

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?**

Sidosyksikön omistukselle työryhmämietinnössä on esitetty 10 % vähimmäisomistusvaatimus, joka ei luo kustannussäästöjä tai tehokkuutta, jota on asetettu tavoitteiksi lakimuutokselle. 10 % tuottovaatimus heikentää erityisesti pienten kuntien asemaa ja vaikeuttaisi merkittävästi esimerkiksi ICT-palveluiden ja talous- ja palkkahallintopalveluiden laadukasta tuottamista. Kilpailu ei välttämättä lisääny alueilla, jossa markkinat eivät tälläkään hetkellä toimi kunnolla. Huolena on osaajien puuttuminen, hintojen nousu sekä kustannusten nousu kokonaisuudessaan.

#### **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.**

Hankintojen huolellinen valmistelu ja markkinakartoitus on tärkeää. Erityisesti ICT-hankinnoissa vaaditaan erityisosaamista, jota kunnissa ei aina ole saatavilla. Kunnat hyödyntävät jo suuremmissa hankinnoissaan markkinakartoitusta, joten sitä ei pitäisi tehdä velvoittavaksi, vaan enemmän asiasta tulisi ohjata kuntia hyödyntämään markkinakartoitusta kilpailutustensa yhteydessä. Kunnille pitäisi antaa mahdollisuus päättää, missä kilpailutuksissa markkinakartoitusta on ylipäätään järkevä käyttää, koska kokemusten mukaan markkinakartoitus ei lisää välttämättä tarjontaa kilpailutuksissa varsinkaan pienten kuntien näkökulmasta.

Ehdotuksen siirtymäaika on liian lyhyt ja voi tuoda suuria ongelmia pienelle kunnalle lisäten kustannuksia ja pakottaa kunnat etsimään korvaavia toimintoja nopeasti, niin että palveluja ryhdytään hoitamaan kunnan omana toimintona, koska kilpailuttamista ei ehditä tehdä siirtymäajan puitteissa.

Ehdotuksesta puuttuu kokonaan muutoksen hyötyjen ja haittojen arviointi. Esitetyt vaikutuksen arvioinnit eivät ole riittäviä todentamaan sitä mitkä ovat todelliset muutosvaikutukset pieniin kuntiin.

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

Markkinakartoitus sekä hankinnan huolellinen valmistelu on osa perustyötä, jota kunnissa tehdään ja toteutetaan jo nyt. On hyvä, että hankintayksikkö voi vapaasti valita markkinakartoituksen toteutustavan omien tarpeidensa ja kysymyksessä olevan hankinnan näkökulmasta.

Ehdotuksessa hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on vain yksi tarjoaja ja tästä voidaan poiketa vain erityisen painavasta syystä. Kun markkinakartoitus on tehty hyvin, on halukkailla tarjoajilla mahdollisuus tarjousten jättämiseen, eikä uusi tarjouskierron välttämättä tuo muutosta tarjoajien määrään. Ehdotettu muutos lisäisi työmäärää tarjouspyyntövaiheessa. Ei ole tavatonta, että pienten kuntien tarjouspyyntöihin tulee vain yksi tarjous, vaikka markkinakartoitus ja hankinta olisi suunniteltu huolellisesti. Esimerkiksi työterveyspalveluita kilpailuttaessa on havaittu, että tarjouksia tulee vain vähän. Todennäköisesti kilpailutuksien valmistelu joudutaan aloittamaan aikaisemmin, koska on varauduttava myös mahdolliseen toiseen tarjoamiskierrokseen.

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

Esitetyillä uudistuksilla ei ole suuria vaikutuksia tavoitteen saavuttamiseksi. Hankintojen jakaminen voi joissain hankinnoissa olla tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi työterveyspalveluiden jakaminen ei ole käytännössä mahdollista. Muutokset esimerkiksi siitä, että on perusteltava jakamatta jättäminen sekä hankinnan valmistelun kuvaus lisäävät hallinnollista taakkaa, mikä luo paineita etenkin pieniin kuntiin. Myös hankintojen jakaminen voi johtaa hankinnan pirstaloitumiseen sekä siirtymiseen yksityisten toimijoille, joka voi vaikeuttaa ja hankaloittaa varautumista poikkeustilanteisiin ja huoltovarmuuteen.

