida kansallisessa lainsäädännössä muuttaa. Vähimmäisomistusvaatimus muodostaisi ainoastaan lisävaatimuksen jo entuudestaan hankintadirektiiviä huomattavasti tiukempaan kansalliseen sidosyksikkösääntelyyn. Väärinkäyttöihin voidaan puuttua jo nykyisen sääntelyn nojalla, kuten on tehty markkinaoikeuden viime vuonna antamissa ratkaisuisissa. Näistäkään syistä muutosta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

**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?**

-

- **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?**

-

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

-

- **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?**

SOSTE pitää sidosyksiköiden omistusosuusvaatimusta epätarkoituksenmukaisena ja jopa haitallisena. Siksi siitä ei tule säätää lainkaan.

#### **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?**

-

#### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

SOSTE kannattaa rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista, mutta pitää tärkeänä sitä, että samalla säilytetään mahdollisuus edellyttää niiden toimittamista. Kaikkien hankintayksiköiden tulisi voida saada ja tarkastaa otteet sähköisesti.

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

-

## Hankintojen ilmoittaminen

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

SOSTE pitää hyvänä 101 §:n muutosta, jonka mukaan ilmoituksen voi tehdä yhdellä tai useammalla kielellä samanaikaisesti. Useampaa kieltä käytettäessä oikeusvoimaisen kielen yksilöinti on tärkeää.

Pykälän 3 momentin perusteluissa sanotaan, että sitä täsmennettäisiin jälki-ilmoitusten osalta, vaikka todellisuudessa säännökseen tehtäisiin olennainen sisältömuutos: siinä muutettaisiin vapaaehtoinen jälki-ilmoitus pakolliseksi ja samalla asetettaisiin ilmoituksen tekemiselle huomattavan lyhyt 30 päivän aikaraja. Tätä ei ole perusteltu mitenkään. Muutos lisäisi merkittävästi hallinnollista taakkaa kansallisissa hankinnoissa, joiden sääntely on ollut tarkoitus pitää mahdollisimman kevyenä. Se tulee jättää tekemättä.

## Muut huomiot

- 1) Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityisiä palveluja koskevan luvun poistaminen

Hankintalaista esitetään poistettavaksi sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityisiä palveluja koskeva 12 luku. Kuten SOSTE on todennut vastauksessaan ensimmäiseen kysymykseen, tällä ei edistetä säästöjä eikä kilpailun lisäämistä. Sillä ei myöskään kevennetä sääntelyä, koska yhtä pykälää lukuun ottamatta kaikki luvun pykälien sisällöt jäisivät voimaan ja ne vain siirrettäisiin muihin lukuihin. Tämä vain vaikeuttaisi sote-hankintojen sääntelyn kokonaisuuden hahmottamista ja lain soveltamista.

Suurin osa poistettavan luvun pykälistä yhdistettäisiin luvun 11 pykäliin, joka otsikoitaisiin uudelleen "Kansalliset menettelyt, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut erityiset palveluhankinnat". Tästä kokonaisuudesta lain soveltajan tulisi käydä erikseen poimimassa sote-palveluja koskevat osat.

Sote-palvelujen käyttäjien kannalta erityisen tärkeä nykyisen lain 110 §, jonka mukaan suorahankinta on mahdollinen sote-palveluissa yksittäisissä tapauksissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi, siirrettäisiin kuitenkin osaksi lain 40 §:ää eli EU-hankintamenettelyjä koskevaan lukuun. Vaikka lain soveltaja onnistuisi sen sieltä havaitsemaan, joutuisi hän ratkaisemattoman pulman eteen: kyseistä lain II osaan sijoitettavaa lukua ei nimittäin sen paremmin nykyisen lain kuin ehdotetunkaan 99 §:n mukaan sovelleta sote-palveluihin.

Ainoa pykälä, joka laista tosiasiallisesti poistettaisiin, on nykyisen lain 108 §, "Palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen hankinnoissa". SOSTE vastustaa pykälän poistamista.

