

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?

Tavoitteet kilpailun lisäämisestä ja säästöistä ovat kannatettavia, valitettavasti kokonaisuutena lakiesitys ei juurikaan edistä näitä ja riskinä on epätoivottuun suuntaan johtava lopputulos. Markkinavuoropuheluiden korostaminen hankintaprosessissa on kannatettava ja mahdollisesti houkuttelee enemmän tarjoajia kilpailutuksiin. Sidosyksiköiden omistuksen suoraviivainen rajaus puolestaan aiheuttaa kustannuksia, toimivien rakenteiden ja yhteistyömallien rikkoutumista, huoltovarmuuden ja turvallisuuden heikkenemistä. Esitys ei lisää kilpailua vaan monella toimialalla jopa heikentää sitä markkinoiden keskittymisen seurauksena. Esityksestä ei myöskään ilmene, mihin perustuu juuri 10% omistusvaade.

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.

-

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

-

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

Tarjouspyynnön uusiminen tilanteessa, jossa tulee vain yksi tarjous, on nykyisellä lakiesityksen kirjauksella käytännössä vain kilpailutusprosessin pidentämistä ja byrokratian lisäämistä. Laissa tulisi huomioida myös selkeät kriteerit, joiden täytyessä huolellisuusvelvoite täyttyy eri tasoissa ja luontoisissa tarjouskilpailuissa.

Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevan pykälän muokkaus, jossa hankintayksikkö voisi muokata tarjouspyyntöä, on kannatettava - etenkin tilanteissa, joissa kilpailutus tulee uusia.

Hankintojen jakaminen osiin on lakiesityksessä ristiriitainen; yhtäaikaaisesti kannustetaan yhteishankintojen lisäämiseen sekä hankintojen pilkkomiseen. Hankintayksiköillä tulee olla tämän osalta harkinnanvaraa.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Sidosyksiköiden omistusosuudet ovat pitkälti muodostuneet omistajan koon ja/tai palveluiden tarpeen mukaan, joka käytännössä tarkoittaa, että isommilla organisaatioilla on isommat omistusprosentit ja pienillä organisaatioilla pienemmät. Tämä lähtöasetelma johtaa siihen, että muutokset, sen kustannukset ja lisääntyvä hallinnollinen taakka kaatuu erityisesti pienille kunnille. Isommilla kunnilla ja hyvinvointialueilla omistusvaatimus useammin täyttyy jo eli heillä on mahdollisuus jatkaa nykyisissä järjestelyissä. Pienten kuntien on jo tällä hetkellä mahdotonta rekrytoida osaajia itselleen tai saada tarjouksia kilpailutuksiin.

Meidän IT ja talous Oy (Meita Oy) on muodostunut kahden maakunnan sidosyksiköiden yhdistymisestä. Pohjois-Karjalassa sekä Etelä-Karjalassa on pitkät alueellisen yhteistyön perinteet ja siten myös ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut on järjestetty maakuntien sisällä yhteisesti. Tavoitteena on ollut yhtenäistää järjestelmiä, kehittää toimintamalleja sekä jakaa yhteisiä infra- ja osaajaresursseja. Aiemmat Suomen hallitusohjelmat ovat ohjanneet julkisen sektorin laajempaan yhteistyöhön ja sitä kautta haettaviin volyyymi- sekä toiminnallisesta yhteistyöstä saavutettaviin säästöihin. Tämän seurauksena Etelä- ja Pohjois-Karjalan yhteisesti järjestetyt ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon toiminnot liitettiin yhteiseen yhtiöön ja mukaan tuli myös Etelä-Savon aluetta.

Julkisen sektorin toimijoiden välinen yhteistyö on ollut tähän asti hyvä ja kannatettava teema, joten onkin vaikea löytää todellisia perusteluja ehdotettujen rajoitusten taustalta. Meitan toiminta-alueella yhteistyön järjestämistä sidosyksikön kautta on tukenut myös alueellinen varautuminen, työpaikkojen säilyttäminen alueella sekä yhteistyömahdollisuudet paikallisten yritysten kanssa. Nykyisen yhteistyömallin rikkominen johtaa pienten kuntien ahdinkoon sekä tietoturvallisuuden ja jatkuvuuden hallinnan merkittävään heikentymiseen. Odotettavissa ei ole kilpailun lisääntyminen, ainoastaan yhteistyöhön perustuvan järjestämismallin pirstaloituminen ja kustannusten nousu koko

julkiselle sektorille. Haetut säästöt eivät tule toteutumaan, vaan kyseessä on erittäin kallis muutosprojekti, johon sisältyy myös merkittäviä riskejä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

