

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?

Kyyjärven kunta on osakkaana Joki ICT Oy:ssä, joka tuottaa asiantuntija-, tuki-, tietoliikenne- ja kapasiteettipalveluja omistajilleen. Yhtiön toiminta-alue ulottuu Oulun seudulta Pohjoiseen Keski-Suomeen. Omistaja-asiakkaita ovat kunnat, niiden konserniyhtiöt ja kuntayhtymät. In house-sääntelyn 10 % omistusraja rikkoo suurella vaivalla rakennetut alueen kuntien yhteistyörakenteet IT-palveluissa, jotka tarjoavat kaiken perustan pienelle kunnalle tilanteessa, jossa muita ratkaisuvaihtoehtoja kuin sidosyksikkö ei ole ollut IT-työvoiman saamiseksi. Uudistus ajaisi pienet kunnat kaaokseen mm. ammattitaitoisen työvoiman puuttuessa. Pienessä kunnassa myös hankintaosaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen on haasteellista. Pienessä kunnassa on pienet hankintamäärät eikä kilpailuttaminen tuo tarvittavia hyötyjä, sillä markkinatoimijoita ei pieneen kunnan pienet hankinnat kiinnosta. Toiminnanjatkuvuus edellyttää toimivia ICT-palveluja ja valtion paine digitalisaatioon mm. Valtiokonttorin kuntatietoraportointi luo jatkuvaa haastetta.

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.

Ajantasainen sopimustenhallinta on onnistuneen hankinnan A ja O. Hankintojen huolellinen valmistelu on aina hankintayksikön etu ja hyvällä hankintojen valmistelulla hankintayksikkö voi paitsi edistää tehokasta hankintatoimintaa ja hankintojen säännöllistä kilpailutusta, mutta myös osaltaan varmistaa, että hankittava tuote tai palvelu vastaa parhaalla mahdollisella tavalla hankintayksikön tarpeisiin. Hankintojen valmistelua koskevat ehdotukset yleisesti ovat hyviä periaatteita, mutta mikäli ne lisäävät hankintoihin liittyvää hallinnollista joustamattomuutta, niiden soveltaminen voi käytännössä jäykistää hankintamenettelyä etenkin pienissä kunnissa ja tiettyjen erityistoimialojen hankinnoissa. Tästä syystä isommat asiakkaat ja Inhouse -yksiköt ovat tällä hetkellä ainoita, jotka tämän osaavat.

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

Yleisellä tasolla, Kyyjärven kunta on toteuttanut ja toteuttaa jatkossakin huolellisen markkinakartoituksen kaikissa hankinnoissa, riippumatta hankintalain muutoksesta. Todennäköisesti kirjaukset kannustavat entistä huolellisempaan markkinakartoitukseen, koska vain huolellisesti toteutetulla markkinakartoituksella voi perustella hankinnan jakamatta jättämistä tai välttää hankinnan uudelleen kilpailuttamiselta yhden tarjouksen tilanteessa.

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

65 § Markkinakartoitus

Koska hankinnat ja markkinatilanteet vaihtelevat, kunkin markkinakartoituksen toteutustapa on arvioitava tapauskohtaisesti. On hyvä, että lakiehdotus jättää markkinakartoituksen toteutustavan hankintayksikön harkittavaksi. Mietinnössä on tehty näkyväksi markkinakartoituksen merkitys, sen eri toteutustavat sekä ne hankintoja koskevat keskeiset asiat, joita hankintayksiköitä kannustetaan kartoittamaan. Markkinakartoituksen tai hankintamallin soveltuvuuden arvioinnin pakollisuus yli 10 miljoonan euron hankinnoissa on hyvä uudistus, mutta se ei koske pienempiä kuntia.

75 § Hankintojen jakaminen osiin

Kannustaminen hankintojen jakamiseen on hyvä tavoite ja osaltaan kannustaa jakamaan hankintoja osiin sellaisissa hankinnoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista (mm. ICT-järjestelmät). On hyvä, että pykälässä erikseen mainitaan ne tilanteet, jolloin jakamisvelvoitteesta voidaan poiketa, mm. jos jakaminen lisää merkittävästi hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannuksia tai johtaisi kustannusten jatkuvaan kasvuun. Näin ollen on hyvä, että hankintayksikölle jätetään harkintavaltaa, milloin on perusteltua jakaa ja milloin jättää jakamatta.

