

Lausunto hallituksen esityksestä HE 2/2026 vp

TAUSTA: Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue on aiemmin lausunut TEM:in lausuntopyyntöön 3/2025 lausuntopalvelussa

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen hankintalain muuttamiseksi ja yhtyy Hyvil Oy:n antamaan lausuntoon asiassa ja pitää aiemmin antamaansa lausuntoa edelleen keskeisin osin ajantasaisena.

Hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten tavoite on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä. Lisäksi muutoksella tavoitellaan yritysten parempia edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Lisäksi tavoitellaan kustannussäästöjä julkisessa hankinoissa. Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta ehdotetut muutokset eivät toteuta tavoitetta, vaan Hyvil Oy:n lausunnon mukaisesti esitys pikemminkin sisältää riskin tavoitteiden vastaisesti julkisten kustannusten kasvattamisesta. Hyvinvointialue kannattaa hallitusohjelman yleisistä kilpailun lisäämisestä ja säästöjen aikaansaamisesta. Esitetyt muutokset ovat kuitenkin ongelmallisia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Osa muutoksista ovat omiaan lisäämään hallinnollista taakkaa ja hankintoihin liittyvää byrokratiaa, viivästyttämään hankintoja ja aiheuttamaan juridisia riskejä.

Hankintayksikkö katsoo, että ehdotettu lähtökohta, jonka mukaan hankinta tulee aina jakaa osiin, on ongelmallinen eikä jätä huolelliselle hankintayksikölle harkinnanvapautta. Tämä korostuu hankinnoissa, joissa hankinnan kohde ei välttämättä ole luonteeltaan lainkaan jakokelpoinen. Hyvinvointialue katsoo, että sillä on jo nykyisellä lainsäädännöllä riittävät keinot jakaa hankintoja osiin silloin, kun se on kokonaistaloudellisesti järkevin vaihtoehto.

Hallitusohjelmassa on edelleen todettu, että kaikista tehtävämuutoksista tehdään huolelliset vaikutusarvioinnit ennen päätöksentekoa. Tämän esityksen vaikutusarviot eivät ole riittäviä taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten, hyvinvointialueita koskevien vaikutusten, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä markkinavaikutusten tarkemmaksi ennakoimiseksi. **Tämä näyttäytyy erityisesti liian lyhyinä siirtymäaikoina, joita noudattaessa hyvinvointialueen ei ole mahdollista tehdä tarkoituksenmukaisia ratkaisuja perustehtävänsä täyttämiseksi.**

Esityksellä ei siten todennäköisesti tulla saavuttamaan hallitusohjelman mukaisia lopputavoitteita. Esimerkiksi esityksessä on hyvin ylimalkaisesti todettu vain hankintaprosessista aiheutuvat lisääntyneet kustannukset, todelliset kustannukset tulevat kuitenkin itse muutosprojektista.

Julkisuudessa esiintyneiden arvioiden mukaan muuntokustannukset voivat olla jopa 1-2 miljardin välillä. Lisäksi esityksen Inhouse-yhtiöiden omistukseen ja palveluiden ostoon liittyvän säätelyn toteutuessa esitetyllä siirtymäajalla, tulevat markkinat ylikuumenemaan erilaista muuntoprojekteista. Markkinatoimijat ja sidosyksikköasemassa toimivat yhtiöt eivät mitä todennäköisemmin kykene tuottamaan edellytettyä määrää muutosprojekteja esitetyssä aikaikkunassa.

Hyvinvointialue nostaa esille hallituksen esityksessä kirjatun riskin, joka on keskeinen erityisesti ICT-toimialan muutoksiin liittyen sidosyksikköasemaan esitettyihin muutoksiin.

”PricewaterhouseCoopersin selvityksen mukaan osassa ICT-palveluja korvaavaa markkinatarjontaa ei kuitenkaan synny heti, tai kovin nopeasti. Näin on erityisesti palveluissa, jotka sisältävät toimialakohtaista räätälöintiä, tai räätälöidyissä palveluissa. Markkinoiden syntyyn vaikuttaa palvelujen luonne sekä se, miten sidosyksikköyhtiöt ja niiden omistajat tulevat toimimaan uudistuksen johdosta.”

Edelleen hallituksen esityksessä esitetään virheellinen oletus, jonka mukaan sidosyksiköiden avulla pyritäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti. Tämä mainitaan myös hallituksen esityksessä ja todetaan myös seuraavaa:

*”Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan on huomioitava, että sidosyksiköt **kilpailuttavat merkittävän osan tuotannostaan markkinoilta**. Tässä esitetyissä laskelmissa oletetaan, että 40 prosenttia sidosyksiköiden saamasta liikevaihdosta tulee jo markkinoilta kilpailutettujen palveluiden myynnistä. Arvio ei-paikkaan sidottujen palveluita tarjoavien yritysten kohdalla on, että noin 40 prosenttia liikevaihdosta kilpailutetaan markkinoilta.”*

Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat, että vaikutukset vaihtelevat merkittävästi toimialan, hankittavan palvelun, markkinatilanteen ja sidosyksikön mukaan. Hankintayksiköillä on strategia omistuksistaan, omistajaohjaus ja strategia sidosyksiköiltä tehtävään ostoon osana palveluotannon tukea ja järjestämisvasuun täyttämistä. Yksinkertaistava väite, joka summaa sidosyksiköt samaan asemaan tuottaa vääristyneen kuvan siitä, miten sidosyksiköiden toimiala ja rooli mahdollistavat kokonaistaloudellisen hankinnan hyvinvointialueen tarpeisiin. Asiassa tarvittaisiin perusteellisia selvityksiä ja vaikutusten arviointeja, muutoin esitys 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.” Jos esitys viedään ehdotetussa muodossa läpi, valtion on lupauksensa mukaisesti varauduttava kompensoimaan hyvinvointialueille uudistuksesta aiheutuvat kustannukset.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen ja riittämättömät siirtymäajat

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).

”Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuusvaatimus

PricewaterhouseCoopersin laatiman arvion mukaan ICT- ja tietohallinnon, sekä yleis- ja taloushallinnon yritysten osalta uudistuksesta aiheutuvien muutuskustannusten arvioitiin olevan noin 30 prosenttia muutoksen kohteena olevien yritysten liikevaihdosta. Tämä tarkoittaisi noin 450 miljoonan euron kustannusta. Tästä luvusta on erotettu erikseen jätehuoltopalvelut, joiden osuus muodostaisi laskennallisesti noin 40 miljoonaa euroa.”

Lisäksi osa sidosyksikköjen tuottamista palveluista siirtyy hankintayksiköiden omaksi palvelutuotannoksi. Palveluita todennäköisesti siirtävät omaksi tuotannoksi isommat hankintayksiköt (esim. hyvinvointialueet), joilla on kyvykyys palvelun itsenäiseen järjestämiseen. Palveluiden palauttaminen hankintayksikön omaksi tuotannoksi ei yksiselitteisesti vastaa hallitusohjelman tavoitteita julkisen sektorin tehokkuuden parantamisesta eikä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistamisesta. Lisäksi hyvinvointialue tuo esille ne alueelliset yhteistyömallit, joita on kehitetty, ovat riskissä päättyä (esim. alueellinen Provina- yhteistyö.)

Jos esityksen mukainen rajoitus toteutuu, se tulee aiheuttamaan merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Esitetyssä muodossa se on liian rajaava ja ehdoton. Sellaisenaan toteutuessaan esitys 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 pienentyessä menetetään keskittämistä ja hankintavolyymien kutistutumisesta saatavat synergia- ja skaalahyödyt.

Toimenpiteiden täytäntöönpanon käynnistäminen ja toteuttaminen on mahdollista vasta ja suunnitelmia aletaan toteuttamaan siinä vaiheessa, kun tiedetään, mikä tulee olemaan lainsäädännön lopullinen sisältö. Toimenpiteillä on laaja kirjo. On kuitenkin niin, että hallituksen esitys hankintalain muuttamisesta ja erityisesti sidosyksikköasemaan esitetyt muutokset ovat jo käytännössä jo lähteneet muuttamaan hyvinvointialueen tekemiä järjestämisvastuun täyttämisen keinoja, joita ovat mm. päätökset järjestämisestä yta- alueyhteistyönä.

Hyvinvointialue arvioi, että suuremmat toimijat (hyvinvointialueet ja suuret kaupungit) selviävät uudistuksesta tavalla tai toisella, mutta pienemmät toimijat ajautuvat merkittäviin haasteisiin.

Isommat toimijat luultavasti selviävät muutoksesta 3–5 vuoden siirtymäajalla.

HE2:ssä esitetty siirtymäaika on riittämätön ja aiheuttaa merkittäviä ongelmia. 1.7.2027 mennessä ei hyvinvointialueen ole mahdollista tehdä toimenpiteitä, joita edellytetään sidosyksilöltä ostettavan kokonaisuuden kilpailuttamiseksi tai järjestämiseksi toisin. Samoin määräaikaista sopimuksia tullaan päättämään, tämä lisää mm. omistavien asiakkaiden kustannuksia. Kilpailutukset vievät hankinnan kohteesta riippuen lyhyimmillään noin 4–12 kk kuukautta. Tämän jälkeen tapahtuu toimittajan vaihtamisesta seuraava prosessi ja esimerkiksi tietojärjestelmissä uuden ratkaisun käyttöönoton projekti ja aiemman ratkaisun päättämisen toimet.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue on mukana sidosyksikköasemassa olevien yhtiöiden toiminnan jatkon ja omistusjärjestelyjen suunnittelussa riippumatta siitä, mikä nykyinen omistusosuus on ja toteuttaa sidosyksikköstrategiaansa omien strategisten tavoitteidensa saavuttamiseksi. Lisäksi huomionarvoista on, että hyvinvointialueen toimintaan vaikuttavat muutoksen sidosyksikköaseman toteutumiseen vaikuttavat myös ko. sidosyksiköihin ja niiden toimintaa ja muutokset ovat merkittävät ja edellyttävät yhtä lailla riittävää siirtymäaikaa.

Hyvinvointialue katsoo keskeisten muutostarpeiden kohdistuva muutokseen siirtymäaikojen osalta niitä pidentäen, näkee tarpeelliseksi minimiomistusosuuden sidosyksikköjen osalta uudelleentarkastelun sekä nostaa edelleen esille sen, että lainsäädännön muutoksesta seuraavien muutuskustannusten korvaamisen hyvinvointialueella.