

# Lausuntopalvelun kysymykset ja niihin annetut vastaukset

## Sisällys

1	Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät .....	1
2	Hankintojen valmistelu .....	4
2.1	Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi? .....	4
3	Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen .....	4
3.1	Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on? .....	5
3.1.1	Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti? .....	8
3.1.2	Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?) .....	10
3.1.3	Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi? 10	
3.2	Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutokseen tarvitaan? .....	11
3.2.1	Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi? .....	14
3.3	Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?.....	15
4	Turvallisuus ja huoltovarmuus .....	16
5	Muut huomiot .....	16

## 1 Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

### Vastaus

## YHTEENVETO

### 1. Uudistus on kallis ja hyödytön

Arvio uudistuksen aiheuttamista kustannuksista julkiselle sektorille on 3 miljardia euroa ja hyöty yrityksille 150 miljoonaa euroa vuodessa. Tiera kannattaa valtiovarainministeriön eriävää mielipidettä vaikutusarvioiden puutteesta ja uudistuksen kielteisestä vaikutuksesta julkisen sektorin kustannuksiin. Tiera kannattaa kilpailu ja kuluttajaviraston eriävää mielipidettä uudistuksen kielteisestä vaikutuksesta erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin.

Pelkästään Tieran laajojen palveluiden ja sopimusten korvaaminen edellyttäisi kunnilta ja hyvinvointialueilta 1050 uutta kilpailutusta puolentoista vuoden siirtymäajalla – näiden kilpailutusten kustannusarvio on 480 miljoonaa euroa. Toteutuneet kilpailutuskustannukset pienissä ICT-hankinnoissamme ovat olleet noin 25 000 euroa (35 henkilötyöpäivää) ja laajoissa valtakunnallisissa ICT-hankinnoissa noin 650 000 euroa (1 200 henkilötyöpäivää).

Kuntaliiton mukaan 40 kuntaa on joutumassa kriisikuntamenettelyyn vuoteen 2028 mennessä. Uudistus voi kaksinkertaistaa kriisikuntien määrän. Hyvinvointialueet ovat tehneet 2,7 miljardin euron alijäämän vuosina 2023-2024. Uudistus lisää tätä alijäämää arviolta 1 miljardilla eurolla.

### 2. Uudistus aiheuttama hankintasuma aiheuttaa markkinahäiriön ja kriisiyttää julkisen sektorin

Uudistuksen velvoittamana kaikki kunnat ja hyvinvointialueet alkavat samanaikaisesti kilpailuttamaan uudelleen kaikkia tukipalveluitaan. Syntyy kilpailutussuma, joka aiheuttaa vakavan markkina- ja hintahäiriön. Itse aiheutettu ongelma, joka ei tuo kasvua Suomeen.

Uudistuksen aiheuttamassa hankintasumassa kaikille ei löydy toimittajaa. Erityisesti pienet ja keskisuuret kunnat ovat putoamisvaarassa, kun toimittajat pyrkivät löytämään itselleen suurimmat ja kannattavimmat asiakkaat. Yhtä-äkkiä syntyvä samanaikainen kysyntä nostaa markkinoiden hintatasoa, mikä entisestään nostaa uudistuksen kokonaiskustannuksia.

### 3. Uudistuksen siirtymäsääntöjä koskevat kirjaukset ovat perustuslain vastaisia

Työryhmän esitys on perustuslain vastainen siirtymäsääntöjen osalta. Esitys rikkoo oikeusvaltioperiaatteen keskeisiä omaisuuden suojan, sopimussuhteiden pysyvyyden ja taannehtivan lainsäädännön kiellon periaatteita.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Kategorinen, osin suuriarvoisia ja pitkäkestoisia investointeja sisältävien sopimusten pakotettu ennenaikainen alasajo aiheuttaa merkittäviä ja täysin kohtuuttomia heikennyksiä sopimusosapuolten asemaan.

