

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi. Vastausaika päättyy: 11.3.2025

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20 päivänä helmikuuta 2024 työryhmän valmistelemaan hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hankintalakiin liittyvien hallitusohjelmakirjausten mukaisesti. Työryhmä päätti työnsä 30.11.2024 ja luovutti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle tammikuussa 2025.

Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman jaksossa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi todetaan, että hallitus tavoittelee keskipitkällä aikavälillä julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä turvatakseen laadukkaat palvelut. Työryhmän toimesta on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.

Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hankintalakia uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa.

Hallitusohjelmakirjausten toteuttamisen lisäksi mietinnössä esitetään tehtäväksi hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin sekä rikosrekisterilakiin eräitä säädöshuoltoon liittyviä muita muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2026.

Kunta lausuu työryhmämietintöön seuraavaa:

Muonion yhtyy lausunnossaan hyvin pitkälle Kuntaliiton lausuntoluonnokseen työryhmämietinnöstä hankintalain muuttamiseksi (VN/4099/2024) ja LapIT Oy:n toimittamaan lausuntoon.

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Ei sellaisenaan.

Muonion kunta puoltaa LapIT:n näkemystä siitä, että valmistelussa on oikeansuuntainen tavoite mm. markkinavuoropuhelun merkityksen korostamista osana hankintojen valmistelua sekä tavoitteita jakaa hankinnat tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi. Esitetty 10 prosentin ehto sidosyksiköiden omistukselle on kuitenkin vahingollinen ja jopa virheellinen, sekä ei sellaisenaan lisää tavoitetta säästöistä tai kilpailun lisäämisestä. Vaikutukset voivat olla päinvastaiset. On riski, että etenkin pienet kunnat tulevat olemaan hallinnollisessa ja taloudellisessa kaaoksessa tällaisen kategorisen ehdon edessä. Laki ei huomioi kuntien erityisyyttä, kuntakokojen eroja, taloudellisia vaikutuksia, osaamista tai esimerkiksi valmius- ja varautumisenäkökulmia tarpeeksi.

On hyvä lisäksi huomioida, että vähimmäisosuuden suhde ei kerro automaattisesti omistajan määräysvallasta: vaaditun 10 prosentin omistaminen ei tarkoita todellisen määräysvallan toteutumista.

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.

EOS.

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

Muonion kunta yhtyy LapIT Oy:n näkemykseen siitä, että yleisesti ottaen, kirjaukset todennäköisesti kannustavat huolelliseen markkinakartoitukseen, koska vain huolellisesti toteutetulla markkinakartoituksella voi perustella hankinnan jakamatta jättämistä tai välttää hankinnan uudelleen kilpailuttamiselta yhden tarjouksen tilanteessa.

Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

65 § Markkinakartoitus

Muonion kunta yhtyy LapIT:n seuraavaan näkemykseen:

Koska hankinnat ja markkinatilanteet vaihtelevat, kunkin markkinakartoituksen toteutustapa on arvioitava tapauskohtaisesti. On edelleen hyvä, että lakiehdotus jättää markkinakartoituksen toteutustavan hankintayksikön harkittavaksi. Mietinnössä on tehty näkyväksi markkinakartoituksen merkitys, sen eri

toteutustavat sekä ne hankintoja koskevat keskeiset asiat, joita hankintayksiköitä kannustetaan kartoittamaan.

Markkinakartoituksen tai hankintamallin soveltuvuuden arvioinnin pakollisuus yli 10 miljoonan euron hankinnoissa on hyvä uudistus.

75 § Hankintojen jakaminen osiin

Muonion kunta yhtyy LapIT:n seuraavaan näkemykseen:

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.

