

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?

Hankintalain uudistuksen tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden ja innovatiivisten hankintojen edistäminen sekä yritysten tasavertaisten kilpailumahdollisuuksien turvaaminen. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on lisätä kilpailua ja vähentää kustannuksia hankintayksikötason osaamista kehittämällä sekä kilpailutuksia parantamalla. Esityksessä painotetaan huoltovarmuuden ja turvallisuuden huomioimista hankinnoissa sekä hallinnollisen taakan vähentämistä. Hankintaesityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keski suurten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjous-kilpailuihin ja siten niiden toimintaedellytyksiä ja elinvoimaisuutta.

Keskeiset ehdotukset liittyvät hankintojen valmisteluun, sidosyksiköiden omistuksen rajaamiseen, huolto-varmuuteen ja turvallisuuteen, sosiaali- ja terveystalousohjelmien hankintoihin, hankintojen avoimuuteen, vastuullisuuteen ja harmaan talouden torjuntaan sekä hankintojen valvontaan. Inarin kunta katsoo, että periaatteellisesti tasolla lakiesityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät ovat hyviä, mutta lakiesityksessä olevat toimenpiteet aiheuttavat päinvastaisen lopputuloksen.

Etenkin lakiesityksessä oleva sidosyksikkösääntely on vahingollinen. 10 %:n omistussuosien asettaminen on erittäin haitallista etenkin pienille kunnille, joissa tärkeät kunnan tukipalvelut tuotetaan sellaisissa sidosyksiköissä, joissa 10 % raja alittuu selvästi. Tämä aiheuttaa haasteita palveluiden kilpailutuksessa mahdollisen resurssipulan sekä riittämättömän asiantuntijuuden takia. Inarin kunnalle 10 % sidosyksikkösääntely tarkoittaisi sitä, että ICT-, talous- ja palkkahallintopalvelut sekä kirjastojärjestelmät jouduttaisiin käytännössä kilpailuttamaan. Inarin kunnan osuus sidosyksiköistä on niin pieni, ettei ole käytännössä mahdollista omistusjärjestelyiden kautta saavuttaa 10 % minimiomistusvaatimusta. Vaatimus sidosyksikön 10 %:n vähimmäisomistussuosuudesta heikentäisi myös merkittävästi alueellista yhteistyötä, joka Inarin

kunnassakin on tärkeässä roolissa. Lakiesitys aiheuttaisi tarpeetonta hallinnollista ja taloudellista taakkaa kunnille.

Toki lakiesityksessä on tärkeitä kohtia, kuten hankintojen huolellinen valmistelu ja hankintojen turvallisuuteen liittyvät esitykset. Inarin kunta näkee positiivisena suuntana markkinavuoropuhelun korostamista ja hankintojen jakamista tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi, sillä tämä olisi pääasiassa kilpailua lisäävää ja voisi johtaa kustannussäästöihin ja palveluiden parantumiseen.

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 valmisteluun liittyvä esitys sisältää keinoja, joilla halutaan lisätä markkinavuoropuhelua ja analyysityökalujen käyttöä sekä edistää hankintojen jakamista osiin. Hallitusohjelman mukaan kilpailun lisääminen edellyttää hankintayksiköiltä osaamisen kehittämistä ja aktiivisia toimenpiteitä, kuten markki-nakartoituksia ja hankintaprosessin suunnittelua. Lakiesityksen keskeisiä muutoksia hankintojen valmiste-luun liittyen ovat:

- Hankintayksiköiden tulee tehdä markkinakartoitus ennen suuria hankintoja
- Kilpailutuksia ei voida toteuttaa ilman, että on selvitetty markkinoiden toimijat ja mahdolliset tarjo-ajat
- Hankintayksiköiden tulee kuvata markkinakartoituksen tulokset hankinta-asiakirjoissa
- Pienille ja keskisuurille yrityksille tarjotaan paremmat mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin

Markkinakartoitus ja hankintojen huolellinen suunnittelu ovat tärkeä osa onnistunutta hankintaprosessia. Avoin markkinavuoropuhelu mahdollistaa laajemman tarjoajien määrän julkisiin hankintoihin liittyen. Markkinakartoituksen haaste Inarin kunnan kaltaisille pienille kunnille on kuitenkin riittävien resurssien ja osaamisen varmistaminen, jotta markkinakartoitus voitaisiin toteuttaa tehokkaasti. Inarin kunnassa hankintaosaaminen on sidoksissa yksittäisiin henkilöihin.