## YLEISET TAVOITTEET JA PÄÄMÄÄRÄT

Tiera Oy kannattaa hankintalain mukaisen sidosyksikkösääntelyn kriittistä tarkastelua ja kehittämistä. Kuitenkin nyt esitetyt muutokset ovat yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden ja talouden kannalta erittäin merkittäviä ja toteutuessaan aiheuttavat pysyvää vahinkoa koko julkiselle sektorille. Koska osa työryhmän mietinnössä esitetyistä muutoksista ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä, Tiera keskittyy lausunnossaan niihin. Mietinnössä on myös kannatettavia muutosehdotuksia, kuten rikosrekisteriotteiden tarkastamisen vaatimusten keventäminen, mutta niiden vaikuttavuus jää lopulta vähäiseksi.

Esityksellä ei saavuteta hallitusohjelman tavoitteita säästöistä eikä kilpailun lisäämisestä. Se ei muutenkaan täytä hallitusohjelmassa sille asetettuja tavoitteita.

Julkisten hankintojen tehokkuus ei parane eikä kustannussäästöjä saavuteta, kun samalla merkittävästi lisätään kilpailutusten määrää ja pienennetään yksittäisen hankinnan kokoa. Sopimus- ja toimittajahallinnasta syntyy lisää byrokratiaa, kun kokonaisvastuullisen toimittajan hankinnasta siirrytään pienempiin kokonaisuuksiin. Se ei myöskään turvaa julkisten palvelujen olemassaoloa laadusta puhumattakaan. Alueellinen elinvoima ja yrittämisen edellytykset eivät parane, kun kilpailutukset edelleen voittavat monikansalliset yhtiöt, joilla on parhaat edellytykset osallistua moniin samanaikaisiin kilpailutuksiin.

Muutoksella asetetaan lisää velvoitteita (huoltovarmuus, hankintojen vastuullisuus ja ympäristönäkökulmat) myös pienimmille hankintayksiköille, joilla ei ole resursseja eikä osaamista toteuttaa itsenäisesti kilpailutuksia. Pienillä hankintayksiköillä ei ole myöskään resursseja valvoa näiden toteutumista sopimuskauden aikana. Esitys ei myöskään edesauta pienten hankintayksiköiden mahdollisuuksia varautua erilaisiin yhteiskunnan kriisitilanteisiin.

Hankintojen uudelleenkilpailuttaminen yhden tarjouksen tilanteessa velvoittaa hankintayksiköitä mukautumaan markkinoiden tarjontaan sen sijaan, että huomioitaisiin hankintayksiköiden omat tarpeet.

Pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä tai mahdollisuuksia osallistua julkisiin kilpailutuksiin ei paranneta yksistään lisäämällä kilpailutusten määriä seuraaviksi vuosiksi. Todennäköisempää on, että kilpailutussumassa menestyvät julkisesektorin kannalta samat tutut isot monikansalliset yhtiöt, joilla on riittävät resurssit samanaikaisiin kilpailutuksiin osallistumiseen ja tarjousten laatimiseen.

Orpon hallitus on hallitusohjelmassa luvannut korvata tehtävien ja velvoitteiden muuttamisesta aiheutuvat kustannukset. Hallituksen esityksessä tulisi kuvata, miten valtio osallistuu esitettyjen muutosten aiheuttamien kustannusten korvaamiseen eri julkisille toimijoille. Mietinnöstä kirjaukset puuttuvat.

ICT-alan erityispiirteisiin on otettu kantaa vähimmäisomistusvaatimuksen toimialakohtaisia kustannuksia ja toimenpiteitä koskevassa kohdassa. Tiera näkemyksen mukaan hallituksen esitykseen pitäisi vähintäänkin lisätä ICT-sektorin poikkeus, jotta kuntien ja julkishallinnon tietoturva ja toiminnan jatkuvuus voidaan varmistaa.

