

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?**

Ajatus Pk-yritysten liiketoimintamahdollisuuksien lisäämisestä ja julkisen talouden säästöistä on kaunis, mutta ei valitettavasti esityksen sisältämällä toimenpiteillä toteudu. Päinvastoin; esitys ei huomioi väestöllisesti ja maantieteellisesti hyvin erilaisia alueita eikä erilaisia toimialoja. Tämän seurauksena erityisesti harvaanasutuilla alueilla (valtaosa Suomen pinta-alasta, mutta erityisesti näitä alueita on Pohjois-Suomessa, Itä-Suomessa ja Pohjanmaalla) sijaitsevien kuntien, kuntayhtymien, kuntayhtiöiden sekä myös hyvinvointialueiden arjen toiminta vaarantuu ja kustannukset nousevat merkittävästi. Tällä aiheutetaan peruuttamatonta vahinkoa aluetaloudelle ja suomalaiselle yhteiskunnalle.

#### **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 liittyvät ehdotukset ovat pääosin oikeita. Haluamme kuitenkin nostaa esille huolemme erityisesti pienimpien kuntien osalta – näillä ei ole osaamista tai resurssia edes valmisteluun ja markkinakartoitukseen. Useimmiten vastuu hankinnoista kaatuu ylimmän johdon eli kunnanjohtajan, hallintojohtajan tai talousjohtajan tontille. Ja se aika on poissa varsinaisesta johtajan työstä, mikä kasvattaa merkittävästi välillisiä kustannuksia.

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

Markkinakartoitukset ovat olleet aina luonnollinen osa yhtiömme kaltaisten sidosyksikköjen toimintaa ja ovat sitä jatkossakin hankintalain muutoksesta riippumatta. Kartoitusta ja vertailua tehdään myös hankintakynnyksen alle jäävissä hankinnoissa.

Kirjaus kannustaa pienenkin organisaation tekemään markkinakartoituksen, jotta voidaan välttyä hankinnan uudelleen kilpailuttamiselta yhden tarjouksen tilanteessa. Ongelmana on kuitenkin, että hyvin pienellä organisaatiolla ei välttämättä ole resurssia kunnolliseen markkinakartoitukseen, tai sen vaikutusalueella ei ole potentiaalisia tarjoajia.

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

#### 65 § Markkinakartoitus

Kuten sanottua, markkinakartoituksen hyödyntämismahdollisuudet ovat riippuvaisia hankkivan organisaation koosta, toimialasta sekä toiminta-alueesta. Pidämme hyvänä, että lakiehdotus jättää markkinakartoituksen toteutustavan edelleen hankintayksikön harkittavaksi. Merkittävän riskin kuitenkin muodostaa se, ettei esimerkiksi pienillä kunnilla ole tarvittavaa hankintaosaamista, mikä saattaa tuottaa virheitä toteutustavan valinnassa. Markkinakartoituksen tai hankintamallin soveltuvuuden arvioinnin pakollisuus yli 10 miljoonan euron hankinnoissa on perusteltu uudistus.

#### 75 § Hankintojen jakaminen osiin

Hankintojen jakaminen osiin on monissa tapauksessa kannatettava tavoite, mutta toinen asia on, millaisiin tulkintoihin se tulevaisuudessa johtaa. Pykälässä toki mainitaan erikseen tilanteet, joissa jakamisveloitteesta voidaan poiketa – esimerkiksi, jos jakaminen lisää hallintokustannuksia tai johtaa kustannusten jatkuvaan kasvuun. Mutta kuten aina, lain tulkinta on useimmiten veteen piirretty viiva. Tähän asti jakamista on pyritty pääosin välttämään ja jatkossa se olisikin velvoittavaa.

Toinen keskeinen epäkohta on, ettei pykälä jälleen huomioi lainkaan hankintojen, toimialojen ja maantieteellisten alueiden erilaisuutta. On eri asia ostaa tietojärjestelmiä kuin esimerkiksi ruokatarvikkeita ateriapalveluihin. Kirjaus suurella todennäköisyydellä aiheuttaa turhaa epävarmuutta sekä asettaa eri puolilla maata toimivat organisaatiot erilaiseen asemaan.

