

Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

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.

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

1. Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?
  - a. **Esityksellä ei saavuteta yleisiä tavoitteita säästöistä ja kilpailun lisäämisestä etenäkään pienissä kunnissa. Ehdotettu muutos aiheuttaisi merkittäviä taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja, erityisesti pienille kunnille, jotka menettäisivät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön edut ja tehokkuushyödyt. Kunnat ovat rakentaneen yhteistyössä toimintamalleja, joiden avulla on pystytty takaamaan tukipalveluiden järjestämisen. Kustannussäästöjä ei saavuteta, kun pienet kunnat joutuvat ostamaan hankintaosaamista. Uudistus tulee toteuttaa riittävän pitkän siirtymäkauden aikana ja vaikutuksia tulee arvioida toimialakohtaisesti. Lisäksi hankintalain sidosyksikköjen sääntelyyn liittyviä poikkeuksia tulee arvioida tarkasti.**

Hankintojen valmistelu

2. 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.
3. Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?
4. Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?
  - a. **Tavoite siitä, että hankintayksiköt panostaisivat markkinakartoitukseen ja lähtökohtaisesti pyrkisivät useamman kuin yhden tarjouksen saamiseen, on hyvä. Käytännön hankintatoimessa kuitenkin täytyy olla valta määrätellä hankintakokonaisuuden laatu riittävälle tasolle.**

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

- a. **Pienissä kunnissa sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa sekä muutos kohtelee eriarvoisesti kuntia. Uudistuksessa esitetty 10 %:n vähimmäisomistusprosenttimäärä voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin yhtiöjärjestelyihin ja sen vaikutuksia on puutteellisesti arvioitu taloudellisista ja toiminnallisista vahingoista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille. Lisäksi uudistus on ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.**

Esityksessä ei ole 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 määräsvallan toteutuminen on osoitettavissa. Tämä rajoitus heikentää erityisesti Suomen harvaan asuttujen alueiden, kuten Pohjois-Suomen, pohjoisen Keski-Suomen ja Itä-Suomen, mahdollisuuksia hyödyntää alueellista sidosyksikön mahdollistamaa yhteistyötä laadukkaiden, kustannustehokkaiden ja turvallisten palveluiden mahdollistamiseksi. 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 osajien saatavuus on heikompaa kuin Suomen kasvukeskuksissa.

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 liittyvät 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.

Perustuslailliset ongelmat: Esitys on ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, joka turvaa kuntien itsehallinnon. Lainvalmistelussa ei ole riittävästi arvioitu, miten vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvitsemiaan palveluita. Esitys asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan niiden koon ja sijainnin perusteella, mikä vaikeuttaa erityisesti pienten ja harvaan asutuilla alueilla sijaitsevien kuntien tukipalvelujen järjestämistä ilman sidosyksiköiden tarjoamia ratkaisuja.

6. Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?
- a. **Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella on merkittäviä vaikutuksia varsinkin pieniin ja syrjäisiin kuntiin. Viime vuosina rakennetut yhteistyörakenteet, jotka ovat osoittautuneet merkityksellisiksi, murtuvat. Toiminnoista muodostuu sirpaleisia kokonaisuuksia, joissa investoinnit ja kehittäminen unohtuvat. Sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella menetetään myös volyymi- ja synergiaedut, joka johtaa siihen, että kuntien taloudelliset haasteet lisääntyisivät entisestään. Koko Suomessa jouduttaisiin purkamaan useita toimivia ja lainmukaisia yhtiöitä. Muutokset aiheuttavat mahdottoman hallinnollisen työmäärän kuntiin, jonka johdosta kustannukset kasvavat merkittävästi. 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. 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. Esitetty vähimmäisomistusvaatimus sulkisi pienet kunnat pois alueellisesta ICT-yhteistyöstä.**
7. Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?
- a. **Oletettavasti sidosyksikkö asemassa olevat yhtiöt tekisivät muutoksia yhtiöiden toiminnassa, joihin pienomistajien kuten Pelkosenniemen kunnan on haastava päästä mukaan. Uudistus tarkoittaisi merkittäviä uudelleen kilpailutuksia. Arvioiden mukaan ICT 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 pienille kunnalle merkittävän paljon. Hankintarenkaat tai yhteishankintayksiköt eivät tarjoa ratkaisuja Pohjois-Suomen pienten kuntien ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palveluiden tuottamiseksi, mikäli pienet kunnat jäävät alueellisen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Hankintarenkaat tai yhteishankintayksiköt mahdollistavat ainoastaan yksittäisten ICT-palvelukomponenttien kilpailuttamisen markkinoilta.**
8. Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta

markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

9. Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?
- a. **Esityksessä ei ole löydettävissä nykytilannetta parantavia taloudellisia tai muita hyötyjä Pelkosenniemen kunnan näkökulmasta.**
10. Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?
- a. **Esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat ovat riittämättömiä toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Muutosten toteuttaminen kunnissa annetun siirtymisajan puitteissa on erityisen haastavaa, koska toimenpiteet kohdistuisivat monen eri toimialan palveluihin.**
11. Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?
- a. **Uudistuksen myötä siirtymäaikana tulisi vähintään tehdä seuraavat toimenpiteet:**
- **Nykyisten sidosyksiköiden uudelleen järjestelyt**
  - **Sopimuksien päättämiseen ja uudelleen järjestämiseen liittyvät toimenpiteet**
  - **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.**
  - **Taloudelliset selvitykset em. asioista, kustannusvaikutuksia**
  - **Kilpailutusten valmistelut**
  - **Kilpailutusten toteutukset sekä hankintojen tekemiset**
  - **Uuden ICT-infrastruktuurin suunnittelu ja perustaminen**
  - **Hankittavien ohjelmistojen tietosuojavaikutusten arvioinnit**
  - **Tietosuojaja- ja tietoturva-asioiden huomioiminen, muutosvaikutusten arvioinnit**
  - **Toimintavarmuuden varmistaminen poikkeusoloissa**
  - **Käyttöönottoprosessit**
  - **Lisärekrytoinnit ja/tai hankintapalveluiden hankinta hankintojen valmisteluun ja suunnitteluun**

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

12. Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?
- a. **Vetoamme, että hallituksen lakiehdotusta täsmennetään 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 pienille kunnille, joita esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaade muutoin vahingoittaisi merkittävästi, erityisesti taloudellisesta näkökulmasta, sekä toiminnan laadun että kyberturvallisuuden turvaamisen kannalta.

=====  
**Ensisijainen vaihtoehto:**  
=====

Poikkeuksena pienille kunnille (asukasluku alle 10 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös alle 10 prosentin omistuksella. Jokaista kymmentä pientä kuntaomistajaa, joilla on alle 10 prosentin omistus sidosyksiköstä, kohden tulee olla yhteinen hallituspaikka sidosyksikössä.

=====  
**Vaihtoehtoinen poikkeus:**  
=====

Harvaan asuttujen alueiden yhteistyössä sidosyksikön omistajilla tulisi olla mahdollisuus hankkia palveluita sidosyksiköltä alle 10 prosentin omistuksella, mikäli sidosyksikön toiminta-alueen väestöpohja on enintään 300 000-500 000 asukasta.

(Tarkka toiminta-alueen väestöpohjan rajausta tulee arvioida Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) koordinoimana perustuen huolelliseen vaikutusten arviointiin.)

Yllä esitetyt vaihtoehtoiset poikkeukset hallituksen lakiesitykseen tukevat hallituksen tavoitetta hyödyntää sidosyksiköitä tarkoituksenmukaisella tavalla ja edistävät yleisen edun toteutumista. Poikkeukset ehkäisevät merkittävien kustannus- ja haittavaikutusten syntymistä, erityisesti pienten kuntien kohdalla, kuten myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV 9/2024) selvityksessä on todettu. Poikkeukset mahdollistavat riittävän osaamisen saatavuuden harvaan asutuilla alueilla, mikä on välttämätöntä palveluiden tuottamiseksi. Lisäksi poikkeukset tukevat merkityksellisen kokoisten liiketoimintamahdollisuuksien muodostumista ratkaisupalveluja tarjoaville markkinatoimijoille harvaan asutuilta alueilta. Näin voidaan jatkossakin tarjota kustannustehokkaita ja laadukkaita palveluita Suomen harvaan asutuilla alueilla, mikä osaltaan mahdollistaa alueiden elinvoimaisuuden säilymisen. ICT-palveluiden osalta poikkeukset turvaavat erityisesti pienten kuntien tieto- ja kyberturvallisuutta sekä varautumista kyberuhkiin ja hybridivaikuttamisen riskeihin.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

13. 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?

- a. **Lakiluonnoksen 2 §, 71 § , ja 81 § ovat ehdottoman tarpeellisia ja välttämättömiä lisäyksiä hankintalakiin. Lakiluonnos ja perustelut on laadittu tältä osin hyvin. Erityisesti 81 §:n mukainen harkinnanvarainen poissulkumahdollisuus sulkea pois tarjoaja ”jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen”. Haluamme kiinnittää huomiota siihen, että laki varmasti mahdollistaa sen, että kansallisen viranomaisen antama ohje tai tulkinta korkean riskin toimittajasta, tuotteesta tai palvelusta riittää sulkemaan tällaisen tarjoajan pois tarjouskilpailusta.**

**Toivoisimme, että laki antaisi mahdollisuuden tukeutua poissulkemisessa myös toisen EU-maan kansallisen viranomaisen tulkintaan korkean riskin toimittajasta.**

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

14. Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.
15. Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

Hankintojen ilmoittaminen

16. Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?
  - a. **Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen on ymmärrettävä uudistus tilastoinnin ja hankintojen kokonaiskuvan saamiseksi. Toisaalta uudistus myös selkeyttää ilmoittamisvelvollisuutta yhdenmukaisemmiksi.**

Muut huomiot

17.
  - a. **Suunniteltu muutos on iso ja koskettaa merkittävästi jokaista kuntaa ja hyvinvointialuetta, sekä palveluiden tarjontaa suorittavia yhtiöitä. Vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kuntakohtaiset sekä alueelliset vaikutukset. Lisäksi tulisi arvioida lisääntyvää hallinnollista taakkaa. 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 sidosyksikköhankeiden 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.**