

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?**

Esitys hankintalain uudistamisesta on kahtiajakoinen.

Pidämme oikeansuuntaisena markkinavuoropuhelun merkityksen korostamista osana hankintojen valmistelua sekä tavoitteita jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi. Näemme, että nämä keinot voivat lisätä tarjousten määrää ja näin edistää syntyvää kilpailua.

Sen sijaan pidämme 10 prosentin sääntelykeinoa sidosyksiköiden omistukselle virheellisenä ja vahingollisena. Sääntely ei edistä hallituksen tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä, ei lisää kilpailua eikä siirrä liikevaihtoa markkinoille julkisuudessa esitetyllä tavalla. Lisäksi se heikentää julkisen sektorin kustannustehokkuutta. Ehdotettu muutos aiheuttaisi merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja, erityisesti pienille kunnille, jotka menettäisivät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön edut ja tehokkuushyödyt.

#### **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.**

Koemme hankintojen valmisteluun liittyvät tavoitteet ja ehdotukset pääsääntöisesti hyviksi. Olemme seuraavissa vastauksissa purkaneet näkemystämme esitykseen tarkemmin.

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

Yhtiömme on toteuttanut ja toteuttaa jatkossakin huolellisen markkinakartoituksen kaikissa hankinnoissa, riippumatta hankintalain muutoksesta.

Yleisesti ottaen, kirjaukset todennäköisesti kannustavat huolelliseen 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 edelleen 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.

#### 75 § Hankintojen jakaminen osiin

Kannustaminen hankintojen jakamiseen on hyvä tavoite ja osaltaan kannustaa jakamaan hankintoja osiin sellaisissa hankinnoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista. On hyvä, että pykälässä erikseen mainitaan ne tilanteet, jolloin jakamisveloitteesta 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. 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 Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan harvaan asutuilla alueilla tai pienivolyymisissa hankinnoissa tarjousten määrän kasvattaminen voi kuitenkin olla joissain tilanteissa mahdotonta. On hyvä, että huolellisella markkinakartoituksella voi vapautua uudelleenkilpailuttamisen velvoitteesta 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.

## 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 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 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 osajapulan 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 osajapula 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?**

Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja Pohjois-Suomen alueellisesti tuotettuihin ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluihin. Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi Pohjois-Suomen pienille kunnille arviolta kymmenen miljoonan euron muutoskustannukset. Lisäksi muutos nostaisi kyseisten pienten kuntien jatkuvia ICT-palveluiden kustannuksia noin 20-30 prosentilla, erityisesti pirstaleisen toimintamallin lisäresurssitarpeiden vuoksi. Keskeistä on ymmärtää, että kyseiset pienet kunnat edustavat Suomen asukasluvusta vain 1,4 %, jolloin ICT-muutoskustannukset ja jatkuvien kustannusten nousu olisi erittäin vahingollista kyseisten kuntien taloudelle ja toiminnalle. Suurimpana ongelmana olisi kuitenkin ICT-osajien riittämättömyys. Muutos heikentäisi merkittävästi Pohjois-Suomen pienempien kuntien kriittisten ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden laatua sekä vaikuttaisi erittäin haitallisesti tieto- ja kyberturvallisuuteen. Lisäksi muutos lisäisi merkittävästi pienten kuntien toiminnan jatkuvuuteen ja varautumiseen kohdistuvia riskejä, erityisesti tilanteessa, jossa kansainvälinen hybridivaikuttaminen ja kyberuhat ovat lisääntyneet.

Perustelut näkemykselle:

Pohjois-Suomen alueellinen ICT-yhteistyö: Pohjois-Suomen harvaan asuttujen alueiden kuntien ja hyvinvointialueiden ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluja tuotetaan alueellisen ICT-sidosyksikön LapIT Oy:n (myöhemmin LapIT) toimesta sen omistajille. LapIT:lla on 34 omistajaa, joista 23 on kuntia, 2 hyvinvointialueita, 3 kunta- ja hyvinvointialueyhtymiä sekä 6 kuntaomisteisia osakeyhtiöitä. Näistä omistajista 21 kuntaa ovat Kuntaliiton luokituksen mukaisesti pieniä (alle 10 000 asukasta), joista kunkin omistusosuus LapIT:ssä jää alle 10 prosentin.