#### 124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Kaikella tekemisellä tulisi olla tavoite tai merkitys. On hankala ymmärtää, mitä lisäarvoa hankinnan valmistelun kuvaaminen hankinta-asiakirjoissa tuo hankinnan valmisteluun ja kilpailutuksiin osallistuville. Valitettavasti kirjaus lisää entisestään hankintayksikön hallinnollista taakkaa eikä edistä hankinnan huolellisempaa valmistelua.

## 125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Yksi hankintojen keskeisistä ongelmista harvaanasutuilla alueilla ja pienivolyymisissa hankinnoissa on tarjousten vähäinen määrä. Huolellinen valmistelukaan ei takaa yhtään enempää tarjouksia. Vaikka kansallisesti markkinoilla on kilpailua, alueellisesti markkina voi olla täysin marginaalinen. Tässä valossa on hyvä, että huolellisella markkinakartoituksella voi vapautua uudelleenkilpailuttamisen velvoitteesta. Mutta haaste on siinä, onko etenkin pienillä organisaatioilla resursseja tai osaamista huolelliseen markkinakartoitukseen.

Jälleen kerran ongelma on koko maata samalla tavalla kohteleva yleissitova kirjaus. On eri asia hankkia palvelua 1) pieneen organisaatioon syrjäseudulla, jossa potentiaalisia tarjoajia on vähän kuin 2) isoon organisaatioon, jonka pienenkin osa-alueen hankinta on suurempi kuin ensimmäisen esimerkin pienen organisaation vuosittaiset hankinnat. Ensimmäinen esimerkki saattaa johtaa myös tilanteeseen, jossa tarjonta ohjaa kysyntää. Ja silloin karataan kauaksi siitä, että asiakas saisi parhaiten tarpeeseensa soveltuvan ratkaisun tai palvelun. Lisäksi on todettava, että hankintayksiköille asetetaan merkittäviä velvoitteita, mutta yrityksillä ei ole velvoitetta osallistua markkinakartoituksiin. Toisin sanoen tieto markkinasta ei ole täydellinen.

On selvää, ettei kilpailua saa rajata ylimitoitetuina vaatimuksin, mutta uudelleenkilpailutuksen vaatimus yhden tarjouksen tilanteessa voi pahimmillaan johtaa merkittäviin lisäkustannuksiin ja ylimääräiseen hallinnolliseen työhön. Säännökset eivät lakiesityksen mukaan ota kantaa uuden hankintamenettelyn sisältöön. On hyvin todennäköistä, että pieni organisaatio ei huolellisesta valmistautumisesta huolimatta saa uudelleenkilpailutustilanteessa yhtään enempää tarjouksia. Tai se ainoakin tarjous jää saamatta, koska myös tarjoajalle koituu uudelleenkilpailutuksesta lisätöitä ja -kustannuksia. Tai ainoan tarjoajan hinnat nousevat toisella kertaa sen saadessa keskeytyspäätöksessä tiedon siitä, että se oli ainoa tarjoaja.

Tavoite siitä, että hankintayksiköt panostaisivat markkinakartoitukseen ja lähtökohtaisesti pyrkisivät useamman kuin yhden tarjouksen saamiseen, on hyvä. Käytännön hankintatoimessa kuitenkin täytyy olla valta määrittellä 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. Tähän syynä ovat täysin puutteellinen vaikutustenarviointi,

vähimmäisomistusvaatimuksen taloudelliset ja toiminnalliset vahingot erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille, kuntayhtymille sekä hyvinvointialueille, sekä ristiriita perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.

Perustelut näkemykselle:

Lakiesityksessä oleva rajoitus heikentää merkittävästi erityisesti Suomen harvaanasuttujen alueiden - kuten Pohjois-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan, pohjoisen Keski-Suomen ja Itä-Suomen – mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön mahdollistamaa yhteistyötä laadukkaiden, kustannustehokkaiden ja tietoturvallisten palveluiden mahdollistamiseksi.