## 2 Hankintojen valmistelu

### 2.1 Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

#### Vastaus

Esitetyt muutokset moninkertaistaisivat markkinaoikeuteen tehtävien valitusten määrän. Mietinnössä ei ehdoteta uusia kevyempiä muutoksenhakumahdollisuuksia julkisille hankinnoille eikä ole arvioitu markkinaoikeuden resurssien kasvattamistarvetta. Uudet ja laajennetut valitusperusteet väistämättä johtavat markkinaoikeusvalitusten määrän kasvuun ja markkinat pysähtyvät pitkittyneiden käsittelyaikojen takia. Hankintayksiköt eivät voi toteuttaa esimerkiksi kilpailutuksen kohteena olevia tietojärjestelmä uudistuksia tai infrahankeita valituksen ollessa vireillä. Hankinnalla tavoitellut hyödyt voidaan menettää kokonaan tai saavuttaa osittain, mutta silloinkin viiveellä.

ICT-hankintoja on pyritty tekemään laajempina kokonaisuuksina, joilla on kokonaisvastuullinen toimittaja. Esitys jättää tapauskohtaisen arvioinnin ja tulevien vuosien aikana muodostuvan oikeuskäytännön varaan päätöksenteon, missä tilanteessa hankinta voidaan jättää jakamatta osiin. Hankinnan jakaminen osakokonaisuuksiin tulee lisäämään hankintayksiköiden kustannuksia ja vastuita. Siltä osin kuin hankintoja jätetään edelleen ja perustellusti jakamatta, valitusriski on olemassa.

Monopoliasemassa oleva tarjoaja saa uudelleenkilpailutusveloitteesta yhden tarjouksen tilanteessa vahvistuksen omalle monopoliasemalleen ja voi uusintakierroksella nostaa hintatasoa aiemmin jätettyyn tarjoukseen nähden. Tarjoaja ei ole mitenkään sidottu aiemmassa keskeytetyssä kilpailutuksessa antamansa tarjouksen sisältöön, vaan voi laatia uusintakierroksen tarjouksen täysin omien intressiensä (esim. voiton tuottaminen omistajille) mukaisesti. Tällä on merkittävä hankintayksiköiden kustannuksia nostava vaikutus. Hyvässä tilanteessa hankintayksikkö voi valita kalliiden kustannusten (ostetaan sitä, mitä tarvitsee) ja hankinnan kohteen vaatimusten lieventämisen (ostetaan sitä, mitä on tarjolla) välillä. Huonossa tilanteessa markkinoilla ei ole vaihtoehtoja monopolitoimittajalle.

Esitetyt muutokset eivät toteuta hallitusohjelman tavoitteita, vaan tulevat pitkittämään hankintojen läpimenoaikoja ja lisäämään hankintayksiköiden kustannuksia hankintojen valmisteluvaiheessa, valitusprosessin aikana sekä sopimuskaudella.

## 3 Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

#### Vastaus

Esitetyt rajoitukset eivät ole tarkoituksenmukaisia eivätkä toteuttamiskelpoisia. Sidosyksiköiden omistusosuuden rajoittamisella ei saavuteta hallitusohjelman mukaisia hyötyjä. Sen sijaan niillä aiheutetaan yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia sekä tuhotaan olemassa olevia ja toimivia rakenteita. Esityksessä ei ole huomioitu hallitusohjelmassa vaadittua 'yleistä etua'. Nyt ehdotetut muutokset eivät myöskään kohdistu määräysvallan käyttämisen vaatimukseen, vaan sidosyksikköhankinnan tekevän omistajan on muutosten jälkeen voitava osoittaa, että määräysvallan käyttämisen kriteerit täyttyvät.

Sidosyksiköiden toimintaan voidaan puuttua ja on puututtu jo nykyisin mukaisin kirjauksin ja toimivaltuuksin. KKV:n ajamat markkinaoikeusvalitukset ovat osoittaneet, että viranomaiset voivat puuttua sidosyksiköiden omistajien määräysvallan puutteisiin. Esityksessä ei ole arvioitu, miten esimerkiksi määräysvallan käyttäminen yhdessä tai yleinen etu voidaan ottaa huomioon sidosyksikkötoimintaa rajoitettaessa kategorisen 10 % vähimmäisomistusvaatimuksen sijaan. Kuntaliitto on todennut vastaavasti omassa lausunnossaan.