### **Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen**

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

Lakiesityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Esitys ei huomioi harvaan asuttujen alueiden markkinoiden toimintaa, jossa kilpailu ei ole riittävää. Esitys ei huomioi toimialakohtaisia erityispiirteitä. Kaikilla alueilla ei ole tarpeeksi työvoimaa palveluiden tuottamiseen. Esimerkiksi ICT-toiminnot ovat kriittisiä ja pienen kunnan on mahdotonta järjestää kyseiset toiminnot omana tuotantonaan. Palvelut ovat kriittisiä varautumisessa, tietosuojan ja huoltovarmuuden näkökulmista. Vähimmäisomistusvaatimukseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä, jotka voivat kasvattaa kustannuksia. Pienet kunnat ovat pienomistajia ja jäisivät esityksen aiheuttamassa muutoksessa sidosyksiköiden yhteistyön

ulkopuolelle eli ne kenellä olisi vaikeinta saada kilpailutettua ko. palvelut jäisivät hoitamaan ongelmaa pienillä resursseillaan. Vaikutustenarviointi tulisi tehdä huolellisesti ennen lain edistämistä. Vaikutustenarvioinnissa olisi hyvä käydä läpi mitä muutokset tosiasiallisesti tarkoittaisivat pienessä kunnassa ja isossa kaupungissa. Mallinnos esimerkiksi ICT-palveluiden muuttamisesta ehdotuksien mukaiseksi voisi olla silmiä avaava.

### **Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja harvaan asuttujen seutujen pienille kunnille tuotettuihin ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluihin. Muutos aiheuttaisi merkittävät muutoskustannukset sekä ICT-kulujen kustannusten nousun. Isona ongelmana olisi ICT-osaajien riittämättömyys. Muutos vaikuttaisi heikentävästi tietoturvallisuuteen.

Taivalkosken kunnassa ICT-palveluita tuotetaan LapIT Oy:n toimesta. Vähimmäisomistusvaatimus sulkisi pois pienet kunnat pois alueellisesta ICT-yhteistyöstä. Tilalle muotoutuisi pirstaleinen toimintamalli, jossa kriittiset ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palvelut olisi järjestettävä pienempinä kokonaisuuksina tai omana tuotantona. Alueella ei ole riittävästi osaajia ICT-palveluiden järjestämiseen ja ylläpitoon, mikä vaarantaisi sidosyhteistyön ulkopuolelle jäävien omistajien toiminnan jatkuvuuden ja kyberturvallisuuden varmistamisen. Pienet kunnat eivät yksittäisinä toimijoina ole merkittäviä ICT-ratkaisuja tarjoaville yhtiöille.

Sama osaajapula koskisi palkka- ja taloushallintoa, jotka tällä hetkellä tuotetaan Monetran kautta. Kunnallisen palkka- ja taloushallinnon tehtäviin vaaditaan erityisosaamista, sillä se poikkeaa paljon yrityksiä vastaavasta toiminnasta esimerkiksi valtion vaatiman tilastoinnin osalta. Palkka- ja taloushallinnon järjestelmämuutokset, sopimuksien kilpailutus ja integraatiot tulisi myös toteuttaa ilman LapIT:ltä tulevaa tukea, jolloin on riski, että kilpailutuksessa ei osattaisi huomioida kaikkea.

Pienet kunnat voivat myös heikommin varautua esimerkiksi sairauspoissaoloriskiä ja sijaisten saaminen olisi vaikeaa. Omana tuotantona ICT- ja palkka- ja taloushallinnon järjestäminen olisi haastavaa.

Kuntien omana palveluna tuotettuna kunnan henkilöstökulut kasvavat suuriksi ja kunnan potentiaali kehittää toimintoja ICT:n ja palkka- ja taloushallinnon osalta on huomattavasti heikompaa kuin LapIT:n tai Monetran.

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

Muutos aiheuttaisi merkittävät uudelleen järjestelyt, ongelmia palveluiden tuottamisessa ja lisäkuluja. Erityisesti huolta aiheuttaisivat ICT-palvelut sekä talous- ja palkkahallinnon toiminnot. Lisäkulojen myötä kuntien talous heikkenisi ja muu kehittäminen kärsii.