Hankintayksikölle voi pääsäännön johdosta tulla epävarmuutta siitä, milloin jakamatta jättäminen on sallittua.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

EOS

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen

Muonion kunta yhtyy LapIT:n seuraavaan näkemykseen:

Tarjousten ja kilpailun lisäämisen tavoite on oikea. Käytännössä Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan harvaan asutuilla alueilla tai pienivolyymisissa hankinnoissa tarjousten määrän kasvattaminen voi kuitenkin olla joissain tilanteissa mahdotonta. On hyvä, että huolellisella markkinakartoituksella voi vapautua uudelleenkilpailuttamisen 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? Mielestämme lähtökohdan tulisi olla päinvastainen: pitkällä aikavälillä kysynnän tulisi ohjata tarjontaa, ei toisinpäin. Lain perusteluiden mukaan, uudelleen kilpailuttamisesta voi poiketa vain erityisen painavasta syystä. Kirjaus kannustaa hankintayksiköitä kartoittamaan markkinat, mutta toisaalta se jättää hankintayksiköille riskin siitä, että perusteet uudelleenkilpailutuksen välttämiseksi eivät ole riittävät. Onko hankintayksiköilläkin edelleen vahva oikeus määritellä hankinnan kohde vai ohjaako lainsäädäntö jatkossa siihen, että hankintayksiköiden tulisi sopeuttaa vaatimuksensa markkinoiden tarjontaan. Yrityksillä ei ole veloitetta osallistua markkinakartoituksiin eli täydellistä tietoa markkinoista hankintayksiköiden ei ole mahdollista saada.

Ymmärrämme lakiesityksen tavoitteen, että hankintayksikköjen tulisi asettaa hankinnan kohteeseen kohtuulliset vaatimukset ja välttää ylimitoitettuja, kilpailua rajaavia vaatimuksia. Joissain tapauksissa vaatimusten lieventäminen voi tuottaa lisätarjouksia. Tässä tilanteessa hankintayksikkö saattaa kuitenkin joutua tilanteeseen, jossa vaatimusten keventäminen lisää sen omaa työmäärää ja kustannuksia. Erityisesti tietojärjestelmähankinnoissa tavoitteena on usein hankintayksikön työmäärän vähentäminen, joten lain kirjaus saattaa olla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

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 määrittellä hankintakokonaisuuden laatu riittävälle tasolle.

Kysymys 5: Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Se ei ole sellaisenaan tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen. Lakiesityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen.

Tässä on paljon ongelmia sekä vahingollisia elementtejä etenkin pienille ja keskisuurille kunnille. Vaikutusten arviointi on ollut puutteellista. Linjaus on ristiriidassa perustuslain kunnille määritellyn itsehallinnon kanssa. Kunnilla on merkittävästi erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Siksi myös sidosyksiköiden hyödyntämisessä palveluiden tuottamisessa on suurta vaihtelua ja erilaiset kuntien olosuhdetekijät on ehdottomasti huomioitava osana vaikutusten arviointia.

Pienet ja pitkien välimatkojen kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen. Osaajapula ja heikko markkinatilanne ovat realismia ja voivat aiheuttaa merkittäviä haasteita kriittisten palveluiden hankkimisessa. Erityisesti kaukaisimmilla seuduilla sidosyksiköt ovat tärkeitä osaamiskeskittymiä, joilla on merkittävä rooli alueen kehittämisessä.

Muonion kunta esittää, että olosuhdetekijät olisi painavasti huomioitava osana valmistelua ja sidosyksikkötarkastelua, ja vähimmäisomistajuuksiin pitää sallia poikkeuksia tietyillä edellytyksillä:

Kategorinen ja 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 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.

Lakiuudistus voi pahimmillaan myös vaikeuttaa seutukunnallista yhteistyötä; tämä on vastoin kaikkia periaatteita tai linjauksia, joihin kuntia on tällä hetkellä ajettu tai kannustettu. Pienet kunnat ovat niin ikään kategorisesti riippuvaisia yhteistyöstä. Lakimietintö ei ota aidosti kantaa yhdistyksien, osuuskuntien yms. kohteluun osana lakiuudistusta; tämäkin on seutukuntayhteistyön kannalta ongelmallista.