LapIT on huoltovarmuustoimija, ja yhtiön tarjoamat ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palvelut kattavat Pohjois-Suomessa kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden toiminnan kannalta kriittisen ICT-infrastruktuurin ylläpidon. Sidosyksikkö on ainoa hankintalain mahdollistama järkevä yhteistyömuoto, joka mahdollistaa kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön kriittisten ICT-infrastruktuuripalveluiden tuottamisessa. Sidosyksikköpohjaisen alueellisen yhteistyön tarve korostuu erityisesti Suomen harvaan asutuilla alueilla. LapIT:n tarjoamat tietoliikenne-, konesali-, päätelaite- ja loppukäyttäjäpalvelut varmistavat osaltaan Pohjois-Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, veden-, lämmön- ja sähköjakelun, varhaiskasvatuksen ja sivistystoimen, yhdyskuntasuunnittelun sekä julkisen hallinnon ja päätöksenteon toimivuuden. Lisäksi LapIT:n palvelut tukevat omistajien varautumista erilaisissa toiminnan poikkeustilanteissa.

LapIT:n tuottamissa palveluissa kyse ei ole yhteishankinnoista. LapIT vastaa omalla osaamisellaan ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan tuotantoon tarvittavien palvelukomponenttien kilpailutuksesta markkinoilta, komponenttien yhteensovittamisesta tuotannossa omistajien tarpeita vastaaviksi palveluiksi sekä palveluiden päivittäisestä ylläpidosta ja asiakastuesta loppukäyttäjille. LapIT tekee yhteistyötä noin 60 kilpailutetun paikallisen, kansallisen ja kansainvälisen ratkaisutoimittajan kanssa palveluiden mahdollistamiseksi. Ostot markkinoilta muodostavat noin 55 prosenttia yhtiön toiminnan kustannusrakenteesta.

Vähimmäisomistusvaatimuksen vaikutukset pienille kunnille: Esitetty vähimmäisomistusvaatimus sulkisi pienet kunnat pois alueellisesta ICT-yhteistyöstä. Tämä olisi erityisen vahingollista Pohjois-Suomessa, missä kunnat ovat väkiluvultaan pieniä, väestö ikääntyy ja työvoima vähenee. Lisäksi monien kuntien taloustilanne on erittäin haastava. Pirstaleinen toimintamalli, jossa kriittiset ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palvelut olisi järjestettävä pienempinä kokonaisuuksina tai omana tuotantona, ei ole alueella realistinen. Alueella ei ole riittävästi osajia ICT-palveluiden järjestämiseen ja ylläpitoon, mikä vaarantaisi sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jäävien omistajien toiminnan jatkuvuuden ja kyberturvallisuuden varmistamisen.

Markkinan toimimattomuus: Pohjois-Suomen ICT-markkina on osittain toimimaton. Pienet kunnat eivät yksittäisinä toimijoina ole riittävän kiinnostavia ICT-ratkaisuja tarjoavien markkinatoimittajien näkökulmasta. Pohjois-Suomen alueellinen sidosyksikköyhteistyö mahdollistaa LapIT:n toteuttamien kilpailutusten kautta ICT-markkinoille merkityksellisen kokoisia liiketoimintamahdollisuuksia, jotka muuten jäisivät syntymättä. Mikäli pienet kunnat eivät voi osallistua alueelliseen sidosyksikköyhteistyöhön, heikentää tämä niiden mahdollisuuksia hyödyntää alueellisesti koottujen, kilpailutettujen ja järjestettyjen palveluiden tuomia etuja.

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

Sidosyksikkönä ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluita tuottavan LapIT Oy:n omistajat todennäköisesti pyrkisivät löytämään yhtiön omistuksessa ratkaisun, jossa 10 prosentin omistuksilla

yhtiön toiminta keskittyisi suurimpiin palvelutuotannon volyymeja tarvitseviin omistajiin. Palveluvolyymeiltaan suurimpien omistajien kohdalla vähimmäisomistusvaade toteutuu LapIT:ssa jo osittain. Käytännössä muutos johtaisi siihen, että pienet kunnat, joiden omistusosuus ei täytä 10 prosentin vähimmäisvaatimusta, jäisivät alueellisen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. LapIT:n 23 kuntaomistajasta 21 on Kuntaliiton luokituksen mukaisia pieniä kuntia (alle 10 000 asukasta), ja kunkin näistä omistusosuus LapIT:sta on alle 10 prosenttia.

