

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Kuuleminen 15.6.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta, HE 63/2017 vp

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

1. Lakiesityksen 3 §:n sanamuodossa tulisi huomioida maakuntien itsehallinnollinen asema. 3 §:n 1 momentin viimeinen virke tulisi muuttaa muotoon: "yhtiön asiakkaita voivat olla maakunnat ja muut maakuntien hankintayksiköt".
2. Lakiesityksestä tulisi käydä ilmi sen suhde hallituksen maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Nyt esityksestä ei käy riittävän selvästi ilmi se, mikä on sen riippuvuus muista esityksistä tai niiden aikataulusta.
3. Tiedonsaantioikeutta koskevaa 5 §:ään tulisi muuttaa siten, että maakuntien itsehallinnollinen asema ja salassapidettävät sopimus- ja muut ehdot eivät vaarannu. Tietojen luovutuksesta ei saa aiheutua hallinnollista taakkaa maakunnille eikä kilpailuoikeudellista etua Hansel Oy:lle. 5 §:n 1 momentin sanamuoto tulisi muuttaa muotoon: "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 hankintamäärästä, hinnoista ja suunnitelmista siltä osin, kuin ne ovat hyödyntäneet Hansel Oy:n kilpailuttamia sopimuksia."

Perusteina Kuntaliitto lausuu seuraavaa:

Maakuntauudistukseen liittyvät muutokset

Yhtiön asiakkaat

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

Perustettavissa maakunnissa on eduskunnan käsiteltävänä olevan maakuntalakiehdotuksen HE 15/2017 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.

Lakiesityksessä 3 §:ään ehdotetaan lisäystä "Yhtiön asiakkaita ovat lisäksi maakunnat ja maakuntien hankintayksiköt." *Ehdotetusta sanamuodosta saa sn käsityksen, että Hansel Oy:n käyttö olisi maakunnille pakollista.* Kuntaliitto toteaa, että itsehallintoa ja lakiesityksen tarkoitusta tukisi paremmin sanamuoto "Yhtiön asiakkaita voivat olla maakunnat ja maakuntien hankintayksiköt." Kuntaliitto ja muut toimijat ovat kiinnittäneet huomiota pykälän sanamuotoon jo lausuntokierroksella, mutta sitä ei ole huomioitu hallituksen esityksessä.

Lisäksi lausunnolla olevassa lakiehdotuksessa todetaan, 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.”

Kuntaliitto lausuu käsityksensä, että itsehallinnollisina alueina maakunnilla olisi mahdollisuus myös muodostaa hankintoja koskevia vapaamuotoisia yhteenliittymiä taikka hyödyntää toisia yhteishankintayksiköitä ja niiden tekemiä kilpailutuksia. Itsehallintoon kuuluu tämä päätätävältä. Näin ollen tukipalvelujen tuottaminen ja tuote- ja palvelualueiden määrittely ja sen suhde itsehallintoon jää lakiesityksessä epäselväksi.

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 itenäisesti tai mahdollisesti yhteistyössä Hanselin kanssa kilpailuttamille yhteishankinnoille.

Kuntaliitto ehdottaakin, että ehdotettua 3 §:ää tulisi myös muuttaa sanamuodoltaan siten, että ”yhtiön asiakkaita voivat olla maakunnat ja muut maakuntien hankintayksiköt”.

Lakiehdotuksen riippuvuus muista esityksistä

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.*

Voimaantuloaikataulun osalta on esityksessä kirjattu 1. heinäkuuta 2017. Lakiesitystä ei voitane hyväksyä ennen kuin maakuntien perustamista koskeva lainsäädäntö on eduskunnassa hyväksytty.

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 Kuntaliitto suhtautuu vaikutusarviointiin ja siinä esitettyyn on osin 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 rekryointitarpeen 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

Tiedonsaantioikeus ja tietopalvelujen tuottaminen

Lakiluonnoksen 5 §:ään kirjattaisiin, että ”3 §:n 1 momentin mukaisten hankintayksiköiden on luovutettava salassapitosäännösten estämättä yhtiölle hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät laskutus-, tilaus- ja toimittajatieidot sekä tiedot hankintamääristä, hinnoista ja suunnitelmista.”

Kuntaliitto korostaa, että kyseisellä pykälällä annetaan Hansel Oy:lle tosiasiaassa oikeus saada tietoa maakuntien hankintatoimesta ja siihen liittyvistä yksityiskohdista, riippumatta siitä, ovatko ne julkisuuslain mukaan salassapidettäviä 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 luovuttamispakkoon Hansel Oy:lle.

Esityksen vaikutusarvioinnista ei käy ilmi, miten pykälän tiedonluovutusvelvollisuus vaikuttaisi hankintayksiköiden sopimuskumppaneihin ja halukkuuteen tehdä valtion toimijoiden kanssa hankintasopimuksia. Sopimuksen alaisen liikesalaisen ja muutoin salassapidettävän tiedon eteenpäin luovutusvelvollisuus voi vaikuttaa eri toimijoihin tulevaisuudessa.

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 tulevia maakuntia, joiden ei ole itsehallintonsa puitteissa pakko käyttää Hansel Oy:n palveluita.

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

Siksi 5 §:n 1 momentin sanamuoto tulisikin muuttaa muotoon: ”3 §:n 1 momentin mukaisten hankintayksiköiden on luovutettava salassapitosäännösten estämättä yhtiölle hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät laskutus-, tilaus- ja toimittajatieidot sekä tiedot hankintamääristä, hinnoista ja suunnitelmista siltä osin, kuin ne ovat hyödyntäneet Hansel Oy:n kilpailuttamia sopimuksia.”

Toinen vaihtoehto olisi tehdä tietojen luovutuksesta kaikille valtion toimijoille vapaaehtoista ja näin tehdä tietojen luovutuksesta maakunnille strategisesti harkittava kysymys.

Tietojen luovutuksesta tulisi tehdä Kuntaliiton näkemyksen mukaan mahdollisimman automatisoitua, jotta prosessista ei aiheudu turhaa hallinnollista taakkaa maakunnille.

SUOMEN KUNTALIITTO



Katariina Huikko
johtava lakimies