Uudistuksella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sidosyksiköiden henkilöstöön. Kansallisesti uudistus vaikuttaa tuhansiin työpaikkoihin. Kuten edellä viitattu, sidosyksiköillä on vankka osaamis- ja asiantuntijakeskittymärooli monilla maaseutumaisilla alueilla. Maaseutumaisilla paikoilla sidosyksiköt ovat houkuttelevia työnantajia asiantuntija-alalla. Nimenomaan käytäntö on osoittanut, että yksi keskeinen houkuttavuustekijä (suhteessa etenkin pieniin kuntiin, jossa asiantuntija on voinut työskennellä kuntaorganisaatiossa yksin) on se, että asiantuntijat muodostavat tiiviin verkoston sekä työyhteisön, jossa sparraus ja vertaistiedon jakaminen on välitöntä. Kunnista on siirtynyt osajia sidosyksiköihin, ja niissä on paljon kuntien toimintaympäristön tuntevia asiantuntijoita. Esimerkiksi, kunnan palkanlaskenta tai ict- palvelut eivät voi olla yhden tai liian harvan osajaan varassa – tämä eittämättä on keskeinen työhyvinvointi- ja pitovoimakysymyksenkin.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kuten Kuntaliitto toteaa, kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. On totta, että sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut ovat pienille kunnille taloudellinen ja usein miten kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienet kunnat kamppailevat taloudellisten haasteiden kanssa, ja voidaan eittämättä epäillä, että kaavailtu uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat.

LapIT on arvioinut, että esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja Pohjois-Suomen alueellisesti tuotettuihin ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluihin. Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi Pohjois-Suomen pienille kunnille arviolta kymmenen miljoonan euron muutostaloudelliset. Lisäksi muutos nostaisi kyseisten pienten kuntien jatkuvia ICT-palveluiden kustannuksia noin 20-30 prosentilla, erityisesti pirstaleisen toimintamallin lisäresurssitarpeiden vuoksi.

Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset: on täysi fakta, että esimerkiksi Muonion kokoinen kunta ei pysty järjestämään ICT- palveluita yksin; kategorisesti tietoturva- ja infraosaaminen ei riitä ja tätä osaamista ei pieni kunta pysty yksin pitämään yllä. Tai esimerkiksi käytäntö on osoittanut, että palkkasihteerin tehtävää on ollut lähes mahdotonta täyttää tai järjestää pienelle volyymille kestävällä tavalla. Voidaan myös perusteellisesti kyseenalaistaa, onko esimerkiksi ICT- palveluiden tai kriittisten, keskeisten tukipalveluiden hallinta tai ylläpito enää edes kuntien keskeistä osaamisaluetta (tai onko järkevää, että nämä tällaista olisivat lähitulevaisuudessa) – kaiken muiden uusien lakisääteisten tehtävien keskellä ja supistuvien taloudellisten reunaehtojen ympäröimänä? Norminpurkuuotalkoot eivät onnistuneet. Etenkin pienen kunnan näkökulmasta peilattuna, yhtälö on kriittinen.

Samaan aikaan kuntakentällä on ja ilmestyy uudenlaisia riskejä tai huomioitavia seikkoja palveluiden järjestämisessä: esimerkiksi, kyberturvallisuus haastaa ja elämme täysin uudenlaisten ongelmasykliin keskellä, uudistusten toteutumisaikataulu on kiihtynyt entisestään ja tuotteiden, palveluiden tai ohjelmistojen elinkaari on yhä lyhyempi. Kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kannalta peilattuna yksi asiantuntija/palvelu on liian ohuella pohjalla, ja useamman erityisasiantuntijan palkkaaminen ei ole mahdollista kunnan taloudellisten resurssien puitteissa.

On huomioitava, että Kuntaliiton esiin nostama seikka kehittämisen mahdollisuuksista on relevantti: erityisesti pienissä kunnissa esimerkiksi ICT-kehittämisen mahdollisuudet ja jatkuvuus tulisivat kärsimään, koska ICT- ja hankintaosaaminen on joillakin alueilla nykyisellään keskitetty sidosyksiköihin. Näin on pitkälti realismia etenkin pienissä kunnissa. Kuntatoiminnan jatkuvuuden osalta on tärkeää, että esimerkiksi ICT:n tukipalveluissa ja kehittämisessä on pitkäjänteinen ote. Yhteistyö ja volyymiedut on tunnistettu ICT-toimialalla keskeiseksi neuvotteluvoimaksi suhteessa suuriin toimijoihin.