ICT-tietojärjestelmähankinnoissa hankinnan jakaminen useampaan osaan on harvoin järkevää tai edes mahdollista. Sen sijaan ICT-laitteiden hankinnoissa osiin jakaminen voi olla perusteltua. Myöskään tehe-palveluiden jakaminen useampaan osaan ei ole järkevää kokonaisuuden toimivuuden kannalta.

Hankintayksikölle voi pääsäännön johdosta tulla epävarmuutta siitä, milloin jakamatta jättäminen on sallittua. Lakiuudistuksen myötä on todennäköistä, että markkinaoikeudessa tullaan käsittelemään valituksia, joissa arvioidaan, milloin hankinnan jakamatta jättäminen on ollut perusteltua.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Mietinnössä ei tuoda riittävällä tavalla esiin, miten hankinnan valmistelun kuvaaminen hankinta-asiakirjoissa edistää hankinnan huolellista valmistelua ja tuo lisäarvoa kilpailutuksiin osallistuville.

Kirjaus lisää edelleen hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Kirjaus ei edistä hankinnan huolellisempaa valmistelua.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Tarjousten ja kilpailun lisäämisen tavoite on oikea. Käytännössä harvaan asutuilla alueilla tai pienivolyymisissa hankinnoissa tarjousten määrän kasvattaminen voi kuitenkin olla joissain tilanteissa mahdotonta. On hyvä, että huolellisella markkinakartoituksella voi vapautua uudelleenkilpailuttamisen veloitteesta yhden tarjouksen tilanteessa.

”Poikkeaminen olisi mahdollista, jos hankintayksikkö ei markkinoiden kuulemisesta ja näkemysten huomioon ottamisesta huolimatta olisi saanut enempää kuin yhden tarjouksen.” Em. kirjaus mietinnössä jättää kuitenkin tulkinnan varaa. Onko siis jatkossa hankintayksiköiden sopeuduttava markkinoiden tarjontaan ja hankittava laadultaan heikompa kuin mitä tosiasiallinen tarve on? Mielestämme lähtökohdan tulisi olla päinvastainen: pitkällä aikavälillä kysynnän tulisi ohjata tarjontaa, ei toisinpäin. Lain perusteluiden mukaan, uudelleen kilpailuttamisesta voi poiketa vain erityisen painavasta syystä. Kirjaus kannustaa hankintayksiköitä kartoittamaan markkinat, mutta toisaalta se jättää hankintayksiköille riskin siitä, että perusteet uudelleenkilpailutuksen välttämiseksi eivät ole riittävät. Onko hankintayksiköilläkin edelleen vahva oikeus määritellä hankinnan kohde vai ohjaako lainsäädäntö jatkossa siihen, että hankintayksiköiden tulisi sopeuttaa vaatimuksensa markkinoiden tarjontaan. Yrityksillä ei ole veloitetta osallistua markkinakartoituksiin eli täydellistä tietoa markkinoista hankintayksiköiden ei ole mahdollista saada.

Ymmärrämme lakiesityksen tavoitteen, että hankintayksikköjen tulisi asettaa hankinnan kohteeseen kohtuulliset vaatimukset ja välttää ylimitoitettuja, kilpailua rajaavia vaatimuksia. Joissain tapauksissa vaatimusten lieventäminen voi tuottaa lisätarjouksia. Tässä tilanteessa hankintayksikkö saattaa kuitenkin joutua tilanteeseen, jossa vaatimusten keventäminen lisää sen omaa työmäärää ja kustannuksia. Erityisesti tietojärjestelmähankinnoissa tavoitteena on usein hankintayksikön työmäärän vähentäminen, joten lain kirjaus saattaa olla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Jää tuomioistuimen arvioitavaksi, milloin markkinakartoitus on tehty riittävällä tavalla ja onko perustelut olleet riittävän painavat uudelleen kilpailuttamatta jättämiseen.

Lakiehdotuksen mukaan, säännökset eivät ota kantaa uuden hankintamenettelyn sisältöön. Mikäli hankintayksikkö pitäytyy uudelleenkilpailutuksessaan jo aiemmin määritellyissä vaatimuksissaan, uusi samansisältöinen kilpailutus ei tuota lisää kilpailua ja uudelleen kilpailuttaminen voi nostaa tarjoushintoja, koska ainoan tarjouksen jättänyt tarjoaja saa keskeytyspäätöksessä tiedon siitä, että se oli ainoa tarjoaja.