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

Todennäköisesti pienomistajina jäisimme sidosyksiköiden ulkopuolelle ja joutuisimme joko ostamaan ICT-palvelut kalliina kokonaisuuksina ja lisäämään ICT- ja hankintaosaamista kunnassa. Myös talous- ja palkkahallinnon osalta vaihtoehtona olisi palveluiden tuottaminen itse. Tuottaminen omana palveluna olisi haaste ICT-palveluiden ja talous- ja palkkahallinnon osalta, johtuen työvoiman vähyydestä, hankintoihin ja suunnitteluun vaadittaman osaamisen puutteesta sekä kasvavien kustannusten näkökulmasta. Palveluiden häiriötöntä toimintaa olisi vaikea varmistaa. Palveluiden siirtäminen omaksi toiminnaksi ei myöskään lisäisi kilpailua, mikä on asetettu muutoksen tavoitteeksi. Muutoksia tapahtuisi myös ateria- ja kunnossapitoon liittyen.

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

Muutoksesta ei ole löydettävissä nykytilannetta parantavia hyötyjä. Taloudelle muutos aiheuttaisi heikennyksiä. Palveluiden kilpailutus samanaikaisesti kaikkialla aiheuttaisi sen, että tarjoajia ei välttämättä Pohjois-Suomeen riittäisi, jolloin kunnat voisivat joutua sopimaan epäedullisia sopimuksia.

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

Siirtymäaika on riittämätön. Siirtymäaika tarvittaisiin vähintään viisi vuotta, todennäköisesti siinä ajassakaan palvelut eivät toimisi kuten nyt. Muutos aiheuttaisi valtavan tarpeen asiantuntijatyölle, jota ei olisi saatavilla, koska kaikki kunnat toteuttaisivat muutosta samanaikaisesti. Tämä todennäköisesti johtaisi palkkakilpailuun, mikä heikentäisi kuntien taloutta edelleen.

- **Mitä siirtymäaika vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

ICT:n osalta muutos edellyttäisi koko osa-alueen uudistamista ja ns. puhtaalta pöydältä aloittamista. Muutos lisää hankintabyrokratiaa entisestään.

- ICT- ja palkka- ja taloushallinnon palveluiden arviointi ja suunnittelu. Tämä vaatisi jo lisäosaamisen hankintaa.
- ICT- kokonaisuuden hallinta, resurssien hankinta, sopimusten tarkastelu ja neuvottelu.
- osakkuuksista sopiminen ja toteutus

- osaajien rekrytointi hankintojen valmisteluun (vaatimusmäärittely, integraatio-osaaminen)
- muutosten toteuttaminen käytännössä

**Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?**

Poikkeuksena pienille kunnille (asukasluku alle 10 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös alle 10 prosentin omistuksella. Jokaista kymmentä pientä kuntaomistajaa, joilla on alle 10 prosentin omistus sidosyksiköstä kohden tulee olla yhteinen hallituspaikka sidosyksikössä.

#### **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?**

Kyberturvallisuuden ja tietoturvallisuuden osalta ei vastaa. Laajoihin kyberuhkiin vastaaminen olisi vaikeaa kunnan omin resurssein.

#### **Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen**

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

Hallinnollinen taakka ei esityksen perusteella hankintayksikön näkökulmasta vähene.

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

Hankintaosaamisen tarve tulee kasvamaan. Esitetyt muutokset eivät vähennä hallinnollista taakkaa.

#### **Hankintojen ilmoittaminen**

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää kuitenkin edelleen hankintayksiköiden hallinnollista työtä.

#### **Muut huomiot**

Kokonaisuutena esitetyt muutokset lisäävät merkittävästi hankintayksiköiden työtä. Jos muutokset toteutetaan ilmoitetussa määräajassa, tulee tämä näkymään kuntien taloudessa, toiminnassa sekä kuntalaisten palveluissa. Vaikutustenarviointi on tehty puutteellisesti ja tällöin seuraukset eivät ole ennakoitavissa ja voivat olla jopa päinvastaisia kuin mitä on tavoiteltu. Hallituksen esityksessä esitetään virheellinen oletus, että sidosyksiköiden avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti.

Haataja Mirva  
Taivalkosken kunta

Soudunsaari Susanna  
Taivalkosken kunta - Taivalkosken kunnanhallitus 18.2.2025 § 63