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

LapIT Oy kuvaa havainnollisesti käytännön esimerkin ja oman toimintansa kautta, millaisia vaikutuksia suunnitelulla 10 %:n vähimmäisomistajuudella voi olla Pohjoisen harvaanasutun alueen sekä sen asiakkaiden ICT- palveluihin:

LapIT Oy:sta: Pohjois-Suomen harvaan asuttujen alueiden kuntien ja hyvinvointialueiden ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluja tuotetaan alueellisen ICT-sidosyksikön LapIT Oy:n toimesta sen omistajille.

LapIT:lla on 34 omistajaa, joista 23 on kuntia, 2 hyvinvointialueita, 3 kunta- ja hyvinvointialueyhtymiä sekä 6 kuntaomisteisia osakeyhtiöitä. Näistä omistajista 21 kuntaa ovat Kuntaliiton luokituksen mukaisesti pieniä (alle 10 000 asukasta), joista kunkin omistusosuus LapIT:ssä jää alle 10 prosentin.

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

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

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

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

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

Muonio ei ole laskenut muutoksesta aiheutuvia kustannuksia kunnalle, ja olisi toivonut, että monipuolinen ennakkovaikutusten arviointi (myös itse kuntien kannalta) olisi ollut kattavampaa osana lakivalmistelua, uudistuksella on kuitenkin merkittävät vaikutukset toteutuessaan. Kunta pyytää valmistelijoita huomioimaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkökulman saavutettaviin taloudellisiin hyötyihin liittyen (selvityksessä arvioitiin, että taloudellisia hyötyjä ei saavuteta, vaan vaikutus voi olla julkista taloutta kuormittavampaa).

LapIT Oy on arvioinut, että pelkästään ICT- palveluiden osalta yhteistyön ulkopuolelle jäävien pienten kuntien ICT-infran ja perustietotekniikan palveluiden tuottamiseen rakennetun tietoliikenne-, konesali- ja päätelaiteinfrastruktuurin sekä palvelu- ja prosessirakenteiden purkamisen, 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.

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

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Muonio ei tunnista esitetystä muutoksesta taloudellisia hyötyjä tai muita hyötyjä. Korostamme, että sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja erityisesti yhteistyön ulkopuolelle jääville pienille kunnille ns. harvaan asutulla alueella. Pohjoinen Suomi on tällainen alue.

Nyt kaavailtu lakiuudistus toteutuessaan puhtaasti esitetystä muodossa voi ajaa kunnat hallitsemattomaan kaaokseen, muutoksen hallinnollinen taakka on massiivinen. Uudistuksella on isot sekä moniulotteiset kuntavaikutukset, ja **nämä tulisi arvioida sekä punnita tarkoin**. Nyt kunta katsoo, että vaikutusten arviointi on jäänyt jopa olemattomaksi: arvioinnissa on huomioitava mm. toimiala-, olosuhde- ja kuntakokoerot.

Kunta haluaa alleviivata aikaisemman selvityksen lopputulemaa: Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteutti tutkimuksen sidosyksikkömarkkinoihin **liittyen ja totesi, että esitetty rajaus nostaisi hyvin todennäköisesti kustannuksia julkisella sektorilla, sillä olisi siis selkeästi haitallisia vaikutuksia. KKV:n selvityksen johtopäätökset tulee ehdottomasti huomioida osana valmistelua. KKV niin ikään toi ilmi, että vähimmäisomistusvaatimuksesta tulisi tehdä poikkeuksia.**

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

Siirtymäaika on riittämätön mahdollista lakiuudistusta seuraavan kaaoksen hallinnassa. Kuntaliitto esittää relevantin näkökulman myös asiaan: jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti alle parin vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan. Vain riittävä siirtymäaika takaa hallitun muutoksen ja rajoittaa muutoksesta joka tapauksessa syntyviä kustannuksia. On lisäksi huomattava, että jos siirtymäaikaa muutettaisiin muutoksen käsittelyn myöhemmässä vaiheessa, vaikutusten arviointi on jälleen tehtävä muutetun siirtymäajan näkökulmasta.