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

On selvää, että hankinnan huolellinen valmistelu vaatii sen, että hankintayksikkö kartoittaa markkinatilannetta ja alalla toimivia yrityksiä. Lakiesitys antaa joustoa hankintayksikölle markkinakartoituksen toteutus-tavasta, mikä on edelleen hyvä asia hankintojen ja

markkinatilanteiden muuttuessa jatkuvasti. Kovinkaan konkreettisia työkaluja lakiesitys ei esitä muuta kuin, että markkinakartoituksen tai hankintamallin soveltuvuuden arviointi on pakollista yli 10 miljoonan euron hankinnoissa. Tämä ei aiheuta merkittäviä muutoksia toimintatapoihin, näin toimitaan jo nyt.

Hankintojen jakamisen osiin (75 §) katsotaan tukevan pk-yritysten osallistumista, mutta joillakin aloilla se voi vaikeuttaa kilpailutuksia. Kannustaminen hankintojen jakamiseen on hyvä tavoite varsinkin niissä tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaista. Hyvää lakiesityksessä on se, että pykälässä on erikseen määritelty tilanteet, joissa jakamisveloitteesta voidaan poiketa. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi tapaukset, joissa jakaminen merkittävästi kasvattaisi hankintayksikön tai toimittajan hallinnollisia kustannuksia tai johtaisi jatkuviin kustannusten kasvuun. Tämä jättää hankintayksikölle tarpeellista harkintavaltaa sen suhteen, milloin hankinnan jakaminen on perusteltua ja milloin ei. Muutos kuitenkin tulee lisäämään oikaisuvaatimusten ja valitusten määrää ja sitä kautta aiheuttaa kustannuksia hankintayksikölle.

Lakiesitys velvoittaa hankintayksiköt kuvaamaan hankinnan valmistelun hankintamenettelyä koskevassa kertomuksessa, mitä vaatimusta ei ole voimassa olevassa laissa. Tämä lisää hallinnollista taakkaa, eikä työryhmän mietinnöstä käy ilmi, miten hankinnan valmistelun kuvaaminen tuo lisäarvoa palveluntarjoajille tai miten se lisää hankinnan huolellista valmistelua.

Lakiehdotus määrää, että jos avoimessa menettelyssä saadaan vain yksi tarjous, kilpailutus on uusittava (ellei markkinakartoitusta tai hankinnan jakamista ole tehty).

Tarjousten ja kilpailun lisäämisen tavoite on oikea. Yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei yleensä johdu hankintayksiköstä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Realiteetti on, että Lapin harvaan-asutun alueen markkinatilanteen takia tarjouskilpailun uusinta tuskin lisäisi tarjouksien määrää ilman, että hankinnan vaatimuksia alennetaan. Toki huolellisella markkinakartoituksella on uuden lakiesityksen mu-kaan mahdollisuus vapautua uuden tarjouskilpailun järjestämisen velvollisuudesta.

On selvää, että uuden kilpailutuksen järjestämisestä ja tarjoajalle tarjouksen jättämisestä syntyy lisäkus-tannuksia ja hallinnollista työtä. Tavoite siitä, että hankintayksiköt panostaisivat markkinakartoitukseen ja lähtökohtaisesti pyrkisivät useamman kuin yhden tarjouksen saamiseen, on hyvä. Käytännön hankinta-toimessa kuitenkin täytyy olla valta määritellä hankintakokonaisuuden laatu riittävälle tasolle.

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

Periaatteessa esitetyt keinot, kuten kilpailutusten uusiminen, hankintojen jakaminen osiin ja markkinakartoituksen käyttö, tukevat kilpailun lisäämistä ja kustannustehokkuuden parantamista. Käytännön toteutuksen onnistuminen riippuu kuitenkin hankintayksiköiden osaamisesta ja resursseista.