Tiera esittää mietinnön ehdotusten sijaan sidosyksiköille asetettavaa velvoitetta kilpailuttaa tietty vähimmäisosuus sidosyksikköaseman perusteelle myymästään palvelusta. Tällä muutoksella päästään lähemmäksi hallitusohjelman mukaisia tavoitteita ilman, että aiheutetaan merkittäviä rakenteellisia muutoksia julkishallinnossa. Tiera kannattaa myös määräysvallan käyttämiseen liittyvien kirjausten täsmentämistä, jotta omistajilla on paremmat edellytykset osoittaa riittävä määräysvallan käyttö yhtiössä.

Esitetyt muutokset tulevat koskemaan merkittävää osaa julkisista hankinnoista ja julkishallintoa. Muutos on laajuudeltaan, vaikutuksiltaan ja kustannuksiltaan laajempi kuin sote-uudistus.

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

#### Vastaus

##### VÄHIMMÄISOMISTUSVAATIMUS AIHEUTTAISI TOTEUTUESSAAN MERKITTÄVIÄ LISÄKUSTANNUKSIA KUNNILLE JA HYVINVOINTIALUEILLE

Erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien elinkustannukset nousevat. Nykyään sidosyksiköiden omistusosuus perustuu tyypillisesti asukaslukuun tai vastaavaan kunnan tai hyvinvointialueen kokoa kuvaavaan kriteeriin ja kustannukset jakaantuvat omistajien kantokyvyn mukaisesti. Mekaaninen vähimmäisomistusvaatimus pakottaa pieniä kuntia kasvattamaan omistusosuuttaan sidosyksiköissä, jolloin kunta voi jatkossa joutua investoimaan sidosyksikön toimintaan merkittävästi yli oman kantokyvynsä ja osuutensa.

Tiera kannattaa kuntaliiton eriävää mielipidettä, joka liittyy uudistuksesta aiheutuvaan omistusten uusjaon ongelmaan. Suuremmat kunnat eivät ole halukkaita myymään ja pienemmällä ei ole varaa ostaa lisäosuuksia. Mekaaninen 10 %:n

vähimmäisomistusvaatimus romuttaa perinteisen kuntayhteistyön. Kustannukset on totuttu jakamaan asukasmäärän tai palveluiden käytön perusteella. Jos viisi kertaa suuremmalla kunnalla on sama omistusosuus kuntayhtiössä kuin pienemmällä naapurikunnalla, tulisi yhtiön tekemästä investoinnista viisi kertaa kalliimpi asukasta kohti pienessä kunnassa.

Kuntaliitto on arvioinut, että n. 10% sidosyksiköistä eli 200 yhtiötä tullaan muutoksen takia purkamaan. Oletettavaa on, että monia sidosyksiköitä pilkotaan pienemmiksi kokonaisuuksiksi ja näiden omistajuudet järjestetään ehdotetun vähimmäisomistusrajoituksen mukaiseksi. Vaikka sidosyksikön omistajamäärä olisi valmiiksi alle 10, monessa yhtiössä vähemmistöomistajien osuuksia on kasvatettava, jotta esityksen mukainen vähimmäisomistusmäärä täytyisi. Osuuden kasvattaminen vaatii paitsi sopimista osakekaupasta ja kauppahinnasta myös pienomistajan halukkuutta investoida osakkeisiin. Vaihtoehtoisesti enemmistöomistajan pitäisi ostaa vähemmistöomistajan osakkeet ja tämäkin vaatii myyntihalukkuutta vähemmistöomistajalta. On odotettavissa, että kunnat ja hyvinvointialueet eivät pysty sopimaan omistamiensa yhtiöiden uudelleenjärjestelyistä – ainakaan ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Jos sidosyksikköasemaa koskevaa vähimmäisomistusvaatimusta tulkitaan kaikkien omistajien osalta tiukasti ja yksikin alle 10% omistusosuudella oleva omistaja poistaa sidosyksikköaseman suhteessa kaikki omistajiin, muodostuvat kuntien omistusjärjestelyt kalliiksi ja pitkäkestoisiksi, eikä niitä ehditä toteuttaa siirtymäajan sisällä.