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

ICT:n sekä talous- ja henkilöstöhallinnon toimialoilla ei ole tällä hetkellä sidosyksiköiden laajuutta vastaavaa markkinatarjontaa; sidosyksiköt toimivat palveluintegraattorin roolissa ja vastaavat kokonaisuuden sujuvuudesta sekä jatkuvuuden varmistamisesta omistajien puolesta. Yksityisen sektorin toimijat, joilla voisi olla edellytyksiä käynnistää osittain sidosyksiköiden tuottamia palveluita, ovat vahvasti keskittyneitä toimialoja eli markkinaa hallitsevat isot, kansainväliset toimijat. Mikäli sidosyksikkörajoitukset johtaisivat lisääntyvään kilpailuttamiseen, näistä hyötyisivät vain kyseiset toimijat ja pääomaa virtaisi ulkomaille. Tällä hetkellä sidosyksiköiden kilpailuttamisessa sopimuksissa on paljon pk-sektorin yrityksiä, joita globaalit toimijat eivät tulisi hyödyntämään. Meitan palveluista kilpailutetaan markkinoilta ICT-toimialalla yli 70% sekä talous- ja henkilöstöhallinnon toimialalla yli 35% liikevaihdosta.

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

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

ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluissa välittömiä kustannuksia syntyisi seuraavista tehtävistä ja hankinnoista:

- Sidosyksikön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen sekä niiden toteutus - omistajat maksavat myös näistä aiheutuvat varainsiirtoverot
- Sidosyksikön sopimuksilla toteutettuihin ratkaisuihin liittyvien sopimusten neuvottelu ja/tai uudet kilpailutukset
- Sidosyksikköön toteutettujen investointipointojen maksu sopimusten mukaisesti
- Hankinta-, ICT sekä talous- ja HR osaajien rekrytointi, henkilöstön kouluttaminen
- Aiemmin sidosyksikön tuottamien palveluiden järjestäminen, tarpeiden suunnittelu ja kuvaaminen sekä vaatimusmäärittelyt
- Tarvittavien ulkoisten palveluiden kuvaaminen, kilpailuttaminen, toimittajavalinnat, sopimusneuvottelut sekä hankinnat
- Palveluiden välisen kokonaistoimivuuden varmistaminen ja toimittajahallinta
- Jatkuvuuden ja tietoturvallisuuden varmistaminen kokonaisuuden osalta
- Toimintaprosessien kuvaaminen, palveluiden käyttöönotto ja tuotannon käynnistäminen
- Tekniset toteutukset ICT: käyttäjäympäristöt, perusintegraatiot, verkkoratkaisut, päätelaiteasennukset, substanssijärjestelmät
- Talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmien ja toimintojen käyttöönotto; Järjestelmät, integraatiot, teknisen toteutuksen työ
- Teknisten ympäristöjen ja palveluiden päällekkäisyys muutosvaiheessa

Osa lisäkustannuksista jää pysyväksi, lisäksi syntyy välillisiä kustannuksia yhteistyön etujen menetyksestä ja alueellisen elinvoiman heikkenemisestä. Edellisten muutostehtävien kustannukset yksittäiselle pienelle kunnalle olisivat vähintään 1,2 milj. euroa ja pysyvä kustannustason nousu yli 30%.

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

Nykytilanteessa Meitalla on 37 omistajaa maantieteellisesti yhtenäisellä alueella. Yhtiön omistajista viidellä olisi uuden vaatimuksen mukainen omistusprosentti. Nämä omistajat käyttävät yhtiön palveluista noin 80%. Yhtiön liikevaihto pienenesi siten enintään 20%, mutta 32 pientä kuntaa ja lisäksi näiden omistamat yhtiöt joutuisivat ulos maakunnallisesta yhteistyöstä. Huomioitavaa myös on, että yhtiön toiminta-alue kattaa vain noin 6% Suomen väestöstä. Väestömäärältään Meitan

sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jäävien kuntien väestö vastaa noin 2% Suomen väestöstä. Tämän 2%:n maksettavaksi tuleva muutoskustannus pelkästään ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden uudelleenjärjestelystä olisi yli 32 milj. euroa.

Vaihtoehtona sidosyksiköille eivät ole yhteishankinnat – niitä hyödynnetään jo tällä hetkellä hankinnoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista. Meitä ei ole yhteishankintayksikkö, vaan yhtiö vastaa omistajien puolesta myös hankintoihin liittyvistä sopimuksista ja niiden ympärille toteutetuista kokonaispalveluista ja yhteensopivuudesta.