Markkinakartoituksen tehostaminen ja hankintojen jakaminen osiin voivat lisätä tehokkuutta, mutta sidos-yksiköiden omistusosuuden rajoitukset eivät tue kilpailun lisäämistä, vaan lisäävät julkisten toimijoiden kustannuksia ja heikentää palveluiden saatavuutta. Kilpailutuksen uusiminen yhden tarjouksen tilanteessa aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista taakkaa etenkin harvaanasutuilla alueilla, joissa olosuhteiden takia markkinatilanne voi olla sellainen, ettei kilpailua edes ole.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esityksessä ehdotetaan 10 % vähimmäisomistusvaatimusta sidosyksiköille. Tarkoituksena on estää liian laaja sidosyksikköjen käyttö ja lisätä kilpailua markkinoilla. Lisäksi ulosmyyntirajaksi asetetaan 5 % tai enintään 500 000 euroa. Poikkeuksia esitetään vain erityislaeilla säädetyille valtio-omisteisille kriittisille yksiköille. Ensisijaisena tavoitteena on:

- Estää julkisen sektorin mahdollisuudet tuottaa palveluita in-house-yksiköissä silloin, kun markkinoilla on toimivia vaihtoehtoja
- Lisätä yksityisten yritysten mahdollisuuksia kilpailla julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa
- Vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittäjyyttä

Tämä muutos edellyttää, että sidosyksiköt joko mukauttavat omistusrakenteitaan, muuttavat toimintamalliaan markkinaehtoiseksi tai tuottavat tarvittavat palvelut talon sisällä.

Inarin kunta ei kannata sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskevaa esitetystä muodosta. Esitys ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Inarin kunta pitää 10 % vähimmäisomistusvaatimusta erittäin haitallisena etenkin pienille kunnille, joissa tärkeät kunnan tukipalvelut tuotetaan sidosyksiköissä, joissa 10 % raja alittuu selvästi. Tämä aiheuttaa haasteita palveluiden kilpailutuksessa mahdollisen resurssipulan sekä riittämättömän asiantuntijuuden takia. Inarin kunnalle 10 % sidosyksikkösääntely tarkoittaisi sitä, että ICT-, talous- ja palkkahallintopalvelut sekä kirjastojärjestelmät jouduttaisiin käytännössä kilpailuttamaan, sillä kunnan omistusosuus sidosyksi-köistä on reilusti alle esitetyn 10 % minimivaatimuksen eikä ole realistista kasvattaa omistusta minimitasoon. Lopputuloksena alueellinen yhteistyö esimerkiksi kriittisten ICT-palveluiden ja kirjastopalveluiden osalta heikkenisi merkittävästi ja aiheuttaisi tarpeetonta hallinnollista ja taloudellista taakkaa kunnalle.

Inarin kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen, että esitys rajoittaa kuntien itsehallintoa ja voi johtaa tarpeettomiin omistusjärjestelyihin sekä palveluiden hajautumiseen. Lisäksi se kohtelee eri kokoisia kuntia eriarvoisesti, eikä sen vaikutuksia ole arvioitu riittävästi perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Inarin kunnan ICT-infrastruktuurin ja -palveluiden toimittajana, LapIT on lausunut sidosyksikköesityksestä seuraavasti:

Markkinoiden toimivuus ja alueellinen eriarvoisuus:

- 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.
- Harvaanasutuilla alueilla markkinoiden toiminta on rajallista eikä kilpailu ole riittävää
- Työvoiman ja osaajien saatavuus on heikkoa
- Kriittisen ICT-infrastruktuurin toimivuus on elintärkeää julkisen sektorin varautumisessa ja huolto-varmuuden toteutumisessa, erityisesti kiristyneessä hybridi- ja kyberuhkien aikakaudessa.

Taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset:

- Lainvalmistelusta puuttuu riittävä arviointi esityksen taloudellisista ja toiminnallisista vaikutuksista
- Pienet ja keski-suuret kunnat sekä hyvinvointialueet ovat organisaatioita, jotka ovat sidosyksiköissä usein pienomistajia ja jäisivät esityksen aiheuttamassa muutoksessa sidosyksiköiden mahdollistaman yhteistyön ulkopuolelle. Kyseisillä organisaatioilla on suuria organisaatioita heikkomat 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
- 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.

Inarin kunta tunnistaa LapIT:n lausunnossa esiin tulevat seikat alueellaan.