Olemme arvioineet, että yhteistyön ulkopuolelle jäävien pienten kuntien ICT-infran ja perustietotekniikan palveluiden tuottamiseen rakennetun tietoliikenne-, konesali- ja päätelaiteinfrastruktuurin sekä palvelu- ja prosessirakenteiden purkaminen, komponenttien uudelleen kilpailuttaminen, infrastruktuurin uudelleen rakentaminen ja yhteensovittaminen maksaisi yhteistyön ulkopuolelle jääville 21 pienelle kunnalle yhteensä arviolta noin 10 miljoonaa euroa. Lisäksi palveluiden jatkuvat kustannukset kasvaisivat noin 20-30 prosenttia. Keskeistä on ymmärtää, että kyseiset pienet kunnat edustavat Suomen asukasluvusta vain 1,4 %, jolloin ICT-muutuskustannukset ja jatkuvien kustannusten nousu ovat erittäin vahingollisia kyseisten kuntien taloudelle. Merkittävin jatkuvien kustannusten kasvua aiheuttava tekijä olisi pirstaleisen toimintamallin tuottamat lisäresurssitarpeet alueella. Todellinen ongelma olisi kuitenkin ICT-osaajien riittämättömyys. Pirstaleinen toimintamalli aiheuttaisi Pohjois-Suomessa jopa 70–100 henkilötyövuoden resurssitarpeen, mikä pahentaisi alueen ICT-osaajapulaa. Tämä aiheuttaisi merkittävää haittaa alueen pienten kuntien ICT-palveluiden kustannustehokkuudelle, laadulle ja tietoturvalle.

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

Yhtiön toiminta jouduttaisiin pilkkomaan tavalla, jossa LapIT:n omistajilla toteutuisi 10 prosentin vähimmäisomistus. Yhteistyön ulkopuolelle jäävät omistajat, eli erityisesti Pohjois-Suomen pienet kunnat, joutuisivat arvioimaan miten LapIT:n palveluita vastaavat ICT-infra ja perustietotekniikan palvelut on mahdollista järjestää. Todellinen ongelma yhteistyön ulkopuolelle jäävien pienten kuntien kohdalla on tietohallinto-, ICT-palvelutuotanto- ja hankintaosaamisen riittämättömyys, joka haastaa omistajien edellytyksiä toiminnan uudelleen organisoitumiselle.

On tärkeää ymmärtää, että hankintarenkaat tai yhteishankintayksiköt eivät tarjoa ratkaisuja Pohjois-Suomen pienten kuntien ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden tuottamiseksi, mikäli pienet kunnat jäävät alueellisen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Hankintarenkaat tai yhteishankintayksiköt mahdollistavat ainoastaan yksittäisten ICT-palvelukomponenttien kilpailuttamisen markkinoilta. Kuitenkin toimivien ICT-infrastruktuuri- ja perustietotekniikkapalveluiden kannalta keskeistä on sidosyksikön osaaminen ja resurssit, joiden avulla kilpailutetut palvelukomponentit yhdistetään saumattomiksi palveluketjuiksi ja ylläpidetään niitä loppukäyttäjien tarpeisiin. Toisin sanoen loppukäyttäjien päätelaitteiden, tietoliikenneverkkojen sekä kapasiteetti- ja pilvipalveluiden välillä syntyy yhtenäinen ja turvallinen kokonaisuus, jota tukee selkeä asiakaspalvelurajapinta arjen kysymyksissä. Palveluiden