Lakiesitystä laadittaessa on laiminlyöty täydellisesti vaikutusten arviointi eli ei ole tutustuttu väestököyhillä alueilla sijaitsevien organisaatioiden arjen haasteisiin. Näillä alueilla ei ole toimivia markkinoita, ei osajia saatavilla, eikä investointikykyä ajantasaisten palvelujen ylläpitämiseen, saati kehittämiseen. Lakiesitys ei huomioi lainkaan eroja maan eri osissa tai eri toimialoilla.

Lakiesitys on äärimmäisen ongelmallinen ennen kaikkea neljästä näkökulmasta:

- 1) Kriittinen infrastruktuuri ja tietoturvallisuus
- 2) Huutava osajapula
- 3) Muutoksen myötä moninkertaiseksi kasvavat kustannukset
- 4) Perustuslailliset ongelmat

Kriittinen infrastruktuuri ja tietoturvallisuus

Harvaanasutuilla alueilla toimivat tietoliikenneyhteydet eivät ole itsestäänselvyys. Yhteistyössä sidosyksikön kautta toteutettu ICT-infrastruktuuri on useissa tapauksissa huoltovarmuuskriittinen esim. kahdennettujen yhteyksien näkökulmasta. Moniko pieni kunta pystyy itse hankkimaan ja toteuttamaan tämän kokonaisuuden?

Todennäköinen lopputulos on, että hankitaan palasia sieltä täältä halvimman hinnan mukaan. Tämä puolestaan johtaa erittäin sirpaleiseen ja hankalasti ylläpidettävään kokonaisuuteen, josta kukaan ei ota kokonaisvastuuta. Pahimmillaan toimimaton palvelu lamauttaa koko organisaation toiminnan vaarantaen jopa ihmishenkiä

Sirpaleinen malli on äärimmäisen haavoittuva kyber- ja tietoturvan näkökulmasta. Mitä useampi yhteensovittamaton palvelu, sitä enemmän on hyökkäyspintaa. Alueellisella yhteistyöllä on pystytty nostamaan tietoturvan tasoa ja osaamista merkittävästi, sirpaleisessa mallissa otettaisiin riskien osalta valtava askel taaksepäin. Nykyisen hybridivaikuttamisen ja kyberuhkien aikakaudella yksikään organisaatio koostaan riippumatta ei ole turvassa ilman systemaattista tietoturvan kehittämistä ja siihen investoimista. Nykyinen lakiesitys on vaarassa romahduttaa erityisesti pienten ja keskisuurten organisaatioiden tietoturvan, minkä hintalappu voi olla yhteiskunnalle valtava.

## Huutava osaajapula

Harvaanasuttujen alueiden pienillä ja keskisuurilla kunnilla on vain harvoissa tapauksissa tietohallinto-osaajia. Myös hankintaosaamista on hyvin rajallisesti. Jo aiemmin todettiin, että yhteistyö on ainoa keino turvata kriittiset palvelut. Tämä on mahdollistunut paitsi alueellisen sidosyksikön hyödyntämisen, myös sitä kautta tiivistyneen kuntayhteistyön kautta. Samalla on pystytty turvaamaan alueelle työpaikkoja, jolloin eurot ovat kohdistuneet aluetalouteen.

Mikäli palataan jo aiemmin toimimattomaksi todettuun sirpaleiseen malliin, joutuvat erityisesti pienet kunnat mahdollittamaan tilanteeseen. Kun itsellä tai naapurillakaan ei ole osaamista, joutuvat johtavat viranhaltijat käymään markkinavuoropuhelun, kilpailuttamaan, vastaamaan sopimushallinnasta ja toimimaan jopa projektipäällikkönä toimittajan vastinparina. Sirpaleinen malli on myös erittäin haastava sopimus- ja palveluhallinnan kannalta. Kun kokonaispalvelusta vastaavaa tahoa ei ole, keneen otetaan yhteys ongelmatilanteessa? Etenkin, kun loppukäyttäjä ei osaa analysoida, johtuuko ongelma työasemasta, tietoliikenneverkosta, sovelluksesta vai jostain muusta. Nämä tilanteet kuormittavat merkittävästi myös toimittajien palvelukanavia.

Markkinat ovat harvaanasutuilla alueilla toimimattomat. Isot toimittajat keskittävät resurssinsa suuremman kokoluokan asiakkuuksiin ja kilpailutuksiin. Kunnissa tai alueellisesti on tyypillisesti vain pieniä yrityksiä, jotka voivat toimittaa tietyn hyvin kapean osa-alueen palvelun. Kuka sovittaa nämä yhteen organisaation tarpeita vastaaviksi? Osaaja- ja rahapulassa ensimmäinen keino on leikata jatkuvista palveluista sekä jäädyttää digikehityshankkeet. Eli juuri ne toiminnot, joiden avulla pitäisi kehittää toimintaa ja palveluja sekä varautua tulevaisuuden haasteisiin, esimerkkinä suurten ikäluokkien eläköityminen.

## Muutoksen aiheuttamat kustannukset

Harvaanasutuilla alueilla on saavutettu merkittäviä säästöjä nimenomaan yhteistyön avulla: On saatu koottua tarpeet riittävän suuriksi kokonaisuuksiksi tarjoajien kiinnostuksen herättämiseksi ja volyyमितujen saamiseksi, koottua asianmukainen vaatimusmäärittely, pystytty käymään markkinavuoropuhelu keskitetysti, hoitamaan kilpailutusprosessi yhteisesti, viemään läpi

käyttöönottoprojektit kustannustehokkaasti sekä hoitamaan jatkuvan palveluun liittyvä sopimus- ja palvelunhallinta keskitetysti. Edellinen on hyödyttänyt sekä sidosyksikön omistajia että toimittajia.

Lakiesitys pakottaa purkamaan yhteistyörakenteet ja olemassa olevat toimivat palvelut sekä rakentamaan kaiken uudelleen alusta saakka. Yhteistyömallissa kustannukset jakautuvat usealla organisaatiolle; sirpaleisessa mallissa jokainen vastaa palvelujen hankinnasta ja järjestämisestä itse, mikä moninkertaistaa kustannukset. Erityisesti alueella, jossa markkinat ovat toimimattomat ja edes yhden tarjouksen saaminen on haasteellista. Muutos tarkoittaa valtavaa hallinnollista taakkaa sekä päällekkäiseen työhön palaamista.

Monissa yhteyksissä on todettu, että pienenkin kunnan muutoksesta aiheutuvat kustannukset nousevat jopa miljoonaan euroon. Tämä muodostuu olemassa olevien palvelujen purkamisesta, korvaavien kilpailuttamisesta ja hankinnasta, käyttöönottoprojekteista sekä jatkuvien kustannusten noususta mm. volyymiedun menettämisen seurauksena. Sen päälle tulevat vielä sidosyksiköiden purkuun ja uusien palvelunjärjestämistapojen selvittämiseen menevä hallinnollinen työ sekä johtavien viranhaltijoiden vääriin asioihin kohdistuvan työn kustannus. Montako koulua tällä rahalla voitaisiin pitää toiminnassa tai montako opettajaa palkata?

#### Perustuslailliset ongelmat

Nykyisen perustuslain yksi keskeinen tehtävä on varmistaa oikeudenmukaiset olosuhteet eripuolilla maata. Toisin sanoen kuntalaisilla ja kunnissa toimivilla yrityksillä tulee olla yhtäläinen oikeus saada laadukkaat lakisääteiset peruspalvelut ajasta ja paikasta riippumatta. Tämän edellytyksenä on, että voidaan huomioida alueelliset ja toimialakohtaiset erot.

Lakiesitys uhkaa nykyisellään tämän oikeudenmukaisuuden toteutumista puuttuessaan kunnalliseen itsemääräämisoikeuteen. Se vie pahimmillaan harvaanasuttujen alueiden kuntaorganisaatiolta mahdollisuuden hankkia tarpeisiinsa parhaiten sopivia palveluja. Samalla se jättää heitteille pienimmät organisaatiot, joilla ei ole osaamista, kypsyttä eikä taloudellisia resursseja moninkertaiseen kilpailuttamiseen ja palvelunhallintaan. Erityisen ongelmallista on tilanne, jossa yhden tarjouksen säännön vuoksi kilpailutus joudutaan uusimaan. Tällöin voidaan oikeutetusti kysyä, ohjaako toimintaa kysyntä vai tarjonta. Pahimmillaan organisaatio joutuu ottamaan käyttöönsä palveluita, jotka se jo hankintatilanteessa tietää epäsopiviksi.

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

Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa merkittäviä sekä peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja maamme harvaanasutuilla alueilla alueellisesti tuotettuihin ICT-infrastruktuuriin, perustietotekniikan ja tiedonhallinnan palveluihin.

Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi yhtiömme toiminta-alueen (Pohjois-Pohjanmaa ja pohjoisen Keski-Suomen alue) pienille kunnille yli kymmenen miljoonan euron muutuskustannukset. Lisäksi muutos nostaisi kyseisten pienten kuntien jatkuvien ICT-palveluiden kustannuksia noin 20–30 prosentilla. Tähän syynä ovat erityisesti pirstaleinen toimintamalli ja siitä aiheutuvat pienemmät volyymit, sekä lisäresurssitarpeet. Kun huomioidaan kunnille jo nyt merkittäviä säästöpaineita aiheuttavat yleinen kustannustason nousu, valtionosuuksien pieneminen, väestön ikääntyminen ja palvelujen keskittyminen, kasvaa negatiivisen kierteen kulmakerroin entisestään lakiesityksen myötä. Samalla pysähtyvät täysin digihankkeet ja niihin liittyvä toiminnan kehittäminen. Käräjöinä ovat viime kädessä veronmaksajat sekä kasvavien kustannusten että kehittämättömien kuntapalvelujen muodossa.

Eriyisen turmiollinen muutos olisi pienten kuntien tieto- ja kyberturvallisuuden kannalta, sillä pienen organisaation kyky kehittää ja ylläpitää tietoturva yksin on hyvin rajallinen. Tämä kasvattaisi merkittävästi pienten kuntien toiminnan jatkuvuuteen ja varautumiseen kohdistuvia riskejä.

Lisäksi on huomioitava koko ajan kiristyvistä lainsäädännöistä (EU ja kansallinen taso) tulevat vaatimukset hallintoon ja digitaalisiin palveluihin - mm. GDPR, tiedonhallintalaki, data-asetus, tekoälyasetus, NIS2 jne. Pienelle kunnalle on tekemätön paikka ratkaista näitä yksin tai palkata erityisosaajia. Mikäli sidosyksiköihin liittyvät yhteistyörakenteet purkautuvat, tuloksena ovat viivästyksistä aiheutuvat sanktiot tai velvoitteet täyttävä mutta toimintaan jalkautumaton minimisuoritus.

Perustelut näkemykselle:

Pohjois-Pohjanmaan ja pohjoisen Keski-Suomen alueellinen ICT-yhteistyö: Tämän harvaanasutun alueen kuntien ja kuntayhtymien ICT-infrastruktuurin, perustietotekniikan ja tiedonhallinnan palveluita tuotetaan alueellisen ICT-sidosyksikön Joki ICT Oy:n (myöhemmin Joki ICT) toimesta sen omistajille. Tällä hetkellä omistajia on 38, joista 26 on kuntia, 4 kuntayhtymää, 6 kuntayhtiötä ja 2 hyvinvointialuetta. Kuntaomistajista 20 on Kuntaliiton luokituksen mukaisesti pieniä (alle 10 000 asukasta), joista kunkin omistusosuus yhtiössä jää alle 10 prosentin. Kaikista omistajista ainoastaan kahdella on tällä hetkellä yli 10 prosentin omistus.

Joki ICT on huoltovarmuuskriittinen toimija ja sen tarjoamat ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan sekä tiedonhallinnan palvelut kattavat omistaja-alueensa kuntien ja kuntayhtymien toiminnan kannalta kriittisen ICT-infrastruktuurin ylläpidon sekä lainsäädännöstä tulevien tietosuojan, tiedonhallintaan, tietoturvaan, dataan ja tekoälyyn liittyvien vaatimusten täyttämisen. Lisäksi SOTE-muutoksen seurauksena yhtiö tuottaa kriittisiä palveluita myös kahdelle hyvinvointialueelle. Sidosyksikkö on ainoa hankintalain mahdollistama järkevä yhteistyömuoto, joka mahdollistaa kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön kriittisten ICT-infrastruktuuripalveluissa.

Joki ICT:n tuottamissa palveluissa kyse ei ole yhteishankinnoista. Yhtiö vastaa omalla osaamisellaan ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan tuotantoon tarvittavien palvelukomponenttien kilpailutuksesta markkinoilta, niiden yhteensovittamisesta omistajien tarpeita vastaaviksi palveluiksi sekä palveluiden päivittäisestä ylläpidosta ja asiakastuesta loppukäyttäjille. Joki ICT tekee yhteistyötä yli 40 paikallisen, alueellisen, kansallisen ja kansainvälisen ratkaisutoimittajan kanssa palveluiden mahdollistamiseksi. Ostot markkinoilta muodostavat noin 50 prosenttia yhtiön toiminnan kustannusrakenteesta.

Vähimmäisomistusvaatimuksen vaikutukset pienille kunnille: Esitetty vähimmäisomistusvaatimus sulkisi pienet kunnat pois alueellisesta ICT-yhteistyöstä. Tämä olisi erityisen vahingollista Joki ICT:n toiminta-alueella, missä kunnat ovat väkiluvultaan pieniä, väestö ikääntyy ja työvoima vähenee. Lisäksi yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta 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-Pohjanmaan ja pohjoisen Keski-Suomen alueen ICT-markkina on osittain toimimaton. Pienet kunnat eivät yksittäisinä toimijoina ole riittävän kiinnostavia ICT-ratkaisuja tarjoavien markkinatoimittajien näkökulmasta. Alueellinen sidosyksikköyhteistyö mahdollistaa Joki ICT:n toteuttamien kilpailutusten kautta ICT-markkinoille riittävän 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?**

Joki ICT:n omistajat todennäköisesti pyrkisivät löytämään yhtiön omistuksessa ratkaisun, jossa 10 prosentin omistuksilla yhtiön toiminta keskittyisi suurimpiin palvelutuotannon volyymeja tarvitseviin omistajiin. Käytännössä muutos johtaisi siihen, että pienet kunnat, joiden omistusosuus ei täytä 10 prosentin vähimmäisvaatimusta, jäisivät alueellisen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat alun perin keskittäneet ICT-palvelutoiminnan ja sen kehittämisen alueellisesti toimivaan sidosyksikköön saadakseen toimintaansa varmuutta ja jatkuvuutta sekä kustannustehokkuutta. Tämä on todistettavasti toteutunut, samalla on pystytty turvaamaan palvelut ja työpaikat alueella samalla aluetaloutta vahvistaen.

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 tulisi maksamaan arviolta yli 10 miljoonaa euroa. Lisäksi palveluiden jatkuvat kustannukset kasvaisivat noin 20–30 prosenttia.

Merkittävin jatkuvien kustannusten kasvua aiheuttava tekijä olisi pirstaleisen toimintamallin tuottamat lisäresurssitarpeet alueella. Todellinen ongelma olisi kuitenkin ICT-osaajien riittämättömyys. Pirstaleinen toimintamalli Joki ICT:n toiminta-alueella aiheuttaa jopa 40–60 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?)**

Nykyisellään yhtiömme omistajista vain kahdella kaikkiaan 38 omistajasta on yli 10 prosentin omistusosuus. Tämä tarkoittaa, että joutuisimme tekemään isoja muutoksia omistajarakenteessa, mikä olisi valtava hallinnollinen ponnistus paitsi yhtiölle itselleen, niin myös sen jokaiselle omistajalle. Mikäli yhtiö keskittyy lakiesityksen mukaiseen alle 10 omistajaan, pudottaa tämä pois erityisesti pienet kunnat, jotka ovat vahvimmin riippuvaisia alueellisesta toimintamallista. Tässä mallissa resursseja ei myöskään vapaudu pienten kuntien saataville, koska niistä ei alun perinkään ole siirtynyt osajia yhtiöön.

Pilkkominen on yksi mahdollisuus, mutta se ei ole kustannustehokas eikä optimaalinen vaihtoehto. Siinä syntyisi kokonaisuuksia, jotka aiheuttaisivat turhaa päällekkäistä hallintoa ja työtä. Erityisesti se uhkaisi erittäin toimivaksi osoittautunutta alueellisista ICT-infrastruktuuria.

Omistajat ovat alun perin keskittäneet tukipalveluitaan yhtiöön, koska ovat todenneet itse olevansa liian pieniä ylläpitääkseen tai kehittääkseen tukitoimintoja. Yhtiön osaajien vetäminen takaisin lähtöorganisaatioihin puolestaan on hankalaa, sillä lähes jokainen omistaja taistelee jo nykyisellään kovien säästöpainneiden keskellä. Muutoksen taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset iskisivät näitä rajusti silmille. Todennäköisesti nämä pystyisivät palkkaamaan vain osan oikeasti tarvitsemistaan osaajista, minkä myötä vähäiset panokset menisivät täysin tulipalojen sammuttamiseen.

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

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

Emme tunnista muutoksesta myöskään positiivisia vaikutuksia paikallisille tai alueellisille Pk-yrityksille. Niillä on sama tilanne kuin ennen muutosta eli ne eivät joko omaa riittävää resurssia Hilman aktiiviseen läpikäyntiin ja tarjouskilpailuihin osallistumiseksi, tai ne eivät kokonsa vuoksi täytä kilpailutuksessa asetettuja volyyimirajoja. Kilpailutusten voitot korjaavat kansalliset tai ulkomaisessa omistuksessa olevat isot toimittajat eikä euroakaan ohjaudu aluetalouteen.

Ainoa järkevä tapa vauhdittaa Pk-yritysten kasvua olisi nostaa hankintakynnys EU-direktiivin mahdollistamaan 221 000 euroon. Se ketteröittäisi kehittämistä, pilotointia ja palvelutuotantoa mahdollistaen paikalliset ja alueelliset palveluinnovaatiot. Nykyisellä lakiesityksellä luodaan vain teknisiä ja teennäisiä lisärajoitteita, jotka hankaloittavat myös tarjoajien toimintaa.

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

Esitetty siirtymäaika ei ole millään tavalla 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 3–5 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 keskitetyistä 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 suojatoimia 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 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: Tuotantoressurssien 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 sekä kuntayhtymien tilanteen. Näkemys pienten kuntien ja kuntayhtymien huomioimisesta hankintalakiin kirjattavalla poikkeuksella on yhteneväinen myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) sidosyksiköjä 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 organisaatioille, 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 ovat 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 veden- ja energianjakelua, 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-infrastrukturi ja perustietotekniikan palveluita? Toivoisimme asiassa huolellista hankintadirektiivin arviointia ja tarkennusta nimenomaisissa tilanteissa.

Hallinnollisen työn ja kustannusten kasvu:

Hankintayksiköille kohdistuu tälläkin hetkellä erittäin suuri 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 hankintayksiköitä, 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.

Kinnunen Petri  
Joki ICT Oy