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, vaihtoehtoina ovat joko palveluiden järjestäminen itse tai on perustettava uusia sidosyksi-köitä, 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. Kasvavat työvoimakustannukset edelleen pahentaisivat erityisesti pienten ja keski suurten kuntien sekä hyvinvointialueiden haasteita järjestää tarvitsemiaan tukipalveluita.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Käytännössä Inarin kunta joutuisi kilpailuttamaan kaikki tärkeimmät tukipalvelut kuten ICT-, talous- ja palkkahallintopalvelut sekä kirjastojärjestelmän. LapIT:n arvioiden mukaan ICT:n osalta muutos heikentäisi merkittävästi Pohjois-Suomen pienempien kuntien kriittisten ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden laatua sekä vaikuttaisi erittäin haitallisesti tieto- ja kyberturvallisuuteen. Inarin kunnan ICT-palveluita tarjoava LapIT on muun muassa arvioinut, että 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. Suurimpana haasteena on kuitenkin ICT-osaajien vähäisyys harvaanasutuilla alueilla.

Inarin kunta on osakkaana myös Pohjois-Lapin Ruoka Oy:ssä 20 %:n omistusosuudella. Esitetty omistusosuuden vähimmäisvaatimus vaarantaisi Lapin pienten kuntien ruokapalvelun laadukkaan ja kustannustehokkaan järjestämisen.

Inarin kunta kärsii tärkeiden tukipalveluiden osalta heikosta markkinatilanteesta ja osaajapulasta, jolloin on tärkeää, että palvelut saadaan hankittua sidosyksiköistä, joilla on riittävästi resursseja ja osaamista. Sidosyksiköiden kautta hankitut palvelut ovat Inarin kunnalle taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Kuntaliiton arvion mukaan uudistuksella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sidosyksiköiden henkilöstöön. Kansallisesti uudistus vaikuttaa tuhansiin työpaikkoihin. Maaseudulla sidosyksiköt ovat houkuttelevia työnantajia asiantuntija-alalla. Kunnista on siirtynyt osaajia sidosyksiköihin, ja niissä on paljon kuntien toimintaympäristön tuntevia asiantuntijoita.

Näin ollen sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Myös koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkinahäiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori.

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

Inarin kunnalla on omistamissaan sidosyksiköissä omistusosuus reilusti alle 10 % (Sarastia 0,2 %, LapIT Oy 3,1 %, Koha Suomi Oy 0,4 %). Näin ollen ei ole todennäköistä, että omistusjärjestelyillä omistusosuutta pystyttäisiin kasvattamaan 10 % minimivaatimukseen. Inarin kunnassa talous- ja palkkahallintopalvelut, ICT-palvelut sekä kirjastojärjestelmät jouduttaisiin uudelleenjärjestämään. Käytännössä vaihtoehtoina ovat kilpailutus, sillä resurssien takia kunnalla ei ole mahdollista järjestää palveluita sisäisesti.

LapIT on arvioinut, 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. Jatkuvien kustannusten nousu olisi erittäin vahingollista pienten kuntien taloudelle. 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.

Kunnan talous- ja palkkahallinto jouduttaisiin myös kilpailuttamaan. Jo hankintaprosessi itsessään lisää hallinnollista taakkaa, mutta tämän lisäksi tulee huomioon otavaksi uudet järjestelmäkäyttöönnotot, jotka sitovat henkilöresursseja merkittävästi.

Inarin kunta on pinta-alaltaan Suomen suurin kunta. Laajalla alueella toimivat kirjastopalvelut ovat tärkeä kuntalaisille tarjottava peruspalvelu. Kunta on osakkaana 0,4 % omistuksella kirjastojärjestelmän ylläpitoa ja kehitystä tarjoavasta Koha-Suomi Oy:stä. Sidosyksikkösääntelyn läpimenoa olisi mullistava vaikutus Koha-Suomi Oy:n toimintaan, jolla on yli 100 pienosakasta. Esitetty muutos heikentäisi merkittävästi kirjastopalveluiden toteuttamista kunnissa.

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

Inarin kunta ostaa ICT-palvelut LapIT:ltä josta omistusosuus on 3,1 %. Käytännössä Inarin kunnalla ei ole mahdollista päästä omistusjärjestelyiden kautta 10 % minimivaatimukseen ja ulosmyyntirajoitusten vuoksi kunta joutuisi kilpailuttamaan ICT-palvelut kokonaan. Merkittävänä haasteena tulisi olemaan miten LapIT:n palveluita vastaavat ICT-infra ja perustietotekniikan palvelut on mahdollista järjestää Pohjois-Suomessa. Tämä nostaa etenkin kyberturvallisuuden merkittäväksi huolenaiheeksi. Todellinen ongelma tulee olemaan haasteet tietohallinto-, ICT-palvelutuotanto- ja hankintaosaamisen riittävän resurssin hankkimisessa.

LapIT:n arvion mukaan pienillä kunnilla ei ole riittävästi osaamista eikä resursseja tuottaa ICT-infrastruktuuri- ja perustietotekniikkapalveluita kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja tietoturvaselästi. 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.

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

Inarin kunta ei 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. Kuten Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa tutkimusraportissaan 2/2024, kustannukset voivat kasvaa kilpailutuksessa, mikäli kilpailu on vähäistä ja yrityksillä on hinnoitteluvoimaa suhteessa hankintayksikköön.

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

Esitetty siirtymäaika on riittämätön. Muutos vaatisi Inarin kunnalta laajoja selvityksiä, päätöksiä ja kilpailutuksia, mikä vaatii enemmän aikaa kuin ehdotettu 1,5 vuotta. Tämän lisäksi tulisi huomioida, että järjestelmäintegraatiot ja henkilöstön koulutus vaativat aikaa. Vastaava aikataulu on jo osoittautunut liian lyhyeksi esimerkiksi sote-uudistuksessa. Lyhyt siirtymäaika kasvattaisi kustannuksia ja vaikeuttaisi palveluiden uudelleenjärjestelyjä erityisesti ICT- ja tukipalveluissa. On myös huomioitava, että lain voimaantultua suurin osa Suomen kunnista olisi kilpailuttamassa samoja palveluja ja markkinoiden resurssit eivät riitä vastaamaan kysyntään laadukkaasti näin lyhyessä ajassa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan, voimassa olevien sopimusten irtisanominen voi olla ongelmallista perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta. Sopimusten ennakoinen päättäminen voi johtaa sanktioihin ja taloudellisiin menetyksiin, joita ei ole huomioitu mietinnössä. Lainsäädännön tulisi turvata, ettei lain nojalla päättyvistä sopimuksista aiheudu osapuolille rangaistuksia tai ylimääräisiä kustannuksia. Inarin kunta kannattaa tätä näkemystä.

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

Inarin ICT-infran ja -palveluiden tarjoaja LapIT on arvioinut, että lakiesitys aiheuttaisi seuraavia toimenpiteitä:

ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden tuottamisessa siirtyminen nykyisistä keskitetyistä 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.

Tämän lisäksi Inarin kunnan pitää tehdä vastaavat toimenpiteet talous- ja palkkahallintopalveluiden sekä kirjastojärjestelmän osalta. On helppo arvioida, että muutuskustannukset tulevat olemaan valtavat.

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.

Tai:

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.)

Tai:

Tietyt kriittiset tukipalvelut kuten ICT-palvelut tulisi rajata sidosyksikkösääntelyn ulkopuolelle.

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. (LapIT)

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?

Esitetyt muutokset ovat tärkeitä turvallisuuden ja huoltovarmuuden näkökulmasta:

Hankinnan kohteen kuvaus 71 §:

Hankintayksiköt voivat asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja, jotka varmistavat tuotteiden, palveluiden ja urakoiden saatavuuden, toimivuuden ja häiriöttömän käytön koko elinkaaren ajan.

Varautumiseen liittyvät hankinnat voidaan kilpailuttaa ennakolta ehdollisesti, jolloin ne toteutuvat vain kriisi- tai poikkeustilanteessa.

Hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet 81 §:

Hankintayksiköt voivat sulkea tarjouskilpailusta toimijat, joiden luotettavuus on todettu niin riittämättömäksi, että ne aiheuttavat ilmeisen riskin kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle.

Inarin kunta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että laki varmasti mahdollistaa kansallisen viranomaisen antaman ohjeen tai tulkinnan korkean riskin toimittajasta, tuotteesta tai palvelusta riittäväksi sulkemisperusteeksi. Laki voisi antaa 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.