Sidosyksiköiden omistajamäärän, ja siten myös asiakasmäärän, pienentyessä menetetään keskittämistä ja hankintavolyymien kutistumisesta saatavat synergia- ja skaalahyödyt. Tuotannon yksikkökustannukset ja omistajien kokonaiskustannukset kasvavat. Viime vuosina, ainakin ICT-toimialalla, pieniä sidosyksiköitä on liitetty osaksi suurempia, koska pienet sidosyksiköt eivät tuottaneet omistajilleen toivottuja hyötyjä. Nyt lainsäädännöllä tilannetta oltaisiin palauttamassa takaisin jakamalla sidosyksiköitä pienempiin elinkelvottomiin yksiköihin.

Lisäksi erityisesti isommat hankintayksiköt voivat ottaa palvelutuotannon takaisin sisäiseksi tuotannoksi omalle konsernilleen. Mikään näistä vaihtoehdoista ei kasvata julkisten hankintojen tehokkuutta tai tuo kustannussäästöjä. Ne eivät myöskään lisää alueellista elinvoimaa eivätkä paranna yrittämisen edellytyksiä.

Edellä mainittujen vaihtoehtojen lisäksi monia sidosyksiköiden asiakkailleen myymiä palveluja siirtyy kilpailutettavaksi. Kuten mietinnön sivulla 69 todetaan, hallitusohjelman tavoitteiden mukaisia hyötyjä voidaan tavoittaa vain, mikäli koko sidosyksikkötuotanto pystytään korvaamaan markkinoilla, joilla on riittävä kilpailu. Selvästikään kaikki sidosyksikkötoiminta ei ole siirtymässä markkinaehtoiseksi eikä kaikilla toimialoilla ja alueilla ole toimivia markkinoita. Siten hallitusohjelman tavoitteita ei tulla saavuttamaan edes pitkällä aikavälillä.

**VAIKUTUKSET LYHYELLÄ AIKAVÄLILLÄ: KUSTANNUSTEHOKKUUS KÄRSII JA HANKINTOJEN LÄPIMENOAJAT PITENEVÄT**

Mikäli esityksen mukainen rajoitus toteutuu, se tulee aiheuttamaan merkittäviä rakenteellisia muutoksia kuntakentällä ja hyvinvointialueille. Se tulee nostamaan merkittävästi julkisten toimijoiden kustannuksia (hankinta- ja substanssiasiantuntijoiden rekrytoinnit, kilpailutusten valmistelu ja toteuttaminen, saatujen tarjousten kustannustason nousu kasvaneen kysynnän vuoksi, muutoksenhaku). Lisäksi osa sidosyksikköjen tuottamista palveluista siirtyy hankintayksiköiden omaksi palvelutuotannoksi. Palveluita todennäköisesti siirtävät omaksi tuotannoksi isommat hankintayksiköt, joilla on kyvykyys palvelun itsenäiseen järjestämiseen. Palveluiden palauttaminen hankintayksikön omaksi tuotannoksi ei vastaa hallitusohjelman tavoitteita julkisen sektorin tehokkuuden parantamisesta sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistamisesta. Tosiasiassa esitys johtaa näiltä osin taantumiseen viime vuosituhaten puolelle.