yhteensovittaminen, infrastruktuurin ylläpito ja loppukäyttäjätuki vaativat korkeatasoista palvelutuotannon ja -hallinnan osaamista. Tämä voidaan järjestää vain sidosyksikkömuotoisella ratkaisulla, sillä hankintarenkailla ja yhteishankintayksiköillä ei voi olla omaa palvelutuotantoa. Sidosyksikön tarjoamat palvelut perustuvat sen omaan asiantuntemukseen sekä sen kilpailuttamien kumppaneiden yhteistyöhön. Hankintarenkaissa ja yhteishankintayksiköissä vastuu kilpailutettujen palvelukomponenttien yhteensovittamisesta ja palvelutuotannosta siirtyy loppuasiakkaalle. Käytännössä pienillä kunnilla ei ole riittävästi osaamista eikä resursseja tuottaa ICT-infrastruktuuri- ja perustietotekniikkapalveluita kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja tietoturvalisesti. Tämän vuoksi sidosyksikkömuotoisen yhteistyön merkitys korostuu erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Harvaan asutuilla alueilla on myös tärkeää, että sidosyksikkö kokoaa alueelliset tarpeet merkityksellisen kokoisiksi hankintakokonaisuuksiksi markkinoilta. Jos pienet hankintayksiköt joutuisivat neuvottelemaan suurten ICT-toimittajien kanssa itsenäisesti, niiden neuvotteluasema heikkenisi huomattavasti. Tämä johtaisi kasvaviin kustannuksiin, epäedullisiin sopimusehtoihin, palveluiden saatavuusongelmiin, tietoturvariskeihin ja osaamisen hajautumiseen.

Hankintalain mahdollistamaan avoimuusilmoitukseen liittyy samat yllä kuvatut ongelmat. Alueellisten sidosyksikköjen hyöty omistajille on nimenomaan toimia osaamisen keskittymänä, tukea omistajien palveluiden strategista kehittämistä ja tuottaa palvelutuotannon volyymietuja omistaja-asiakkaille. Avoimuusilmoituksen mahdollistama kolmen vuoden määräaikaisuus on merkittävä rajoite kriittisten ICT-infrastruktuuri- ja perustietotekniikkapalveluiden tuottamisessa. Se on myös riittämätön, jotta ICT-palveluiden linkaaren huomioimiseen perustuvat laatu- ja kustannushyödyt voisivat konkreettisesti toteutua.

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

Emme tunnista esitetystä muutoksesta taloudellisia tai muita hyötyjä. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja erityisesti yhteistyön ulkopuolelle jääville Pohjois-Suomen pienille kunnille.

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

Esitetty siirtymäaika ei ole realistinen ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden osalta, sillä 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 on toteutettava hallitusti ja vaiheittain.

Hyvinvointialueiden ICT-ympäristöjen rakentaminen on kestänyt yli kaksi vuotta, ja edelleen muutostöitä tehdään ICT-ympäristöjen yhtenäistämiseksi. Hyvinvointialueiden perustaminen oli yhdistämisprosessi hajautetusta keskitettyyn malliin, mihin käytettiin myös julkista muutosrahoitusta. Nyt ehdotettu lakimuutos johtaisi kuitenkin päinvastaiseen tilanteeseen, jossa keskitettyjä kokonaisuuksia puretaan ja tilalle perustetaan lukuisia pieniä yksiköitä.



Arviomme mukaan ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan osalta tällainen muutosprosessi edellyttää vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa.

Muutos aiheuttaisi pysähtyneisyyden aikakauden kuntien toiminnan kehittämisessä. Kuntien tuottavuutta edistävät digitalisaatiohankkeet, kuten asiointipalvelujen sähköistäminen, prosessien automatisointi ja tekoälyn hyödyntäminen, jäisivät väistämättä taka-alalle ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palvelutuotannon uudelleenjärjestämisen vuoksi. Kriittisen ICT-infrastruktuurin pirstaloiminen keskitetystä hajautettuihin malleihin aiheuttaa lukuisia merkittävän kokoisia tuotantomuutoksia, joista jokainen muodostaa epäjatkuvuuskohdan. Tietoturvan ja varautumiskyvyn heikkeneminen olisivat merkittäviä riskejä, sillä ICT-infrastruktuurin ja palvelurakenteiden purkaminen ja uudelleenrakentaminen lisäävät haavoittuvuutta, keskeyttävät kriittisten tietojärjestelmien nykyisen ylläpidon ja heikentävät suoja-toimia siirtymävaiheiden aikana. Kokonaistilannekuvan muodostaminen ja toimenpiteiden johtaminen poikkeustilanteissa vaikeutuu merkittävästi.

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

ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden tuottamisessa siirtyminen nykyisistä keskitetystä tuotantomalleista kohti pirstaleisempia tuotantomalleja edellyttää seuraavia toimenpiteitä sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jäävien omistajien osalta:

- **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.

**Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. 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:

=====

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.

=====

Vaihtoehtoinen poikkeus:

=====

Harvaan asuttujen alueiden yhteistyössä sidosyksikön omistajilla tulisi olla mahdollisuus hankkia palveluita sidosyksiköltä alle 10 prosentin omistuksella, mikäli sidosyksikön toiminta-alueen väestöpohja on enintään 300 000-500 000 asukasta.

(Tarkka toiminta-alueen väestöpohjan rajausta tulee arvioida Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) koordinoimana perustuen huolelliseen vaikutusten arviointiin.)

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.

Toivoisimme, että laki antaisi mahdollisuuden tukeutua poissulkemisessa myös toisen EU-maan kansallisen viranomaisen tulkintaan korkean riskin toimittajasta.

### **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. On todennäköistä, että hankintayksikkömme jatkaisi nykyisellä linjalla ja tarkastaisi rikosrekisteriotteet, kuten tähänkin saakka.

Aidosti hallinnollista taakkaa vähentävä muutos olisi se, että rikosrekisteriotteiden tarkastukset olisi mahdollista tehdä sähköisesti.

## Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen on ymmärrettävä uudistus tilastoinnin ja hankintojen kokonaiskuvan saamiseksi. Toisaalta uudistus myös selkeyttää ilmoittamisvelvollisuutta yhdenmukaisemmiksi.

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää kuitenkin edelleen hankintayksiköiden hallinnollista työtä. Jälki-ilmoitusten automatisointiin olisi syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

## Muut huomiot

Huomio ja lisäarviointipyyntö koskien mietinnön lukua 7.1., kohta 15 §.:

Toivoisimme tarkennusta mietinnön luvussa 7.1. todettuun kohtaan, jonka mukaisesti hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Mietinnön mukaan siten sidosyksikön ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Kunnilla on usein 100 prosenttisesti omistettuja tytäryhtiöitä, jotka hoitavat kunnassa esimerkiksi vedenjakelua, kehitystyötä tai kunnan kiinteistöjen hoitoa. Kyseisillä tytäryhtiöillä on vain yksi omistaja ja kuuluvat ns. kuntakonserniin. Rajaako mietinnössä esitetty tulkinta pois mahdollisuuden, että kyseinen kunnan täysin omistama tytäryhtiö ei voisi hyödyntää kunnan osittain omistaman ja muiden omistajien kanssa yhteisessä määräysvallassa olevan sidosyksikön tuottamia palveluita, kuten ICT-infrastruktuuri ja perustietotekniikan palveluita. Toivoisimme asiassa huolellista hankintadirektiivin arviointia ja tarkennusta nimenomaisissa tilanteissa.

Hallinnollisen työn ja kustannusten kasvu:

Hankintayksiköille kohdistuu tälläkin hetkellä merkittävä määrä hallinnollista työtä. Kokonaisuutena lakiehdotus lisää merkittävästi hankintayksiköille asetettavaa työtä. On syytä huomata, että hallinnollisen työn lisääminen on aina lakiesityksessäkin esitettyjen pääasiallisten tavoitteiden kannalta merkityksellisemmiltä valmistelun osilta pois, kuten markkinakartoitukselta, hankinnan kohteen määrittelyltä ja sopimusehtojen määrittelyltä. Hankintayksiköillä ei tule olemaan kasvavia resursseja hankintojen valmisteluun.

Hallituksen esityksen virheelliset oletukset sidosyksiköistä:

Hallituksen esityksessä esitetään virheellinen oletus, että sidosyksiköiden avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköjä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti. Esityksessä väitetään myös, että sidosyksikköhankintojen korvaaminen kilpailutuksilla tuottaisi aina positiivisia vaikutuksia. Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat, että vaikutukset vaihtelevat merkittävästi toimialan,

hankittavan palvelun, markkinatilanteen ja sidosyksikön mukaan. Yksioikoisten väitteiden esittäminen ilman perusteellisia selvityksiä ja vaikutustenarviointeja voi johtaa harhaanjohtavaan kuvaan, mikä saattaa ohjata julkista mielipidettä virheellisesti.

Kianen Klaus  
LapIT Oy