

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
hannu.koivurinta@vm.fi
sari.keinanen@vm.fi

Lausuntopyyntönnö 13.3.2017

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (1096/2008) muuttamisesta. Lausunto VM/535/03.01.00/2017

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua lakiluonnoksesta ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Yleiset huomiot

Lakiluonnoksessa ehdotetaan lakia Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä muutettavan siten, että yhtiön tehtäviä ajantasaistetaan ja lakiin lisätään säännös hankintatiedon käsittelyyn liittyvästä tietojensaanti- ja käsittelyoikeudesta. Tämän ohella yhtiön asiakaspiiriin ehdotetaan lisättäväksi maakunnat ja maakuntien hankintayksiköt. Lakimuutos olisi tarkoitettu tulemaan voimaan 2018.

Lakiehdotus sisältää lähtökohtaisesti eri tyyppisiä esityksiä, joista suuri osa liittyy selvästi hallituksen maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. *Lakiesityksestä ei kuitenkaan käy riittävän yksiselitteisesti ilmi se, mikä on sen riippuvuus muista esityksistä tai niiden aikataulusta. Tämä tulisi olla ilmaistu lopullisessa esityksessä mahdollisimman yksiselitteisesti.*

Maakuntaudistukseen liittyvät muutokset

Yhtiön asiakkaat

Lain 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi Hansel Oy:n asiakkaiksi maakunnat, maakuntien liikelaitokset, maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ja muut maakuntien hankintayksiköt.

Perustettavissa maakunnissa on eduskunnan käsiteltävänä olevan maakuntalakiehdotuksen mukaan kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetystä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla, josta säädetään lailla. Maakuntien talous perustuisi miltei kokonaan valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Tästä huolimatta niiden tulisi olla itsehallinnollisia alueita. Itsehallintoon voidaan katsoa kuuluvan se, että maakunta päättää itse, miten se esimerkiksi toteuttaa ostopalveluja tai järjestää hankintatoimensa. Lausunnolla olevassa lakiehdotuksessa todetaan kuitenkin, että "maakuntien hankintayksiköillä olisi oikeus käyttää Hanselin kilpailuttamia yhteishankintoja vaihtoehtona omille kilpailutuksille. Toisaalta Hanselilla olisi oikeus suunnitella maakuntien tarpeisiin perustuen tukipalvelujen tuottaminen sekä ne tuote- ja palvelualueet, joista yhteishankintoja toteutetaan."

Kirjauksesta saa sen vaikutelman, että maakunnalla olisi ainoastaan mahdollisuus joko toteuttaa jokin kilpailutus itse tai liittyä Hanselin kilpailutukseen. *Kuntaliitto lausuu kuitenkin käsityksensä, että itsehallinnollisina alueina maakunnilla olisi mahdollisuus myös muodostaa hankintoja koskevia vapaamuotoisia yhteenliittymiä taikka hyödyntää toisia yhteishankintayksiköitä ja niiden tekemiä kilpailutuksia. Itsehallintoon kuuluu tämä päätäntävalta. Siksi maakunnille ei tule kirjata lakiin Hanselin tai muun yhteishankintayksikön käyttövelvoitetta eikä sitä tule myöskään edellyttää maakunnilta.* Lakiluonnoksen perusteluista tulisivat täsmentää siten, että niistä kävisi selvästi ilmi,



että yhtenä vaihtoehtona muiden joukossa maakunnalla olisi mahdollisuus hyödyntää Hanselin tekemiä kilpailutuksia.

Samaa tukee myös hallituksen joulukuussa 2016 tekemä linjaus, jossa maakuntien kansallisesta yhteishankintojen palvelukeskuksesta ja yhteishankintojen käyttövelvoitteesta luovuttiin. Kuntaliitto painottaa, että yhteishankintojen käyttövelvoitetta ei tule myöskään asettaa valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen tai talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen itsenäisesti tai mahdollisesti yhteistyössä Hanselin kanssa kilpailuttamille yhteishankinnoille.

Maakunnan liikelaitos on käsittelyssä olevan maakuntalakiehdotuksen 52 §:n mukaan osa maakuntaa ja sen organisaatiota. Maakuntavaltuusto päättää maakunnan ja liikelaitoksen suhteesta ja mm. toiminnan ja talouden tavoitteista, palvelujärjestelmän yhteensovittamisesta sekä muista tuotannon edellytyksistä ja velvoitteista sekä hankintavelvoitteista. Näin ollen voidaan katsoa, että *maakunnan liikelaitosta ei ole tarkoituksenmukaista nimetä erikseen Hansel Oy:n asiakkaita koskevassa listauksessa, pelkkä maakunta riittää.*

Edellä lausutun perusteella ehdotettua 3 §:ää tulisi myös muuttaa sanamuodoltaan siten, että *”yhtiön asiakkaita voivat olla maakunnat, maakuntien liikelaitokset, maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ja muut maakuntien hankintayksiköt”.*

Lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa todetaan myös, että Hanselin asiakkaana eivät voisi olla esimerkiksi maakuntien valinnanvapauden piiriin kuuluvat organisaatiot, sillä ne eivät ole hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä. *Kuntaliitto toteaa, että mikäli valinnanvapautta koskevassa lainsäädännössä ei tarkenneta kyseisten yhtiöiden hankintalainsäädännöllistä asemaa, ei tätä voida myöskään näin yksioikoisesti todeta nyt lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa. Kuntaliiton käsityksen mukaan valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvat yhtiöt voivat tiettyjen edellytysten täyttyessä olla luonteeltaan myös julkisoikeudellisia laitoksia, jotka puolestaan ovat hankintayksiköitä.*

Vaikutusarvioinnista

Lakiehdotuksen vaikutusarvioinnissa on pyritty perustelemaan, minkälaisia hyötyjä maakuntien liittymisestä Hansel Oy:n asiakkaiksi koituisi. Hyötyinä mainitaan mm. kustannussäästöt, hankintojen laadun parantuminen sekä hallinnollisten kustannusten väheneminen. Vaikutusarvioinnissa viitataan mm. Katri Karjalaisen tekemään melko vanhaan tutkimukseen vuodelta 2008, jonka kohde poikkeaa monilta osin nyt valmisteltavasta uudistuksesta.

Arvioinnissa ei ole kuitenkaan otettu huomioon sitä, että maakunnille siirtyvä hankintavolyymi ei synny tyhjiöstä. Kyse on hankintakokonaisuuksista, joita on jo tällä hetkellä kilpailutettu kunnissa, kuntayhtymissä, sairaanhoitopiireissä sekä niiden käyttämissä yhteishankintayksiköissä. Kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit ovat hoitaneet hankintatointaan tällä hetkellä tehokkaasti, laadukkaasti ja osaavasti. Kyseisissä maakunnille siirtyvissä hankintakokonaisuuksissa kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit ovat jo tehneet yhteishankintoja eri puolella Suomea sekä valtakunnallisesti KL-Kuntahankinnat Oy:n avulla. Hanselilla puolestaan ei ole nykytilassa osaamista kaikista näistä hankintakokonaisuuksista, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon laitteista ja vaativammista palvelukokonaisuuksista. Nämä eivät ole aiemmin kuuluneet Hanselin toimialueisiin.

Näin ollen vaikutusarviointiin ja siinä esitettyyn on osin suhtauduttava kriittisesti. Pelkästään se, että osa hankintavolyymista siirtyisi Hansel Oy:n kilpailutettavaksi ei välttämättä tuo mukanaan kuvattuja myönteisiä vaikutuksia. *Vaikutusarviointia tulisi siksi muuttaa vastaamaan tosiasiallista nykytilaa ko. hankintakokonaisuuksien tehokkaasta ja osaavasta hoitamisesta. Vaikutusarvioinnissa ei ole myöskään huomioitu järjestelyn markkinavaikutuksia eikä sopimusten uudelleenkilpailutuksista maakunnille, kunnille ja yrityksille syntyviä välittömiä ja välillisiä kustannuksia.*

Vaikutusarvioinnissa on lisäksi tuotu esiin, että lain muutos edellyttäisi n. 1 miljoonan kustannusvaikutuksia Hansel Oy:lle mm. asiantuntevan henkilöstön rekrytointitarpeen takia. Kuntaliitto haluaa tuoda esiin, että kuntien ja kuntataustaisten toimijoiden vastaavia hankintoja on hoidettu tällä hetkellä osittain keskitetysti KL-Kuntahankinnat Oy:ssä. Yhtiö on hoitanut 400 miljoonan hankintavolyymia 14 asiantuntijan voimin vuonna 2016. Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että ko. kustannuksia ei välttämättä Hansel Oy:lle synny, jos maakunnat päättävät järjestää hankintatoimensa eri tavalla.

Muut ehdotetut muutokset

Yhtiön tehtävät ja tehtävien laajentaminen

Lakiehdotuksessa ehdotetaan yhtiön tehtävien muuttamista siten, että tehtäviin lisätään hankintoihin liittyvien tietopalvelujen tuottaminen sekä niihin liittyvien teknisten ratkaisujen tarjoaminen. Lisäksi pykälään lisättäisiin maininta siitä, että Hansel Oy voisi tarjota asiakkailleen myös hankintasopimukseen liittyvää asiantuntijapalvelua.

Tietopalvelujen osalta Kuntaliitto huomauttaa, että kyseisen tiedonhallintapalvelun tuottamiseen liittyvän tehtävän antaminen Hansel Oy:lle ei välttämättä ole tehtävä, joka voidaan antaa valtion osakeyhtiölle. Osakeyhtiön toiminnan ydin on yhteishankintatoimintojen hoitamisessa, eikä tietopalvelujen tuottamista voida pitää loogisesti yhteishankintayksikön rooliin kuuluvana.