Lisäksi uuden kilpailutuksen järjestämisestä ja tarjoajalle tarjouksen jättämisestä syntyy lisäkustannuksia ja hallinnollista työtä.

Tavoite siitä, että hankintayksiköt panostaisivat markkinakartoituksiin ja lähtökohtaisesti pyrkisivät useamman kuin yhden tarjouksen saamiseen, on hyvä. Käytännön hankintatoimessa kuitenkin täytyy olla valta määritellä hankintakokonaisuuden laatu riittävälle tasolle.

Kysymys 5: 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. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista vahingoista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille, sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.

Perustelut näkemykselle:

Markkinoiden toimivuus ja alueellinen eriarvoisuus: Esityksessä ei ole huomioitu Suomen maantieteellisiä ja toimialakohtaisia erityispiirteitä. Yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus jättää huomiotta tilanteet, joissa sidosyksikön hyödyntäminen alle 10 prosentin omistusosuudella on perusteltua ja yleisen edun mukaista, sekä määräysvallan toteutuminen on osoitettavissa. Tämä rajoitus heikentää erityisesti Suomen harvaan asuttujen alueiden, kuten Pohjois-Suomen, pohjoisen Keski-Suomen ja Itä-Suomen, mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön mahdollistamaa yhteistyötä laadukkaiden, kustannustehokkaiden ja turvallisten palveluiden mahdollistamiseksi. Näillä Suomen harvaan asutuilla alueilla markkinoiden toiminta on usein rajallista, eikä kilpailu ole riittävää. Sidosyksiköiden merkitys vaihtoehtona omalle tuotannolle korostuu kyseisillä alueilla, joissa työvoiman ja osaajien saatavuus on heikompa kuin Suomen kasvukeskuksissa. Toimialoista ICT-infrastruktuuripalveluita tuottavat sidosyksiköt ovat erityisen keskeisessä asemassa, sillä ne turvaavat yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisen ICT-infrastruktuurin turvallisuutta sekä tieto- ja kyberturvallisuuden toteutumista omistajilleen. Kriittisen ICT-infrastruktuurin toimivuus on elintärkeää julkisen sektorin varautumisessa ja huoltovarmuuden toteutumisessa, erityisesti kiristyneessä hybridi- ja kyberuhkien aikakaudessa.

Taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset: Esityksen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu kattavasti lainvalmisteluprosessissa. Erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden kykyyn järjestää tarvitsemansa palvelut liittyvät vaikutukset jäävät epäselviksi. Kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja valtiovarainministeriön lausunnoissa sekä mietinnössä esittämässään eriävissä mielipiteissä korostavat, esitettyyn vähimmäisomistusvaatimukseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä, jotka voivat huomattavasti kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia, erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden kohdalla. Pienet ja keskisuuret kunnat sekä hyvinvointialueet ovat organisaatioita, jotka ovat sidosyksiköissä usein pienomistajia ja jäisivät esityksen aiheuttamassa muutoksessa sidosyksiköiden mahdollistaman yhteistyön ulkopuolelle. Kyseisillä organisaatioilla on suuria organisaatioita heikommat resurssit ja kyvykkyydet järjestää tarvitsemiaan tukipalveluita. Tämä johtaisi kustannusten kasvuun, toiminnan laadun heikkenemiseen, huoltovarmuuden heikentymiseen ja työvoimapulan pahenemiseen.

Perustuslailliset ongelmat: Esitys on ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, joka turvaa kuntien itsehallinnon. Lainvalmistelussa ei ole riittävästi arvioitu, miten vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvitsemiaan palveluita. Esitys asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan niiden koon ja sijainnin perusteella, mikä vaikeuttaa erityisesti pienten ja harvaan asutuilla alueilla sijaitsevien kuntien tukipalvelujen järjestämistä ilman sidosyksiköiden tarjoamia ratkaisuja.