Kuntaliitto arvioi, että vain jo yhden yksinkertaisen kilpailutuksen toteuttaminen voisi viedä aikaa useamman kuukauden. Esitetystä siirtymäajassa uusien sopimusten kilpailuttaminen vaatii itsessään vuosia, jos merkittäviä kilpailutusresursseja ei ole saatavilla. On huomioitava, että siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoksesta muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi muitakin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi.

LapIT Oy esittää lausunnossaan ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden osalta näkökulman siirtoajan **riittämättömyyteen, kun muutos edellyttää sidosyksikön palveluista irtautumista ja palvelutuotannon uudelleenjärjestämistä. Kyse ei ole pelkästään hallinnollisesta sopimusmuutoksesta, vaan muutos vaatii tietoliikenne-, konesali- ja päätelaitteinfrastruktuurien sekä palvelu- ja prosessirakenteiden purkamista ja uudelleenrakentamista. Tämä prosessi on toteutettava hallitusti ja vaiheittain. LapIT Oy arvioi, että ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan osalta tällainen muutosprosessi edellyttää vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa. Lisäksi yritys korostaa, että 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?

Muonio nojaa lausunnossaan LapIT:n havainnollistavaan esitykseen, jota kunnan ymmärryksen mukaan voidaan soveltaa sekä ICT- palveluiden kuin esimerkiksi talous- ja palkkahallinnon tukipalveluiden uudelleen organisointiin.

LapIT kuvaa lausunnossaan, että *ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden tuottamisessa siirtyminen nykyisistä keskitetyistä tuotantomalleista kohti pirstaleisempia tuotantomalleja edellyttää seuraavia toimenpiteitä sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jäävien omistajien osalta:*

- *Palvelutuotantomallien arviointi ja resurssisuunnittelu: Selvitys siitä, mitä palveluita voidaan tuottaa itsenäisesti omien resurssien ja osaamisen puitteissa, yhteistyössä muiden ulkopuolelle jäävien omistajien kanssa, tai hankkimalla palvelukomponentteja markkinoilta kilpailutuksen kautta.*
- *Palveluketjujen suunnittelu ja yhteensovittaminen: Suunnitelman laatiminen siitä, miten eri tavoin tuotetut ICT-palvelukomponentit yhdistetään hallittavaksi kokonaisuudeksi ja palveluketjuiksi.*
- *Tarvittavien resurssien hankinta: Tuotantoresurssien varmistaminen rekrytoimalla, perustamalla uusia sidosyksiköitä tai kilpailuttamalla palveluna markkinoilta.*
- *Uusien sopimusten kilpailuttaminen: Sopimusten sisältöjen muuttuessa olennaisesti joko hankintayksiköt erikseen tai uudet perustetut sidosyksiköt kilpailuttavat uudet sopimuskokonaisuudet markkinoilta.*
- *Uuden ICT-infrastruktuurin suunnittelu ja perustaminen: Uuden ICT-infrastruktuurin suunnittelu ja toteutus, mukaan lukien tietoliikenneverkot, konesali- ja kapasiteettipalvelut, päätelaiteinfrastruktuuri sekä ITSM-palveluhallinnan prosessit.*
- *Hallittu migraatio uuteen ympäristöön: ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden vaiheittainen ja hallittu siirtäminen uuteen palvelutuotantoympäristöön.*
- *Vanhojen sopimusten ja tuotannon alasajo: Nykyisten sopimusten irtisanominen sekä vanhan palvelutuotannon hallittu alasajo.*
 - Tähän liittyen tosin Kuntaliitto nostaa esille hyvän huomion: Työryhmämietinnön sisältämä velvoite irtisanoa hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäajan puitteissa on ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan näkökulmasta.
 - Lisäksi on huomioitava, että sidosyksikön ja hankintayksikön välisten sopimusten irtisanominen ei ole ainoa sopimustyyppi, jota siirtymäsäännös koskettaa; sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä ja kilpailuttaneet toimintaansa varten merkittäviä sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa.