Rakennemuutoksesta aiheutuu pitkäaikainen epäjatkuvuuskohta koko julkiselle sektorille ja voi johtaa julkisen sektorin kriisiytymiseen. Palveluntuottajat, palvelutuotannon sisältö ja ehdot muuttuvat samanaikaisesti ja hallitsemattomasti. Esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon toimialalla kahden suurimman palveluntuottajan asiakkaat pakotetaan lyhyessä ajassa järjestämään palvelutuotanto kokonaan uusiksi. On myös hyvin todennäköisestä, että tarjoajat tulevat keskittymään kiinnostaviksi kokemiinsa kilpailutuksiin ja erityisesti pienten kuntien kilpailutukset voivat jäädä ilman tarjouksia tai tarjoukset voivat olla samanaikaisten kilpailutusten vuoksi hinnoittelultaan kalliita ja sisällöltään huonosti valmisteltuja.

Esitetystä muutoksesta aiheutuu haittaa myös useille sadoille nykyisten sidosyksiköiden alihankkijoille. Pienetkin yritykset, ja myös mikroyritykset, ovat voineet sidosyksikön kautta yksittäiseen kilpailutukseen osallistumalla saada osaamistaan ja palvelujaan tarjottua alihankinta sidosyksikön asiakkaille. Mikäli esitetyt muutokset toteutuvat, yritys joutuu osallistumaan moninkertaiseen määrään kilpailutuksia säilyttääkseen nykyiset myyntivolyyminsa.

Koska tarjouksen jättäminen aiheuttaa yritykselle kustannuksia ja vie työntekijöiden työaika, pienet yritykset todennäköisesti arvioivat tarkkaan mihin kilpailutuksiin kannattaa ja omat resurssit antavat myöden osallistua. Yritykset joutuvat myös arvioimaan markkinaoikeusvalituksen riskiä, koska jokaisen voitetun sopimuksen täytäntöönpano voi siirtyä vuosilla tavoitellusta. Hallitusohjelman mukainen tavoite pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksien paranemisesta ei toteudu.

Uudistus on lisäksi erityisen huonosti ajoitettu: Kuntaliitto arvioi, että noin 40 kuntaa joutuu kriisikuntamenettelyyn vuoteen 2028 mennessä. Valtiovarainministeriö ennustaa kuntatalouden lainakannan nousevan vuoden 2023 19,9 miljardista eurosta jopa 28 miljardiin euroon vuonna 2028. Samaan aikaan hyvinvointialueet ovat tehneet 2,7 miljardia euroa alijäämää vuosina 2023-2024. Arviossa ei ole otettu huomioon tässä esitettyjä rakenteellisia muutoksia ja niiden kustannuksia eikä hankintayksiköille tulevia uusia velvoitteita. Hyvin todennäköisesti kriisikuntamenettelyyn joutuvien kuntien määrä tulee olemaan merkittävästi suurempi. Väärin ajoitettu ja hyödytön uudistus kriisiyttää julkisen talouden.

Suomessa on yli 150 alle kuuden tuhannen asukkaan kuntaa. Näidenkin kuntien pitäisi pystyä siirtämään tai kilpailuttamaan sidosyksiköiden heille tuottamat palvelut uudelle palveluntarjoajalle kustannustehokkaasti nykyisillä resursseilla ja talousahdingossa.

Hyvinvointialueiden talous on Kilpailu- ja kuluttajaviraston eriävän mielipiteen mukaan jo valmiiksi tiukoilla ja näyttäisi jäävän myös vuonna 2024 vahvasti alijäämäiseksi. Esitetyistä muutoksista aiheutuu hyvinvointialueille merkittäviä lisäkustannuksia ilman saavutettavia hyötyjä.

Markkinaoikeusvalitusten määrä tulee kasvamaan merkittävästi: sidosyksikköhankintojen edellytysten kyseenalaistaminen, siirtymäajan jälkeen voimassa olevien sopimusten suora hankintaperusteen kyseenalaistaminen sekä sidosyksikön ja sen markkinaehtoisen tyttären väliseen toimintaan liittyvät valitukset.