Vaikutukset markkinoihin ja osaajien riittävyyteen: Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade ei tue Suomen hallitusohjelman tavoitetta lisätä markkinaehtoista kilpailua. Julkisen sektorin palvelutarpeet eivät kasva rajoittamalla sidosyksiköiden käyttöä, vaan muutos johtaisi nykyisten yhteistyörakenteiden rikkoutumiseen ja palautumiseen omistajien omaksi toiminnaksi. Tämä

muutos aiheuttaisi merkittävän osaajapulan kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden tarvitsemien tukipalveluiden järjestämisessä ja kilpailuttamisessa. Sidosyksiköt tarjoavat omistajilleen kustannustehokkaan vaihtoehdon omalle palvelutuotannolle. Mikäli omistajat eivät voi enää hyödyntää olemassa olevia sidosyksiköitä, merkittävä osa omistajista näkee, että heidän olisi tuotettava vastaavat palvelut itse tai perustettava uusia sidosyksiköitä, mikä kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia merkittävästi. Tämä johtuu siitä, että uusien osaajien rekrytointitarve omistajien palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja kilpailuttamiseen kasvaisi huomattavasti. Syntyvä osaajapula kiristäisi kilpailua rajallisista asiantuntijaresursseista entisestään, nostaten julkisen sektorin työvoimakustannuksia. Kasvatvat työvoimakustannukset edelleen pahentaisivat erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden haasteita järjestää tarvitsemiaan tukipalveluita.

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. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista vahingoista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille, sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.

Perustelut näkemykselle:

Markkinoiden toimivuus ja alueellinen eriarvoisuus: Esityksessä ei ole huomioitu Suomen maantieteellisiä ja toimialakohtaisia erityispiirteitä. Yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus jättää huomiotta tilanteet, joissa sidosyksikön hyödyntäminen alle 10 prosentin omistusosuudella on perusteltua ja yleisen edun mukaista, sekä määräysvallan toteutuminen on osoitettavissa. Tämä rajoitus heikentää erityisesti Suomen harvaan asuttujen alueiden, kuten Pohjois-Suomen, pohjoisen Keski-Suomen ja Itä-Suomen, mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön mahdollistamaa yhteistyötä laadukkaiden, kustannustehokkaiden ja turvallisten palveluiden mahdollistamiseksi. Näillä Suomen harvaan asutuilla alueilla markkinoiden toiminta on usein rajallista, eikä kilpailu ole riittävää. Sidosyksiköiden merkitys vaihtoehtona omalle tuotannolle korostuu kyseisillä alueilla, joissa työvoiman ja osaajien saatavuus on heikompaa kuin Suomen kasvukeskuksissa. Toimialoista ICT-infrastruktuuripalveluita tuottavat sidosyksiköt ovat erityisen keskeisessä asemassa, sillä ne turvaavat yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisen ICT-infrastruktuurin turvallisuutta sekä tieto- ja kyberturvallisuuden toteutumista omistajilleen. Kriittisen ICT-infrastruktuurin toimivuus on elintärkeää julkisen sektorin varautumisessa ja huoltovarmuuden toteutumisessa, erityisesti kiristyneessä hybridi- ja kyberuhkien aikakaudessa.

Taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset: Esityksen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia ei ole arvioitu kattavasti lainvalmisteluprosessissa. Erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden kykyyn järjestää tarvitsemansa palvelut liittyvät vaikutukset jäävät epäselviksi. Kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja valtiovarainministeriön lausunnoissa sekä mietinnössä esittämässään eriväisissä mielipiteissä korostavat, esitettyyn vähimmäisomistusvaatimukseen liittyvät merkittävät taloudellisia riskejä, jotka voivat huomattavasti kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia,

erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden kohdalla. Pienet ja keskisuuret kunnat sekä hyvinvointialueet ovat organisaatioita, jotka ovat sidosyksiköissä usein pienomistajia ja jäisivät esityksen aiheuttamassa muutoksessa sidosyksiköiden mahdollistaman yhteistyön ulkopuolelle. Kyseisillä organisaatioilla on suuria organisaatioita heikommat resurssit ja kyvykkyydet järjestää tarvitsemiaan tukipalveluita. Tämä johtaisi kustannusten kasvuun, toiminnan laadun heikkenemiseen, huoltovarmuuden heikentymiseen ja työvoimapulan pahenemiseen.