Toisin kuin mietinnössä esitetään, hankintalain 108 §:n sisältö ei ole päällekkäinen sosiaali- ja terveystalouden järjestämislain 3 luvun sääntelyn kanssa. Järjestämislain 3 luku sisältää hyvinvointialuetta ja palveluntuottajia sekä palvelusopimuksia koskevia vaatimuksia. Siinä ei käsitellä 108 §:ssä mainittuja palvelujen laatutekijöitä.

On myös huomattava, että sote-hankintoja tekevät muutkin toimijat kuin hyvinvointialueet, tunnetuimpana niistä KELA. Palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen on olennaista myös näiden muiden toimijoiden tekemissä hankinnoissa.

Kuten lakimietinnössä todetaan, 108 §:n pykälän tarkoituksena on ollut varmistaa, että hankintayksiköt ottaisivat siinä esitetyt laatu- ja saavutettavuustekijät huomioon sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttaessaan. Tämä tarve ei ole poistunut.

Jo pykälää säädettäessä voimassa oli runsaasti erityislainsäädäntöä, johon siinä viitataan. Se, että sote-alalle on tullut lisää sääntelyä, ei tarkoita sitä, että hankintojen tekijät muistaisivat ja osaisivat hankintamenettelyjä toteuttaessaan ottaa sen huomioon. Palveluja koskevat laatuvaatimukset sisältyvät suureen määrään erityislakeja, koottuna niitä ei ole missään. Siksi on perusteltua nostaa pykälässä esiin yleisellä tasolla ne laatutekijät, jotka on kirjattu hankintadirektiiviin.

Hankintalain 12 luku ei muiltakaan osiltaan ole päällekkäinen sote-järjestämislain kanssa, koska järjestämislain 12 luku ei säädetä hankintamenettelyistä. Päällekkäisyyden puutetta osoittaa sekin, että 108 §:ää lukuun ottamatta 12 luvun säännökset ovat edelleen mukana lakiesityksessä, vain siirrettyinä muihin lukuihin. Siten 12 luvun kumoamisen väitetty sääntelyn keventäminen olisi vain näennäistä.

Emme usko hallitusohjelmassa tarkoitettua, että sääntelyä kevennettäisiin poistamalla hankintalain 12 luvun ainoa pykälä, jossa muistutetaan velvollisuudesta huomioida sote-palvelujen käyttäjien tarpeet hankintoja tehtäessä. Ainakaan tämän ei voida millään muotoa katsoa merkittävästi edistävän yleistä sääntelyn keventämistavoitetta. Siksi sitä ei pidä toteuttaa.

Yhtyeenvetona SOSTE toteaa, että sote-palvelut ja muut erityiset palvelut muodostavat niin EU:n sääntelyssä kuin kansallisestikin selvästi muista palveluista poikkeavan ryhmän ja niitä koskeva oma luku on perusteltu sekä sisällöllisesti että lain selkeyden kannalta. Luvun poistaminen vaikeuttaisi näitä palveluja koskevan sisällön hahmottamista ja lain soveltamista eikä siihen pidä ryhtyä.

## 2) Järjestöjen asema

SOSTE muistuttaa myös, että vallitsevan tulkinnan mukaan myös ne kansalaisjärjestöt, jotka saavat yli puolet budjetistaan valtionavustuksina tai muina julkisina tukina, tulkitaan hankintayksiköiksi. Noin suuren rahoitusosuuden katsotaan siis siirtävän kansalaisjärjestön julkiseen määräysvaltaan. Tällainen ajattelutapa on monella tavalla tarkasteltuna arjelle vieras ja julkisen hankintayksikön asema aiheuttaa järjestöille suhteetonta hallinnollista taakkaa ja voi sidosyksikkörajojen kiristyessä ehkäistä tehokkaiden yhteisten tukipalvelujen toteuttamista.

SOSTE esittää, että Suomen tulisi sekä käyttää kansallista liikkumavaraansa että ennen kaikkea vaikuttaa pian alkavaan hankintadirektiivin uudistukseen niin, että pelkän valtionavustuksen saamisen ei katsottaisi johtavan määräysvalta-asemaan joutumiseen.

Väätämäinen Kirsi  
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry