

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?

Hallitusohjelman tavoitteina julkisten hankintojen osalta on kilpailun lisääntyminen ja siten hankintojen houkuttelevuus ja markkinaystävällisyys. Tervolan kunta kannattaa asetettua tavoitetta, kunhan samalla huolehditaan myös väestömäärältään pienempien ja harvaan asuttujen kuntien kohtuuhintaisten palveluiden saatavuudesta. Erityisesti harvaan asuttujen alueiden kunnat kantavat hallituksen tavoin huolta julkisiin hankintoihin kohdistuvasta rajallisesta kilpailusta ja tarjousten määrästä.

Kaikkialla aito kilpailutus ei toteudu läheskään aina. Julkisten toimijoiden on aina varauduttava siihen, että he pystyvät tavalla tai toisella järjestämään palvelun tilanteessa, jossa markkinat eivät toimi ja yhtään tarjouta ei saada. Tavoitteen tulisi olla löytää tasapaino kilpailun edistämisen ja kustannustehokkuuden välillä. Alueelliset erot ja erityispiirteet tulee ottaa huomioon, jotta päätökset olisivat tehokkaampia ja oikeudenmukaisempia kaikkien osapuolten kannalta. Kilpailutus tuo yleensä hankintayksikön kannalta positiivisia asioita, mutta tämän edellytyksenä on se, että aito kilpailutus toimii.

Tervolan kunta pitää oikeansuuntaisena markkinavuoropuhelun merkityksen korostamista osana hankintojen valmistelua sekä tavoitteita jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi. Nämä keinot voivat lisätä tarjousten määrää ja näin edistää syntyvää kilpailua.

Julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädely, ja hankintoja koskevaa direktiiviä suunnitellaan avattavaksi tulevina vuosina. Yksi syy lainsäädännön uudelleentarkasteluun on tarve yksinkertaistaa menettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Yleisellä tasolla Tervolan kunta toteaa

nyt käsiteltävänä olevan työryhmämietinnön valmistelussa hallituksen tavoitteena olevan norminpurun jääneen taka-alalle. Tervolan kunta on huolissaan mietinnössä esitettyjen hankintayksiköille asetettavien uusien velvoitteiden lisäämästä hallinnollisesta taakasta.

Eriytinen uusi tiukentuva normi on mietinnössä esitetty sidosyksiköiden vähimmäisomistukseen liittyvä edellytys. Kuntien edustajana Kuntaliitto on läpi työryhmäkäsittelyn vastustanut omistusosuuteen liittyvää uutta edellytystä, jonka asettamisen peruste ei ole selvillä ja jonka vaikutuksia ei ole selvitetty. Kuntaliitto on jättänyt työryhmämietintöön eriävän mielipiteen, kuten myös monet muut työryhmässä edustettuina olleet organisaatiot. Tervolan kunta ei vastusta sidosyksiköiden käytön tiukempaa valvontaa ja pitää hyvänä, että sidosyksikössä järjestämisen väärinkäytöksiin on menneenä vuonna puututtu. Kuitenkin työryhmämietinnössä nyt esitetty mekanismi on liian kategorinen malli, joka ei mahdollista erilaisten toimialojen, kuntien ja käytännön tilanteiden ottamista huomioon.

Hankintalain muutoksissa ei kannata unohtaa inhouse-yhtiöiden näkökulmaa. Inhouse-yhtiöt ovat mahdollistaneet merkittävää yhteistyötä ja kustannustehokkuutta sekä tuoneet monille pienille toimijoille enemmän mahdollisuuksia kuin ilman niitä. Usein inhouse-yhtiö on ollut ainoa vaihtoehto palvelujen saatavuudelle ja jatkuvuuden varmistamiselle erityisesti harvaan asutuilla alueilla.

Tervolan kunta pitää suunniteltua 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.

Vaikutustenarvioinnin puuttuminen on Tervolan kunnan näkemyksen mukaan aito puute lainvalmistelussa. Tervolan kunta katsoo, että mietintöä ei tule valmistella hallituksen esitykseksi ennen kuin esityksen vaikutukset on tosiasiallisesti, monipuolisesti ja perusteellisesti arvioitu siten kuin lakiesityksen perustelemine edellyttää. Lainsäätäjä ei voi päättää näin taloudellisesti ja käytännössä merkittävästä muutoksesta tietämättä sen vaikutuksia, tosiasioihin perustuen.

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.

Tervolan kunta näkee hankintojen valmisteluun liittyvät tavoitteet ja ehdotukset pääsääntöisesti hyväksi.

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

Tervolan kunta 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?**

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.

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. Esim. 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.

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 eikä tue hallituksen norminpurkutavoitetta.

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

”Poikkeaminen olisi mahdollista, jos hankintayksikkö ei markkinoiden kuulemisesta ja näkemysten huomioon ottamisesta huolimatta olisi saanut enempää kuin yhden tarjouksen.” Em. kirjaus mietinnössä jättää kuitenkin tulkinnan varaa. Onko siis jatkossa hankintayksiköiden sopeuduttava markkinoiden tarjontaan ja hankittava laadultaan heikompa kuin mitä tosiasiallinen tarve on? 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 velvoitetta osallistua markkinakartoituksiin eli täydellistä tietoa markkinoista hankintayksiköiden ei ole mahdollista saada.

Lakiesityksen tavoitteena on, 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 sekä riskejä. Erityisesti tietojärjestelmähankinnoissa tavoitteena on usein hankintayksikön työmäärän vähentäminen, joten lain kirjaus saattaa olla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Lakiehdotuksen epäselvyyden vuoksi jää tuomioistuimen arvioitavaksi, milloin markkinakartoitus on tehty riittävällä tavalla ja ovatko 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.

Muutos tulee kohtelemaan erikokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kaikkien kuntien itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia ei voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, kunkin kunnan tasolla erikseen. Vähintäänkin tulee arvioida esityksen vaikutuksia erikokoisiin kuntiin, sillä käytännössä kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelevat huomattavan paljon.

Tervolan kunnan käsityksen mukaan vähimmäisomistusvaatimusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen tavoitteena voi olla rajoittaa sidosyksiköiden toimintaa pienempiin yksiköihin ja rajattuun toimintaan. Tavoitteena lienee ollut myös hankintalain mukaisen määräysvallan takaaminen edellyttämällä omistajilta nykyisiä isompia omistusosuuksia. Nämä tavoitteet eivät toteudu mietinnössä esitetyllä mekanismilla, vaan muutos koskettaa merkittävää määrää pieniä sidosyksiköitä, jotka toimivat rajatulla alueella tai rajatun toiminnan puitteissa. Lisäksi hankintalain sidosyksikön omistamisen edellytyksenä oleva määräysvalta toteutuu valtaosassa nykyisistä sidosyksiköistä.

Esitetty muutos koskisi lähes kahtasataa hankintalain mukaista sidosyksikköä, joiden toimintaan ei nykyisellään olisi mitään syytä puuttua ja joiden toimintaa ei ole Tervolan kunnan käsityksen mukaan pidetty ongelmallisena.

Esitetty omistusosuusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen pääosassa sidosyksiköitä niiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Tervolan kunta katsoo, että esitetty mekanismi on epätarkoituksenmukainen.

Lisäksi esitetyn muutoksen esitystapa ei ota huomioon vähimmäisomistusosuuden suhdetta omistajan määräysvaltaan. Vaaditun 10 prosentin omistaminen ei nimittäin automaattisesti tarkoita määräysvallan toteutumista. Sidosyksikön käytön edellytykset, jotka ovat syntyneet EU-oikeuskäytännössä ja perustuvat EU-direktiiviin, monimutkaistuvat entisestään ilman selkeää hyötyä kilpailulle esitetyllä lisävaatimuksella.

Omistusjärjestelyihin pakottava esitetty vähimmäisomistusmekanismi myös vaarantaa ja osin kokonaan lopettaa alueellisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. On myös syytä muistaa, että palveluiden järjestämiseen yhdessä on aiemmin jopa kannustettu volyyymihyötyjen, osaamisen, neuvotteluvoiman ja investointien keskittämisen hyötyjen saamiseksi. Esitetyllä säätelyllä vaikeutetaan kuntien yhteistyötä ja yhteistä kehitystyötä sekä tuhoetaan kuntien yhteisten järjestelmien ylläpitävien yhtiöiden rakentamat palvelut erikokoisille omistajakunnille. Asiantuntijoiden keskittämisellä sidosyksikköön on saavutettu merkittäviä kustannushyötyjä. Sidosyksiköt ovat mahdollistaneet myös pienten kuntien pääsyn mukaan järjestelmien kehitystyöhön ja hyötymisen isompien kuntien resursseista sekä suuremmasta volyymistä.

Toisaalta alueellinen yhteistyö on ollut äärimmäisen hyödyllistä pienempien kuntien toimintaedellytysten varmistamiseksi sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo toimivia palveluita ja järjestämisen tapaa. Lyhyen siirtymäajan vuoksi myös kuntien lakisääteisten palveluiden järjestäminen vaarantuu.

Esityksessä ei ole myöskään 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, 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 esim. 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.

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.

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

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Julkinen sektori kamppailee vakavien taloudellisten haasteiden kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat. Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa siten merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja kunnille ja hyvinvointialueille.

Tervolan kunta omistaa tällä hetkellä esim. seudullisesta jäteyhtiöstä Perämeren Jätehuolto Oy:stä kuusi prosenttia. Omistajakuntia on viisi, suurimpina Kemin ja Tornion kaupungit. Omistus on määräytynyt palvelujen käytön suhteessa, kaikilla omistajilla on yksi edustaja jäteyhtiön hallituksessa. Kunnallinen jätehuolto toimialana kilpailuttaa jo nykyisin hyvin laajasti tarvitsemansa palvelun eikä mm. kuluttaja- ja kilpailuvirasto ole nähnyt niiden toiminnan vääristävän markkinoita. Siksi lainmuutoksella ei ole saavutettavissa uusia positiivisia vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Esimerkiksi Perämeren Jätehuolto Oy:n liikevaihdosta noin 70 % käytetään palveluhankintoihin, jotka ovat hankintalain joko kansallisen tai EU-hankintarajat ylittäviä ja kilpailutetaan avoimilla markkinoilla. Mikäli Tervola joutuisi järjestämään jätehuoltonsa uudelleen, merkitsisi se merkittäviä lisäkustannuksia niin kunnalle kuin kuntalaisillekin.

Tervolan kunta on aiemmin järjestänyt itse ruokahuoltonsa tarjoten ateriat niin sivistys- kuin sotepuolelle. Pienessä, harvaan asutussa kunnassa ainoastaan ruokapalvelujen yhteiskäytöllä voidaan taata riittävä henkilöstö sekä kohtuuhintaiset ateriat. Sote-uudistuksen myötä kunta ei voinut myydä ruokapalveluja hyvinvointialueelle eikä hyvinvointialue kunnalle, jolloin toiminta piti yhtiöittää. Tervolan kunta liittyi ainoastaan julkiselle sektorille ruokapalveluita tuottavaan Meri-Lapin kuntapalvelut Oy:hyn, josta Tervolan kunta omistaa 0,1 prosenttia. Omistusosuuden vähäisyydestä huolimatta Tervolan kunnan edustaja toimii myös yhtiön hallituksessa. Mikäli esitetty 10 % vähimmäisomistus edellytettäisiin, olisi Tervolan ja samalla Lapin hyvinvointialueen Tervolan

palvelualueen järjestettävä ruokapalvelut uudelleen, joka tulisi nostamaan merkittävästi ruokapalvelukustannuksia.

Tervolan kunta on liittynyt Koha-Suomi Oy:n osakkaaksi vuonna 2016. OKM:n rahoittaman Kohti Kohaa - hankkeen lopputulemana perustetaan kesällä 2016 Koha-Suomi Oy, johon avoimeen lähdekoodiin perustuvaa Koha -kirjastojärjestelmää käyttävät kunnat liittyvät osakkaiksi. Osakeyhtiö toimintamallina mahdollistaa kaikille mukana oleville kunnille tavan vaikuttaa kirjastojärjestelmään, sen kehittämiseen sekä kustannusrakenteeseen. Lisäksi kuntien omistaman osakeyhtiön toimiessa järjestelmän ylläpitäjänä jokainen osakkaana oleva kunta voi hankkia kirjastojärjestelmän ylläpidon Koha-Suomi Oy:ltä. Toimintamalli mahdollistaa asukasluvuun perustuvan päätöksenteon ja samassa suhteessa tehtävän kustannusten jaon. Liittymisen ja järjestelmän käyttöönoton kustannuksista vastaa jokainen kunta itse.

Yhtiön perustamisen taustalla oli 2010-luvulla suomalaisessa kirjastojärjestelmäkentässä syntynyt monopoli ja ainoa palveluntarjoaja oli ulkomainen yhtiö. Tämän seurauksena hinnat alkoivat nousta eivätkä yleiset kirjastot pystyneet vaikuttamaan käytössä olevien järjestelmien kehitykseen. Kunnissa haluttiin hillitä kustannuksia ja saada enemmän vaikutusmahdollisuuksia kirjastojärjestelmän ominaisuuksiin ja kehitykseen. Kirjastoissa ryhdyttiin opetus- ja kulttuuriministeriön tuella selvittämään avoimen lähdekoodin järjestelmien soveltuvuutta ja käyttöönoton mahdollisuuksia. Selvitysten jälkeen pilottikirjastossa otettiin käyttöön Koha-niminen avoimen lähdekoodin järjestelmä. Aika nopeasti useat muut kirjastokimpat kiinnostuivat Kohan käyttöönotosta, jolloin tuli ajankohtaiseksi ratkaista kirjastojärjestelmän ylläpito kirjastojen tarpeita palvelevaksi ja kuntien kannalta kustannustehokkaasti. Selvitysten jälkeen päädyttiin perustamaan in-house osakeyhtiö. Itä-Suomen aluehallintovirasto tuki tätä selvitystyötä. Kunnissa on nähty Koha-Suomi Oy:n tuottama palvelu kustannustehokkaaksi ja järjestelmä toimivaksi, joten uusia kuntia on yhtiön perustamisen jälkeen tullut omistajiksi. Yhtiön omistusosuudet määräytyvät kunnan asukasluvun mukaan (yksi asukas = osake). Kaikki omistajakunnat/kirjastot osallistuvat järjestelmän kehittämiseen.

Kunnan koolla ja omistusosuudella ei ole merkitystä kirjastojärjestelmän kehittämiseen. Työryhmiin haetaan kuntakoosta riippumatta sopivimmat asiantuntijat. Pienillä kunnilla yksinään ei olisi mahdollisuutta toteuttaa vastaavaa kehitystyötä. Koha-Suomi Oy on hyvä esimerkki yhtiöstä, joka on mahdollistanut laajan kirjastojen omaehtoisen kehittämistyön, lisännyt kirjastoissa olevaa asiantuntijuutta sekä vahvistanut kirjastojen omistajuutta omaan dataan. On epärationalista vaatia vähimmäisomistusosuutta. Tyypillisesti in-houseyhtiön omistusosuudet heijastelevat kunnan asukasmäärää ja asiakasvolyyymiä. Myös pienen omistusosuuden omaavalla kunnalla on vastaavat palvelutarpeet kuin isommalla omistusosuudella/ asukasmäärällä olevalla kunnalla.

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.

Esityllä 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksella olisi merkittäviä vaikutuksia myös 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-osaajien 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 hybridi-vaikuttaminen ja kyberuhat ovat lisääntyneet.

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 osaajia ICT-palveluiden järjestämiseen ja ylläpitoon, mikä vaarantaisi sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jäävien omistajien toiminnan jatkuvuuden ja kyberturvallisuuden varmistamisen.

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.

Yllä mainitut yhtiöt harjoittavat hyvin rajoitettua toimintaa eikä niiden toiminta vääristä kilpailua, vaan varmistaa julkisen sektorin kohtuuhintaisten palveluiden saatavuuden.

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

Muutoksen läpiviemi aiheuttaa lähes kaikissa kunnallisissa yhtiöissä hallintotyötä ja kustannuksia yhtiöiden omistajaosuusmuutoksien läpiviemiseksi ja pahimmillaan hajottaa vuosikymmeniä hyvin toimineita yhtiöitä ja lisää yksittäisten kuntien taakkaa lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi ilman,

että muutoksesta seuraa mitään uutta kilpailutettavaa markkinoille. Voimassa olevat hankintasopimukset purkautuvat ja sama potti jaetaan uudelleen aikaisempaa useamman hankintayksikön kilpailuttamana. Sopimusten muutos- ja purkutilanteisiin ja niistä sopimuskumppaneille maksettaviin sopimuskorvauksiin esityksessä ei oteta mitään kantaa.

Työryhmän muistion mukaan esim. jätealalle aiheutuvat vaikutukset ovat kaikki negatiivisia mutta siltikin se toimialana on mukana lakiesityksessä (kohta 4.2.1.2 Vaikutukset jätetoimialla).

Sidosyksikkönä palveluita tuottavien yhtiöiden omistajat todennäköisesti pyrkisivät löytämään yhtiön omistuksessa ratkaisun, jossa 10 prosentin omistuksilla yhtiöiden toiminta keskittyisi suurimpiin palvelutuotannon volyymeja tarvitseviin omistajiin. Palveluvolyymeiltaan suurimpien omistajien kohdalla vähimmäisomistusvaade toteutuu Tervolan kunnan sidosyksiköissä osittain suurempien kuntien ja kaupunkien osalta. Käytännössä muutos johtaisi siihen, että pienet kunnat, kuten Tervola, joiden omistusosuus ei täytä 10 prosentin vähimmäisvaatimusta, jäisivät alueellisen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle.

Tehtyjen arvioiden mukaan esim. LapIT-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.

Vastaavia negatiivisia kustannusvaikutuksia syntyisi myös edellä mainittujen kirjasto-, jätehuolto- ja ruokahuoltopalveluiden uudelleenjärjestelyjen seurauksena. Yhtiön omistajuuksien uudelleen järjestäminen, siihen liittyvä päätöksenteko ja sen valmistelu vievät aikaa ja siihen tarvitaan osaamista, jota pienissä kunnissa ja yhtiöissä ei ole.

Lisäksi muutostilanteet aiheuttavat ongelmia omaisuuden sekä vastuiden jaon suhteen. Kuntien sidosyksiköillä on erilaisia vastuita (esim. lainatakaukset ja ympäristövastuuvakuudet) jaettu omistusosuuksien suhteessa. Esim. Meri-Lapin alueen kuntien yhteisellä jätehuoltoyhtiöllä Perämeren Jätehuolto Oy:llä on omaisuutta on useita miljoonia etenkin infrassa (loppusijoitusalueet,

jätevesienkäsittelylaitos, käsittely- ja varastohallit ja -kentät). Miten nämä jaetaan mahdollisissa yhtiöiden uudelleenjärjestelyssä?

Jätelaki määräsi kunnat aloittamaan pakkausjätteen keräyksen kesällä 2023 ja laajentamaan biojätteen keräystä kesällä 2024. Jätekeräysurakat ovat EU-kynnysarvon ylittäviä ja vaativat urakoitsijoilta isoja investointeja. Siksi ne ovat myös sopimuskaudeltaan pitkiä, yleensä 6-7 vuotta, eli sopimukset ovat voimassa vuoteen 2029...31. Kaikki nämä urakat menisivät uusiksi niissä jätteyhtiöissä, joissa omistajia on yli kymmenen tai ei päästä sopimukseen omistusosuuksien uusjaosta. Urakoitsijat eivät varmasti tule tyytymään kohtaloonsa ilman korvausvaatimuksia ja sopimuksen purku- tai muutostilanteisiin ei esitys ota mitään kantaa. Monen muunkin hankinnan (esim. jätteen käsittelypalveluhankinnat) sovitut volyymit muuttuisivat enemmän kuin sopimukseen on osattu aikoinaan kirjata. Jätteenkeräysurakoiden kilpailutukseen on varattava aikaa vähintään 1,5 vuotta, koska urakan hoitamiseen tarvittavan keräyskaluston hankkiminen vie vähintään 14 kk.

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

Tervolan kunnan sidosyksiköiden osalta osa yhtiöistä jouduttaisiin pilkkomaan, joidenkin yhtiöiden osalta Tervolan kunta joutuisi hankkimaan lisää omistajuutta edellyttäen, että muut omistajat tähän suostuisivat. Esim. LapIT:n osalta 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 palveluiden tuottamiseksi, mikäli pienet kunnat jäävät alueellisen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Hankintarenkaat tai yhteishankintayksiköt mahdollistavat ainoastaan yksittäisten palvelukomponenttien kilpailuttamisen markkinoilta. Kuitenkin toimivien palveluiden kannalta keskeistä on sidosyksikön osaaminen ja resurssit, joiden avulla kilpailutetut palvelukomponentit yhdistetään saumattomiksi palveluketjuiksi ja ylläpidetään niitä loppukäyttäjien tarpeisiin. Toisin sanoen syntyy yhtenäinen ja turvallinen kokonaisuus, jota tukee selkeä asiakaspalvelurajapinta arjen kysymyksissä. Palveluiden yhteensovittaminen vaatii 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 esim. jätehuolto- tai ICT-palveluita kustannustehokkaasti, laadukkaasti ja tietoturvallisesti. 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 suurtoimittajien 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 elinkaaren huomioimiseen perustuvat laatu- ja kustannushyödyt voisivat konkreettisesti toteutua.

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

Tervolan 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 sekä hyvinvointialueelle.

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

Laissa esitettävä siirtymäaika on kohtuuttoman lyhyt ja jo se vaarantaa julkisen kilpailuttamisen huolellisen ja osaavan toteutuksen. Lisäksi lyhyt siirtymäaika johtaa siihen, että valtakunnallisesti toimialan kilpailutukset osuvat samoihin ajankohtiin, mikä heikentää etenkin pienen ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia (resurssit eivät riitä moneen tarjoukseen sitoutumiseen).

Esitetty siirtymäaika ei ole myöskään realistinen, sillä muutos edellyttää sidosyksikön palveluista irtautumista ja palvelutuotannon uudelleenjärjestämistä. Kyse ei ole pelkästään hallinnollisesta sopimusmuutoksesta, vaan muutos vaatii esim. ICT:n osalta 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.

Asiantuntija-arvion 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. 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 suoja-toimia siirtymävaiheiden aikana. Kokonaistilannekuvan muodostaminen ja toimenpiteiden johtaminen poikkeustilanteissa vaikeutuu merkittävästi.

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

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 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 palveluinfrastruktuurin suunnittelu ja perustaminen: Uuden palveluinfrastruktuurin suunnittelu ja toteutus, mukaan lukien hallinto, tukipalvelut ja palveluhankinta.
- Hallittu migraatio uuteen ympäristöön: infrastruktuurin ja 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?

Hallituksen lakiehdotusta tulee täsmentää 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 Tervolan tyyppisille pienille kunnille, joita esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade muutoin vahingoittaisi merkittävästi, erityisesti taloudellisesta näkökulmasta, sekä toiminnan laadun että kyberturvallisuuden turvaamisen kannalta.

1. vaihtoehto

Poikkeuksena olisi, ettei lakia sovellettaisi ainoastaan julkista palvelutoimintaa harjoittaviin yhtiöihin, jotka eivät tarjoa palveluja markkinoille, esim. Koha-Suomi Oy ja Meri-Lapin Kuntapalvelut Oy, eikä kuntien lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin yhtiöihin esim. Perämeren Jätehuolto Oy

2. 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.

3. vaihtoehto

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. Poikkeukset turvaavat erityisesti pienten kuntien palveluiden saatavuuden, huoltovarmuuden sekä tieto- ja kyberturvallisuuden sekä varautumisen kyberuhkiin ja hybridivaikuttamisen 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”. Laissa tulee olla selkeä kirjaus siitä, että kansallisen viranomaisen antama ohje tai tulkinta korkean riskin toimittajasta, tuotteesta tai palvelusta riittää sulkemaan tällaisen tarjoajan pois tarjouskilpailusta.

Lain kirjausta on syytä harkita laajennettavaksi siten, 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 §.:

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 tulee selkeyttää. Mietinnön mukaan siten sidosyksikön ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisarsidosyksiköltä, 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. Asia tulisi arvioida huolellista hankintadirektiivin pohjalta ja tarkentaa 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 lakiesityksessään 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.

Tervaniemi Sari

Tervolan kunta