Perustuslailliset ongelmat: Esitys on ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, joka turvaa kuntien itsehallinnon. Lainvalmistelussa ei ole riittävästi arvioitu, miten vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvitsemiaan palveluita. Esitys asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan niiden koon ja sijainnin perusteella, mikä vaikeuttaa erityisesti pienten ja harvaan asutuilla alueilla sijaitsevien kuntien tukipalvelujen järjestämistä ilman sidosyksiköiden tarjoamia ratkaisuja.

Vaikutukset markkinoihin ja osajien riittävyteen: Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade ei tue Suomen hallitusohjelman tavoitetta lisätä markkinaehtoista kilpailua. Julkisen sektorin palvelutarpeet eivät kasva rajoittamalla sidosyksiköiden käyttöä, vaan muutos johtaisi nykyisten yhteistyörakenteiden rikkoutumiseen ja palautumiseen omistajien omaksi toiminnaksi. Tämä muutos aiheuttaisi merkittävän osaajapulan kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden tarvitsemien tukipalveluiden järjestämisessä ja kilpailuttamisessa. Sidosyksiköt tarjoavat omistajilleen kustannustehokkaan vaihtoehdon omalle palvelutuotannolle. Mikäli omistajat eivät voi enää hyödyntää olemassa olevia sidosyksiköitä, merkittävä osa omistajista näkee, että heidän olisi tuotettava vastaavat palvelut itse tai perustettava uusia sidosyksiköitä, mikä kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia merkittävästi. Tämä johtuu siitä, että uusien osajien rekrytointitarve omistajien palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja kilpailuttamiseen kasvaisi huomattavasti. Syntyvä osaajapula kiristäisi kilpailua rajallisista asiantuntijaresursseista entisestään, nostaten julkisen sektorin työvoimakustannuksia. Kasvavat työvoimakustannukset edelleen pahentaisivat erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien sekä hyvinvointialueiden haasteita järjestää tarvitsemiaan tukipalveluita.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutokset, sen kustannukset ja lisääntyvä hallinnollinen taakka kohdistuu erityisesti pieniin kuntiin, jotka ovat tällä hetkellä sidosyksiköissä pienemmillä omistusosuuksilla. Isommilla toimijoilla on enemmän vaihtoehtoja; ne voivat jatkaa omistajina nykyisissä sidosyksikköjärjestelyissä tai ottaa yhteisesti järjestetyt tukitoiminnot takaisin omaksi toiminnaksi. Jos isompi kunta tai hyvinvointialue on tehnyt valinnan järjestää kriittiset tukipalvelut itse tai sidosyksikköyhteistyössä, lakimuutos ei heidän osaltaan johda kilpailuttamiseen. Tietyissä tilanteissa omistuksen rajausta myös johtaisi alueellisten yhteistyömallien hajoamiseen, josta kärsivät alueen elinvoima ja työllisyys sekä pk-sektorin yksityiset yritykset.

ICT:n sekä talous- ja henkilöstöhallinnon toimialoilla ei ole tällä hetkellä sidosyksiköiden laajuutta vastaavaa markkinatarjontaa; sidosyksiköt toimivat palveluintegraattorin roolissa ja vastaavat kokonaisuuden sujuvuudesta sekä jatkuvuuden varmistamisesta omistajien puolesta. Yksityisen sektorin toimijat, joilla voisi olla edellytyksiä käynnistää osittain sidosyksiköiden tuottamia palveluita, ovat vahvasti keskittyneitä toimialoja eli markkinaa hallitsevat isot, kansainväliset toimijat. Mikäli sidosyksikkörajoitukset johtaisivat lisääntyvään kilpailuttamiseen, näistä hyötyisivät vain kyseiset toimijat ja pääomaa virtaisi ulkomaille. Tällä hetkellä sidosyksiköiden kilpailuttamisessa sopimuksissa on paljon pk-sektorin yrityksiä, joita globaalit toimijat eivät tulisi hyödyntämään.

Pienet kunnat jäisivät sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle ja joutuisivat maksamaan hallinnolliset järjestelyt, nykyiseen infraan tehdyt investoinnit sekä uudet käyttöönottoprojektit nykyisin toimiville palveluille. Myös huoltovarmuus heikentyisi teknisten muutosten sekä osaamisvajeiden vuoksi. Pienilläkin kunnilla on hyödynnettävissään nyt mm. ICT-infran paikalliset varajärjestelyt. Osaavaa henkilöstöä ei riitä hajautetussa mallissa, joka heikentäisi kyberturvallisuutta sekä huoltovarmuutta. Tietoturvallista, yhtenäistä infraa on rakennettu vuosia – merkittävä osa julkista sektoria jäisi jatkossa tämän yhteisesti järjestetyn infran ja sen ympärille rakennettujen palveluiden ulkopuolelle. Huomioitavaa on, että yhteisen infran varassa on tällä hetkellä kriittisiä toimintoja, kuten sairaaloiden, pelastuslaitosten sekä energia- ja vesihuollon järjestelmät.

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

Pienenä kuntana Keski-Suomessa emme voi pakottaa isompia kuntia, jotka kykenevät ottamaan sidosyksikön palvelutuotannon omaksi toiminnakseen, yhteistyöhön, vaan jäämme kokemuksemme mukaan jälleen yksin tarpeidemme kanssa. Sen vuoksi olemme joutuneet hakeutumaan ja onneksi päässeet pienomistajaksi ylivieskalaisen kuntien omistaman IT-sidosyksikköön. Kymmenien IT-asiantuntijoiden muodostama IT-talo on riittävän laaja kokoonpano tarjoamaan kunnalle sen tarvitsemat palvelut työntekijöiden järjestäytyneinä tehtäväkokonaisuuksina. Parhaassakin tapauksessa kykenisimme ottamaan vain yhden IT-työntekijän palvelukseemme, mikä olisi kokemuksemme mukaan täysin riittämätön resurssi hoitamaan kunnan tietoliikenne-, konesali-, elinkaari- ja järjestelmäpalvelut puhumattakaan tietosuojan, tietoturvan, tiedonhallinnan ja tekoälyn asiantuntijapalveluja. Nyt saamme nuo palvelut kaikkienensa lähes yhden IT-työntekijän palkkamenoja vastaavalla kululla. Esitys johtaa jälleen kustannustehottomuuteen, josta julkista sektoria on syytetty kautta aikain.

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

Emme voi tietää. Todennäköisesti yhtiöiden suuromistajat eivät tule luopumaan omistuksistaan pienomistajien hyväksi, koska on ennakoitavissa, että jossain vaiheessa omistusvaade nostetaan 20 prosenttiin. Se, että Suomi on omistususuusvaatimuksissaan lähtenyt omille teilleen vastoin hankintadirektiivin vaatimuksia, tuhoaa kuntalaisten palvelut ja saattaa kansalaiset muita EU:n kansoja huonompaan asemaan. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös 6 § kohdistuu tietyissä olosuhteissa myös lainsäätäjään. Yhteisölainmuutoksella on kiinteä ja välitön yhteys asuinpaikasta johtuvaan ihmisten eriarvoistuvaan asemaan niin veronmaksajana kuin asiakkaana, minä vuoksi ehdotettu omistususuusvaatimus syrjivänä loukkaa ihmisten perusoikeutta yhdenvertaisuuteen suhteettomasti.

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

Ei mitään, koska mitä vähemmän osakkaita in house-yhtiössä on, sitä vähemmän saadaan kilpailutuksissa skaalaetuja. Päin vastoin joutuisimme tuuliajolle asiansa osaavien IT-talojen puristukseen. Tai ehkei edes siihenkään, koska oletettavaa on, ettei periferiassa sijaitseva 1000 asukkaan kunta muodosta riittävän mielenkiintoista markkinaa.

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

Esitetty siirtymäaika ei ole realistinen. Muutos edellyttää sidosyksikön palveluista irtautumista ja palvelutuotannon uudelleenjärjestämistä. Kyse ei ole pelkästään hallinnollisesta sopimusmuutoksesta, vaan muutos vaatii tietoliikenne-, konesali- ja päätelaiteinfrastruktuurien sekä palvelu- ja prosessirakenteiden purkamista ja uudelleenrakentamista. Tämä prosessi tulisi toteuttaa hallitusti ja vaiheittain

• Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden tuottamisessa siirtyminen nykyisistä keskitetyistä tuotantomalleista kohti pirstaleisempia tuotantomalleja edellyttää seuraavia toimenpiteitä:

