

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?

Tavoitteeksi on asetettu parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut ja saavuttaa julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä. Koha-Suomi Oy:n näkemyksen mukaan lakiesitys ei vastaa hallitusohjelman yleisiin tavoitteisiin, vaan se johtaa toteutuessaan monelta osin päinvastaisiin lopputuloksiin. Esitetyllä sidosyksikkösääntelyn muutoksella ei edistetä hallitusohjelmassa tavoiteltuja merkittäviä kustannussäästöjä julkisten hankintojen tehostamisella. Etenkin sidosyksiköiden omistuksen kategorinen ja tiukkalinjainen rajausta rikkoo toimivia yhteistyömalleja ja kasvattaa tutkitusti julkisen talouden kustannuksia. 10 %:n vähimmäisomistuksesta aiheutuu pakon edessä tehtävien yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia erittäin merkittäviä taloudellisia tappioita.

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?**

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esitetyllä säätelyllä vaikeutetaan kuntien yhteistyötä ja yhteistä kehitystyötä sekä tuhotaan kuntien yhteisen kirjastojärjestelmää ylläpitävän yhtiön rakentamat palvelut eri kokoisille omistajakunnille. Asiantuntijoiden keskittämisellä sidosyksikköön on saavutettu merkittäviä kustannushyötyjä. Sidosyksiköt ovat mahdollistaneet myös pienten kuntien pääsyn mukaan kirjastojärjestelmän kehitystyöhön ja hyötymisen isompien kuntien resursseista sekä suuremmasta volyymistä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kunnat kamppailevat vakavien taloudellisten haasteiden kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat.

Koha-Suomi Oy tuottaa omistajakunnilleen kirjastojärjestelmäpalvelut. Yhtiö on perustettu vuonna 2016. 2010-luvulla suomalaisessa kirjastojärjestelmäkentässä syntyi monopoli ja ainoa palveluntarjoaja oli ulkomainen yhtiö. Tämän seurauksena hinnat alkoivat nousta eivätkä yleiset kirjastot pystyneet vaikuttamaan käytössä olevien järjestelmien kehitykseen. Kunnissa haluttiin hillitä kustannuksia ja saada enemmän vaikutusmahdollisuuksia kirjastojärjestelmän ominaisuuksiin ja kehitykseen. Kirjastoissa ryhdyttiin opetus- ja kulttuuriministeriön tuella selvittämään avoimen lähdekoodin järjestelmien soveltuvuutta ja käyttöönoton mahdollisuuksia. Selvitysten jälkeen pilottikirjastossa otettiin käyttöön Koha-niminen avoimen lähdekoodin järjestelmä. Aika nopeasti useat muut kirjastokimpat kiinnostuivat Kohan käyttöönotosta, jolloin tuli ajankohtaiseksi ratkaista kirjastojärjestelmän ylläpito kirjastojen tarpeita palvelevaksi ja kuntien kannalta kustannustehokkaasti. Selvitysten jälkeen päädyttiin perustamaan in-house osakeyhtiö. Itä-Suomen aluehallintovirasto tuki tätä selvitystyötä.

Kunnissa on nähty Koha-Suomi Oy:n tuottama palvelu kustannustehokkaaksi ja järjestelmä toimivaksi, joten uusia kuntia on yhtiön perustamisen jälkeen tullut omistajiksi. Yhtiön omistusosuudet määräytyvät kunnan asukasluvun mukaan (yksi asukas = osake). Kaikki omistajakunnat/kirjastot osallistuvat järjestelmän kehittämiseen.

Järjestelmää kehitetään ja räätälöidään kirjastojen tarpeiden mukaan. Omistajakuntien kirjastojen asiantuntijat osallistuvat eri työryhmissä järjestelmän kehittämiseen ja tuovat esille eri kuntien kehittämistarpeita. Kunnan koolla ja omistusosuudella ei ole merkitystä kirjastojärjestelmän kehittämiseen. Työryhmiin haetaan kuntakoosta riippumatta sopivimmat asiantuntijat. Pienillä kunnilla yksinään ei olisi mahdollisuutta toteuttaa vastaavaa kehitystyötä. Koha-Suomi Oy on hyvä esimerkki yhtiöstä, joka on mahdollistanut laajan kirjastojen omaehtoisen kehittämistyön, lisännyt kirjastoissa olevaa asiantuntijuutta sekä vahvistanut kirjastojen omistajuutta omaan dataan. On

epärationaalista vaatia vähimmäisomistusosuutta. Tyypillisesti in-houseyhtiön omistusosuudet heijastelevat kunnan asukasmäärää ja asiakasvolyymiä. Myös pienen omistusosuuden omaavalla kunnalla on vastaavat palvelutarpeet kuin isommalla omistusosuudella/ asukasmäärällä olevalla kunnalla.