Sopimusoikeudellisen asiantuntijapalvelun osalta kirjaus lienee perusteltu. Sopimusoikeudellinen osaaminen ja sen lisääminen hankintayksiköissä on erittäin tärkeää ostopalveluiden asiamukaisen toteutumisen kannalta.

Lisäksi Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2916) on määritelty se, mitä yhteishankintayksiköt voivat tehdä. Hankintalain taustalla olevan EU:n hankintadirektiivin (24/2014/EU) johdanto-osan kappaleen 70 mukaan ”hankintaviranomaisten olisi voitava tehdä yhteishankintayksikön kanssa palveluhankintasopimus yhteishankintatoimintojen suorittamisesta --- Tällaisiin palveluhankintasopimukseen olisi voitava sisällyttää myös hankintojen tukitoimintojen suorittaminen. Jos hankintojen tukitoimintoja koskevat palveluhankintasopimukset toteuttaa muu kuin yhteishankintayksikkö osana yhteishankintatoimintojen suorittamista asianomaiselle hankintaviranomaiselle, sopimusten tekemisessä tulisi noudattaa [hankinta] direktiiviä.”

Tämän vuoksi hallituksen esitystä tulisi täsmentää sen osalta, mikä on se peruste, jolla hankintayksiköt voivat ostaa Hanselilta kilpailuttamatta näitä lakiin lisättäviä palveluja, huomioiden hankintadirektiivissä kirjattu.

Kansainvälisen yhteistyön osalta Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa. Rajaseudun kunnissa kv-yhteistyö on ollut hankintojenkin saralla jo arkipäivää ja näin ollen on loogista, että yhteistyö voi jatkua myös maakuntien osalta.

Yhtiön tehtäviä koskevaan pykälään jäisi kuitenkin maininta ”yhtiö toteuttaa hankintasopimuksia ja puitejärjestelyjä siten kuin valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja sen nojalla erikseen säädetään tai valtiovarainministeriön päätöksellä määrätään.” Kuntaliiton mukaan kyseisen kirjauksen säilyttämisessä tulisi huomioida maakuntauudistuksen vaikutukset ja sen perustuslainmukaisuus.

Tiedonsaantioikeus ja tietopalvelujen tuottaminen

Lausunnolla olevan lakiluonnoksen 5 §:ään kirjattaisiin, että ”lain mukaisten 3 §:n 1 momentin mukaisten hankintayksiköiden on luovutettava salassapitosäännösten estämättä yhtiölle hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät laskutus-, tilaus- ja toimittajatiedot sekä tiedot hankintamääristä, hinnoista ja suunnitelmista. Yhtiö voi tuottaa, luovuttaa ja julkaista hankintatietoa käsittävää tietoaineistoa, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän, laadun tai sisällön taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.”

Kuntaliitto korostaa, että kyseisellä pykälällä annetaan Hansel Oy:lle tosiasiallisesti oikeus saada tietoa maakuntien hankintatoimista ja siihen liittyvistä yksityiskohdista, riippumatta siitä, ovatko ne julkisuuslain mukaan salassapidettavia tietoja sekä siitä, miten kyseinen kokonaisuus on kilpailutettu. Näin ollen Hansel Oy:llä olisi tosiasiallinen mahdollisuus saada tietoa myös asiakkaidensa hankintasopimuksista ja tilausmääristä tilanteessa, joissa se ei ole itse kilpailuttanut ko. hankintasopimusta. Pykälän soveltaminen johtaisi myös tosiasiallisesti liikesalaisen tiedon luovuttamispaikkoon Hansel Oy:lle.

Valtion hankintatoimen ja sen tilan kattavan selvityksen ja siihen liittyvien tietopalvelujen tuottamista Kuntaliitto ei sinänsä vastusta. Kuitenkin on otettava huomioon, että ko. kirjaus koskisi myös tulleita maakuntia, joiden ei ole itsehallintonsa puitteissa pakko käyttää Hansel Oy:n palveluita.

Näin ollen tiedonsaantia koskevaa pykälää tulisi rajata siten, että Hansel Oy:llä olisi oikeus saada tietoja vain siltä osin, kun kyse on sen itse kilpailuttamasta sopimuksesta tai hankinta-kokonaisuudesta. Ehdotettu tiedonsaantioikeus, joka on merkittävä poikkeus julkisuuslain periaatteisiin, on merkittävä rajoitus tulevien maakuntien osalta. Ehdotettu tiedonsaantioikeus saattaa aiheuttaa käytännössä myös kilpailuoikeudellisia ongelmia suhteessa muihin maakuntien käyttämiin yhteishankintayksiköihin ja tämän vaikutukset tulisi selvittää. Kuntaliiton näkemyksen mukaan yhdelle yhteishankintayksikölle ei voida keskittää sääntelypoliittista roolia.

Helsingissä 7.4.2017

SUOMEN KUNTALIITTO



Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja



Katariina Huikko
johtava lakimies