Vaihtoehtona omistajille ei ole myöskään kriittisten tukipalveluiden hankkiminen määräaikaisella avoimuusilmoituksella. Sidosyksikköön on keskitetty yhteiset osaamis-, infra- ja kehitysresurssit eli järjestely ei voi olla tilapäinen tai jatkuvan muutosriskin kohteena.

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja. Vahingot kohdistuvat erityisesti sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jääville pienille kunnille, mutta vaikuttavat myös isompien kuntien ja hyvinvointialueiden kustannuksiin.

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

Siirtymäajan pituus on epärealistinen. Esimerkiksi hyvinvointialueiden käynnistämisessä oli mahdollisuus hyödyntää tukipalveluissa olemassa olevia rakenteita, järjestelmiä ja sopimuksia – esitetty lakimuutos edellyttäisi isolta määrältä julkisia toimijoita kaikkien tukipalveluiden uudelleentoteutuksen ns. puhtaalta pöydältä. Yhtäaikaisiin projekteihin ei riitä Suomessa osaajat. Siirtymäajan pituudesta riippumatta, lakiesityksen hyväksyntä aiheuttaisi nopeasti riskejä kriittisiin tukipalveluihin – sidosyksiköiden osaajat alkavat hakeutumaan muualle töihin eli riskinä on, etteivät sidosyksiköt pysty ylläpitämään nykyisiä palveluita siirtymäajan loppuun. Selvää myös on, että kaikki kehitykseen tähtäävät hankkeet olisivat useamman vuoden tauolla, koska resurssit joudutaan keskittämään perustoimintojen purkamiseen ja uudelleenrakentamiseen. Nämä riskit koskevat yhtä lailla sidosyksikköyhteistyöstä poistuvia kuin siihen jääviä organisaatioita eli lähes kaikkia Suomen hyvinvointialueita ja kuntia. Riskeissä on huomioitava että sidosyksiköiden palveluiden varassa toimii kriittisiä toimijoita, kuten sairaalat, pelastuslaitokset sekä energia- ja vesihuolto.

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

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

- Sidosyksikön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen sekä niiden toteutus
- Sidosyksikön sopimuksilla toteutettuihin ratkaisuihin liittyvien sopimusten neuvottelu

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

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

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

Lähtökohtaisesti 10 % omistussääntö ei ole oikea ratkaisu sidosyksiköiden pienentämiseen, kilpailun lisäämiseen eikä kustannusten pienentämiseen. Vaihtoehtona olisi nykyisen lainsäädännön valvonta ja väärinkäyttöihin puuttuminen, josta on jo esimerkkejä markkinaoikeuspäätöksinä. Epäsoveltuvan lainsäädännön paikkaaminen poikkeuskirjauksilla johtaa helposti uusiin ongelmiin.

Lainsäädännössä tulisi vähintäänkin huomioida, ettei sen negatiiviset vaikutukset kohdistuisi näin suorasti pieniin kuntiin. Pienille kunnille tulisikin mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös pienemmällä omistuksella, muuten laki kannustaa sidosyksikköyhteistyöhön vain isojen toimijoiden välillä.

Sidosyksikön enimmäisomistus pohja voisi vaihtoehtoisesti määräytyä sidosyksikön toiminta-alueen väestömäärän mukaan. Eli mikäli sidosyksiköllä on useampi kuin yksi omistaja, sidosyksikön omistajien kattamalla yhteisellä väestöpohjalla olisi enimmäismäärä. Enimmäismäärä voisi olla esimerkiksi prosenttiluku Suomen väkiluvusta, jolloin se mahdollistaisi laajemman sidosyksikköyhteistyön harvaan asutuilla alueilla ja huomioisi alueellisen väestökehityksen. Tämä rajoittaisi sidosyksiköiden kokoa eikä ohjaisi sidosyksikköyhteistyöhön vain isojen kuntien ja hyvinvointialueiden välillä.

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?

-

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

-

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

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

Luvussa 7.1. on maininta, 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.

Olemassa olevan käytännön mukaan yhteisen omistajan määräysvallassa olevat yhtiöt ovat voineet soveltaa sisar-sidosyksiikkömääritelmää, vaikka yhteisiä omistajia olisikin useita. Kyseisen järjestelyn taustalla on kuntien ja hyvinvointialueiden tarve saada yhtenäinen infra- sekä osaajat ja palvelut koko konsernille. Toivoisimme myös tässä tulkintaesityksessä huolellista arviointia ja vaikutusten analysointia julkisen sektorin toimintaan sekä kustannuksiin.

Kortelainen Salli
Meidän IT ja talous Oy