Syyt muutoksen taustalla:

1. Hallinnollisen taakan vähentäminen: Rikosrekisteriotteiden tarkistaminen on raskas ja byrokraattinen prosessi sekä hankintayksiköille että tarjoajille. Manuaalinen käsittely on poikkeus muuten digitalisoituneessa hankintamenettelyssä. Velvoite hankkia ja toimittaa otteita voi vaikeuttaa yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin.
2. Rikosrekisteriotteiden rajallinen kattavuus: Otteet sisältävät vain vakavimmat rikokset (vankeus-rangaistukset), mutta monet hankintalain mukaiset poissulkemisperusteet (esim. työturvallisuusrikokset, avustuspetokset) johtavat usein sakkorangaistukseen, jota ei rikosrekisteriotteelle merkitä. Järjestelmä ei ole täysin hankintadirektiivin mukainen, koska se ei kata sakkorangaistuksia.
3. Tiedonsaannin ongelmat ja käytännön haasteet: Rikosrekisteritietoja ei ole helposti saatavilla muista maista tulevilta tarjoajilta, mikä hankaloittaa kansainvälisiä kilpailutuksia. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä ehdokkaiden hyväksymiselle on asetettu 10 päivän määräaika, mutta rikosrekisteritietoja ei usein saada näin nopeasti, mikä viivästyttää prosessia.

4. Tietosuoja ja tarpeellisuusvaatimukset: EU:n tietosuoja-asetus edellyttää, että henkilötietojen käsittely on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Koska monet poissulkemisperusteet eivät ilmene rikosrekisteriotteella, tietojen kerääminen saattaa olla tarpeettoman laajaa ja ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa.

5. Parempien vaihtoehtojen selvittäminen: Hankintalain 80 §:ssä mainittujen rikosten tarkastamista voisi tehostaa vaihtoehtoisilla keinoilla, kuten viranomaisyhteistyöllä tai käyttämällä sakkorekisteriä. Tarkoituksena on kehittää keinoja, jotka ovat sekä hallinnollisesti kevyempiä että kattavampia rikostietojen tarkastamisen kannalta.

Johtopäätös: Pakollisesta rikosrekisteriotteiden käytöstä luopuminen sujuvoittaisi hankintamenettelyjä ilman, että harmaan talouden torjunta heikentyisi. Nykyinen käytäntö on tehoton, koska se on byrokraattinen, tietojen saanti on hidasta ja otteet eivät kata kaikkia merkityksellisiä rikoksia.

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

Muutos vähentää hallinnollista taakkaa, mutta voi lisätä riskejä hankintojen turvallisuudessa. Hyödyllinen muutos olisi, jos rikosrekisteriotteiden manuaalisesta käsittelystä pystyttäisiin siirtymään digitaaliseen ympäristöön/prosessiin.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Kaksikielisyys hankinnoissa:

Lakiesityksen mukaan hankintailmoitus voidaan julkaista suomeksi, ruotsiksi tai molemmilla kielillä. Li-säksi ilmoituksen voi julkaista yhdellä tai useammalla muulla kielellä, mutta tarjouspyyntöasiakirjoissa on yksilöitävä, mikä kieliversio on oikeusvoimainen. Inarin kunta on monikielinen kunta, jossa saamenkieliä on kolme: Pohjoissaame, inarinsaame ja koltansaame. Lakiesitys mahdollistaa avoimuuden lisäämisen hankintoihin mahdollistamalla hankintailmoituksen teon useammalla kielellä.

Jälki-ilmoittaminen:

Jälki-ilmoittaminen on pakollista myös kansalliset kynnsarvot ylittävissä hankinnoissa ja ilmoitus on toimitettava 30 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä, mikä on huomattavasti lyhyempi määrä-aika kuin nykyisessä laissa (4kk).

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen on ymmärrettävä uudistus tilastoinnin ja hankintojen kokonaiskuvan saamiseksi. Toisaalta uudistus myös selkeyttää ilmoittamisvelvollisuutta yhdenmukaisemmiksi ja varmistaa ajantasaisemman ja kattavamman tiedon saatavuuden.

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää kuitenkin edelleen hankintayksiköiden hallinnollista työtä ja Inarin kunta yhtyykin Kuntaliiton lausuntoon, että kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä hankintalain muutostyössä. Jälki-ilmoitusten automatisointiin olisi tulevaisuudessa syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Muut huomiot

Inarin kunta pyytää tarkentamaan mietinnön luvussa 7.1. todettua kohtaa, 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 vesihuoltoa, 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. Asiassa tulee tehdä huolellista hankintadirektiivin arviointia ja tarkennusta nimenomaisissa tilanteissa.

Palolahti Mari
Inarin kunta

Harju Anne
Inarin kunta - Inarin kunnanhallitus