Lisäksi on huomioitava työntekijä- ja osaamisenäkökulma, valmius- ja varautuminen sekä sisäinen valvonta ja riskienhallinta näkökulmat tässä tarkastelussa; miten em. aspektit huomioiden etenkin pieni kunta, rajatuilla resursseilla sekä taloudellisilla reunaehdoilla, em. palvelut tulee järjestämään kestävästi. Kuten aikaisemmin lausunnossa on jo esitetty, osaajien saaminen ei ole ongelmatonta harvaan asutuilla alueilla, ja kriittisten palveluiden tai toimintojen keskittyminen yksittäisten työntekijöiden varaan ei ole järkevää tai suotavaa kunnassa.

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

Vaatimuksen tulisi sisältää poikkeuksia, jotka huomioivat etenkin harvaan asutut alueet ja pienemmät kunnat. Näkemys pienten kuntien huomioimisesta hankintalakiin kirjattavalla poikkeuksella on yhteneväinen myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) sidosyksikköjä koskevan selvityksen johtopäätelmien kanssa, sekä työryhmän mietinnössä esitettyjen eriävien mielipiteiden kanssa. Alla esitettyjen poikkeusten avulla varmistettaisiin myös perustuslain 121 §:n mukainen kunnan itsehallinnon toteutuminen kunnan tarvitsemien palveluiden järjestämisessä. Tämä on erityisen tärkeää pienille kunnille, joita esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade muutoin vahingoittaisi merkittävästi, erityisesti taloudellisesta näkökulmasta, sekä toiminnan laadun että kyberturvallisuuden turvaamisen kannalta.

Muonion kunta pyytää huomioimaan LapIT:n eräät ehdotukset poikkeuksista ja yhtyy näkemykseen siitä, että poikkeukset 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 säilymistä. ICT-palveluiden osalta poikkeukset turvaavat erityisesti pienten kuntien tieto- ja kyberturvallisuutta sekä varautumista 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?

Muonion kunta yhtyy LapIT:n näkemykseen siitä, että lakiluonnoksen 2 §, 71 §, ja 81 § ovat tarpeellisia ja välttämättömiä lisäyksiä hankintalakiin.

Muonio yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että kirjauksissa on hyvä olla selkeänä elementtinä mukana hankintayksiköiden mahdollisuus asettaa muiden vaatimusten ohella huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyviä vaatimuksia tuotteille, palveluille tai urakoille.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

EOS

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

Hallinnollinen taakka ei esityksen perusteella hankintayksikön näkökulmasta vähene. Kunta on aikaisemmissa kohdissa ottanut kantaa, miksi muutos voi vaikuttaa kohtuuttomasti hallinnolliseen taakkaan.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoituskäytännön sanamuodon selkeyttäminen on kannatettavaa.

Kysymys 17: Muut huomiot

Kunta yhtyy LapIT:n esittämiin lisähuomioihin:

- *Toivoisimme tarkennusta mietinnön luvussa 7.1. todettuun kohtaan, jonka mukaisesti hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Mietinnön mukaan siten sidosyksikön ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Kunnilla on*

usein 100 prosenttisesti omistettuja tytäryhtiöitä, jotka hoitavat kunnassa esimerkiksi vedenjakelua, kehitystyötä tai kunnan kiinteistöjen hoitoa. Kyseisillä tytäryhtiöillä on vain yksi omistaja ja kuuluvat ns. kuntakonserniin. Rajaako mietinnössä esitetty tulkinta pois mahdollisuuden, että kyseinen kunnan täysin omistama tytäryhtiö ei voisi hyödyntää kunnan osittain omistaman ja muiden omistajien kanssa yhteisessä määräysvallassa olevan sidosyksikön tuottamia palveluita, kuten ICT-infrastruktuuri ja perustietotekniikan palveluita. Toivoisimme asiassa huolellista hankintadirektiivin arviointia ja tarkennusta nimenomaisissa tilanteissa.

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