- Palvelutuotantomallien arviointi ja resurssisuunnittelu: Selvitys siitä, mitä palveluita voidaan tuottaa itsenäisesti omien resurssien ja osaamisen puitteissa, yhteistyössä muiden ulkopuolelle jäävien omistajien kanssa, tai hankkimalla palvelukomponentteja markkinoilta kilpailutuksen kautta.
- Palveluketjujen suunnittelu ja yhteensovittaminen: Suunnitelman laatiminen siitä, miten eri tavoin tuotetut ICT-palvelukomponentit yhdistetään hallittavaksi kokonaisuudeksi ja palveluketjuiksi.
- Tarvittavien resurssien hankinta: Tuotantoresurssien varmistaminen rekrytoimalla, perustamalla uusia sidosyksiköitä tai kilpailuttamalla palveluna markkinoilta.
- Uusien sopimusten kilpailuttaminen: Sopimusten sisältöjen muuttuessa olennaisesti joko hankintayksiköt erikseen tai uudet perustetut sidosyksiköt kilpailuttavat uudet sopimuskokonaisuudet markkinoilta.
- Uuden ICT-infrastruktuurin suunnittelu ja perustaminen: Uuden ICT-infrastruktuurin suunnittelu ja toteutus, mukaan lukien tietoliikenneverkot, konesali- ja kapasiteettipalvelut, päätelaiteinfrastruktuuri sekä ITSM-palveluhallinnan prosessit.
- Hallittu migraatio uuteen ympäristöön: ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden vaiheittainen ja hallittu siirtäminen uuteen palvelutuotantoympäristöön.
- Vanhojen sopimusten ja tuotannon alasajo: Nykyisten sopimusten irtisanominen sekä vanhan palvelutuotannon hallittu alasajo.

Siirtymäajalla tulisi toteuttaa seuraavat tehtävät kaikissa niissä organisaatioissa, jotka jäisivät ulos ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon sidosyksiköyhteistyöstä:

- Sidosyksikön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen sekä niiden toteutus
- Sidosyksikön sopimuksilla toteutettuihin ratkaisuihin liittyvien sopimusten neuvottelu
- Hankinta- ICT sekä talous- ja HR osaajien rekrytointi, henkilöstön kouluttaminen
- Aiemmin sidosyksikön tuottamien palveluiden järjestäminen
- Omien tarpeiden suunnittelu ja kuvaaminen, vaatimusmäärittelyt
- Tarvittavien ulkoisten palveluiden kuvaaminen, kilpailuttaminen, toimittajavalinnat, sopimusneuvottelut, hankinnat
- Toimintaprosessien kuvaaminen, palveluiden käyttöönotto ja tuotannon käynnistäminen
- Tekniset toteutukset ICT: käyttäjäympäristöt, perusintegraatiot, verkkoratkaisut, päätelaiteasennukset, substanssijärjestelmät
- Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien ja toimintojen käyttöönotto; Järjestelmät, integraatiot, teknisen toteutuksen työ

Näiden tehtävien läpivienti yksittäiseltä organisaatiolta vie useamman vuoden. Huomioitavaa kuitenkin on, että lakimuutoksen vuoksi sadat organisaatiot toteuttavat muutoksia yhtäaikaaisesti, joka aiheuttaa riskejä peruspalveluiden jatkuvuudelle, osaajien riittävyydelle sekä mm. järjestelmätoimittajien toimituskapasiteetille.

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

Vetoamme, että hallituksen lakiehdotusta täsmennetään poikkeuksella, joka huomioi Suomen harvaan asutut alueet ja pienten kuntien tilanteen. Näkemys pienten kuntien huomioimisesta hankintalakiin kirjattavalla poikkeuksella on yhteneväinen myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) sidosyksikköjä koskevan selvityksen johtopäätelmien kanssa, sekä työryhmän mietinnössä esitettyjen eriävien mielipiteiden kanssa. Alla esitettyjen poikkeusten avulla varmistettaisiin myös perustuslain 121 §:n mukainen kunnan itsehallinnon toteutuminen kunnan tarvitsemien palveluiden järjestämisessä. Tämä on erityisen tärkeää pienille kunnille, joita esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade muutoin vahingoittaisi merkittävästi, erityisesti taloudellisesta näkökulmasta, sekä toiminnan laadun että kyberturvallisuuden turvaamisen kannalta.