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

Usean kunnan samanaikainen kirjastojärjestelmän kilpailutustarve viivästyttäisi kilpailutuksia kohtuuttomasti, jopa usean vuoden ajaksi. Kilpailutuksen viivästyminen lykkää uuden kirjastojärjestelmän hankintaa ja johtaa todennäköisesti tilanteeseen, jossa kunnilla ei ole mahdollisuutta ottaa käyttöön uutta kirjastojärjestelmää siirtymäajan puitteissa. Tällöin kunnat eivät pystyisi tarjoamaan lainkaan kirjastopalvelua kuntalaisille, eli lakisääteinen tehtävä jäisi täyttymättä useassa kunnassa. Esitetyn muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava ja vaikutukset tulevat olemaan negatiivisesti moninaiset.

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

Koha-Suomi Oy:llä on yli 100 kuntaa omistajana (Lapin kirjastot, Vaara-kirjastot, OUTI-kirjastot, Vaski-kirjastot, Lumme-kirjastot, Kyyti-kirjastot, Helle-kirjastot, Lastu-kirjastot ja Kirkes-kirjastot), joten toiminta ei olisi jatkossa mahdollista. Kunnat omistavat osakkeita asukaslukunsa verran. Yhtiön purkaminen haittaisi vakavasti kirjastojen yhteisen kirjastojärjestelmän kehittämistä ja siten sillä on negatiivinen vaikutus kirjastojen yhteistyöhön. Erityisen suuret vaikutukset sillä olisi pieniin kuntiin, joilla ei ole osaamista ja resursseja huolehtia järjestelmän ylläpidosta. Markkinoilla ei ole kaupallisia toimijoita, jotka tarjoaisivat vastaavan palvelun, joten avoimen kirjastojärjestelmän ylläpito muuttuisi mahdottomaksi. Lakimuutos aiheuttaisi paluun tilanteeseen ennen Koha-Suomi Oy:n perustamista, jolloin markkinoilla oli monopolitilanne ja yksi ulkomaalainen palveluntarjoaja. Koha-Suomi Oy:n yli 100 omistajakuntaa (kirjastokimppat = Lapin kirjastot, Vaara-kirjastot, OUTI-kirjastot, Vaski-kirjastot, Lumme-kirjastot, Kyyti-kirjastot, Helle-kirjastot, Lastu-kirjastot, Kirkes-kirjastot) eivät yksittäisinä kimppoina kykenisi ylläpitämään kirjastojärjestelmää. Vaikka yksittäinen kirjastokimppa täyttäisi omistusosuusvaatimuksen (10 % per osakas), jäisi toiminnan volyyymi liian pieneksi suhteessa vaadittavaan henkilöstöresurssiin. Tällä hetkellä Koha-Suomi Oy tuottaa palvelut yli 100 kirjastolle 8 htv:lla. Nykyinen toimintatapa vastaa hallitusohjelman tavoitteita parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut ja saavuttaa julkisten hankintojen tehostamisella merkittäviä kustannussäästöjä. Esitetty lakimuutos rikkoisi ja tuhoaisi nykyisen toimivan ja tehokkaan tavan tuottaa kirjastojärjestelmäpalvelut kunnille.

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta ei ole tunnistettu.

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

1,5 vuoden siirtymäaika on liian lyhyt. Kirjastojärjestelmän osalta tulee aiheutumaan markkinapuutostilanne, jossa yksi ulkomaalainen palveluntarjoaja voi rahastaa kuntia.

- **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?

Lähtökohtaisesti koko lakiuudistus tulisi hylätä.

Kirjastojärjestelmäpalveluita tuottava Koha-Suomi Oy tulee jättää vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle, jotta kuntalaisten kirjastopalvelut, palveluiden kehittäminen ja kirjastojen yhteistyö eivät vaarannu. Vähimmäisomistusvaatimuksella olisi erityisen suuret vaikutukset pieniin kuntiin, joilla ei ole osaamista ja resursseja huolehtia järjestelmän ylläpidosta. Omistusosuudet heijastelevat kunnan asukasmäärää ja asiakasvolyymiä. Myös pienen omistusosuuden omaavalla kunnalla on vastaavat palvelutarpeet kuin isommalla omistusosuudella/ asukasmäärällä olevalla kunnalla.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? 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.

-

- **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?

-

Muut huomiot

-

Mäkiranta Ari
Koha-Suomi Oy