Ensisijainen vaihtoehto:

Pienet alle 10 000 asukkaan kunnat tai liikevaihdoltaan enintään 10 meuron in house-yhtiöt on vapautettava ehdotetusta omistususuusvaatimuksesta. Kansalliset hankintarajat on nostettava EU-hankintojen rajojen tasolle hankintojen sujuvoittamiseksi olemattomilla tarjousmarkkinoilla.

Vaihtoehtoiset poikkeukset

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.

Harvaan asuttujen alueiden yhteistyössä sidosyksikön omistajilla tulisi olla mahdollisuus hankkia palveluita sidosyksiköltä alle 10 prosentin omistuksella, mikäli sidosyksikön toiminta-alueen väestöpohja on enintään 100 000-200 000 asukasta.

Yllä esitetyt vaihtoehtoiset poikkeukset hallituksen lakiesitykseen tukevat hallituksen tavoitetta hyödyntää sidosyksiköitä tarkoituksenmukaisella tavalla ja edistävät yleisen edun toteutumista. Poikkeukset ehkäisevät merkittävien kustannus- ja haittavaikutusten syntymistä, erityisesti pienten kuntien kohdalla, kuten myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) selvityksessä on todettu. Poikkeukset mahdollistavat riittävän osaamisen saatavuuden harvaan asutuilla alueilla, mikä on välttämätöntä palveluiden tuottamiseksi. Lisäksi poikkeukset tukevat merkityksellisen kokoisten liiketoimintamahdollisuuksien muodostumista ratkaisupalveluja tarjoaville markkinatoimijoille harvaan asutuilta alueilta. Näin voidaan jatkossakin tarjota kustannustehokkaita ja laadukkaita palveluita Suomen harvaan asutuilla alueilla, mikä osaltaan mahdollistaa alueiden elinvoimaisuuden säilymisen. ICT-palveluiden osalta poikkeukset turvaavat erityisesti pienten kuntien tieto- ja kyberturvallisuutta sekä varautumista kyberuhkiin ja hybridi-vaikuttamisen riskeihin.

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?

Lakiluonnoksen 2 §, 71 §, ja 81 § ovat ehdottoman tarpeellisia ja välttämättömiä lisäyksiä hankintalakiin. Lakiluonnos ja perustelut on laadittu tältä osin hyvin. Erityisesti 81 §:n mukainen harkinnanvarainen poissulkumahdollisuus sulkea pois tarjoaja ”jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen”. Haluamme kiinnittää huomiota siihen, että laki varmasti mahdollistaa sen, että kansallisen viranomaisen antama ohje tai tulkinta korkean riskin toimittajasta, tuotteesta tai palvelusta riittää sulkemaan tällaisen tarjoajan pois tarjouskilpailusta.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Rikosrekisteriotteiden tarkistaminen on tällä hetkellä hyvin rutiininomainen toimenpide niin yrityksille kuin hankintayksiköillekin. Yrityksillä on aina otteet valmiina, ja ne on helppo ja kohtuullisen nopea tarkistaa. Joka tapauksessa hankintayksiköillä olisi esityksen mukaisesti velvoite tarkistaa vakuutukset, joten hallinnollinen taakka ei esityksen perusteella vähene.

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

Hallinnollinen taakka ei esityksen perusteella hankintayksikön näkökulmasta vähene.

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. Jälki-ilmoitusten automatisointiin olisi syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Muut huomiot

Kustannustehokkaat hankinnat perustuvat sidosyksiköiden ostamisaamiselle, jonka ne kykenevät vielä pukemaan lainmukaisiksi hankinnoiksi. Omistusoosuusvaatimus romuttaa nämä elementit pienten kuntien hankinta-arsenaalista, joka on jo nyt valmiiksi rajallinen. Hankintalain uudet ja ehkä vanhemmatkin tavoitteet jäävät de facto toteutumatta muiden desuetudojen tavoin eikä siinä valvovan viranomaisen kovistelu auta tilannetta.

Valtion tulee pakottaessaan kunnat irtisanomaan voimassa olevat hankintasopimukset 30.6.2027 mennessä sitoutua ottamaan vastuu kunnille ennen aikaisesta sopimusten päättämisestä aiheutuvista kuluista ja vaatimuksista. Lausunnossa edellä todettu koskee soveltuvin osin myös jätehuoltoa.

Kinnunen Raisa
Kyyjärven kunta