#### VAIKUTUKSET PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ: MARKKINAT KESKITTYVÄT KANSAINVÄLISILLE TOIMIJOILLE

Kilpailutukset voittavat edelleen monikansalliset yhtiöt, joilla on parhaat edellytykset osallistua moniin samanaikaisiin kilpailutuksiin. Alueellinen elinvoima ja yrittämisen edellytykset eivät parane esitetyillä muutoksilla. Todennäköisemmin ICT-palvelutuotanto siirtyy enenemässä määrin ulkomaille ja suomalaiset alan työpaikat tulevat vähenemään.

Tietojärjestelmäpuolella Apotti-tyyliset ratkaisut, jotka pitää erikseen sovittaa suomalaiseen yhteiskuntaan hankintayksiköiden kustannuksella, tulevat yleistymään myös muilla julkishallinnon toimialoilla, koska kansallista tarjontaa ei ole tai se ei pärjää markkinoilla.

Kuten taksiuudistuksen kanssa, nyt tehdyn virheliikkeen korjaaminen vie ainakin kolme vuotta. Tuona aikana muutuskustannukset ovat jo aiheutuneet yhteiskunnalle ja olemassa olevat rakenteet purettu. Seuraavan hallituksen mahdollisuudet virheliikkeen korjaamiseen ovat varsin rajalliset.

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

#### Vastaus

ICT-alan erityispiirteinä ovat korkeat hankinnan elinkaarikustannukset, jotka muodostuvat mm.

- toimittajan vaihtoon liittyvistä kustannuksista; sekä
- teknologian (ml. pilvisiirtymä, tekoäly) ja lainsäädännön (ml. tietoturva, asiakas- ja potilastietoon / kaavoitus / ym. tietoon liittyvä sääntely) nopeasta kehityksestä johtuvasta jatkuvasta alustojen ja järjestelmien kehitys- ja ylläpitotarpeesta



Neljän vuoden hankintakaudesta ensimmäinen vuosi kuluu tehtävien ja vastuiden haltuunottoon uuden toimittajan puolelta, kun taas hankintakauden viimeinen vuosi tulevan kilpailutuksen valmisteluun hankintayksikön toimesta. Neljän vuoden välein tapahtuvat toimittajavaihdot perustietotekniikan osalta ovat kalliita (suuren kaupungin arvio 12 % kokonaiskustannuksista) ja toimintaa tukevien tietojärjestelmien (potilastietojärjestelmät, talous/henkilöstö/palkkahallinto, perusopetuksen toiminnanohjaus) mahdottomia.

Kunnan ICT-arkkitehtuuri muodostuu Suomessa keskimäärin 150 eri sovelluksesta. Kunnat ovat hyötynneet sidosyksikköperiaatteella toimivasta tietojärjestelmien integraattorista, jonka tietojärjestelmäarkkitehtien tehtävänä on ollut suunnitella, kuinka kaikki saadaan toimimaan yhteen teknologian ja lainsäädännön jatkuvasti kehittyessä. Keskenään kilpailevat kaupalliset toimijat yhdistävä sidosyksikköintegraattori on toiminut neutraalina osapuolena. Kaupallisilla yhtiöillä ei ole intressiä eikä mandaattia tällaiseen integraattorirooliin.

Hankintalain uudistuksen seurauksena sidosyksiköiden hoitamat integraattoritehtävät jäävät hoitamatta. Varsinkaan pienet ja keskisuuret kunnat eivät pysty ottamaan integraattorin vaativaa roolia omaksi toiminnakseen. Seurauksena päällekkäiset investoinnit ja tietojärjestelmien yhteen toimimattomuus, kun yksikään toimittaja ei ota vastuuta kokonaisuudesta. ICT-ala on moninainen ja poikkeava toimiala, eikä sitä voi niputtaa yhdeksi yksinkertaiseksi tukipalveluksi.

Kuntien ja hyvinvointialueiden tietojärjestelmäkenttä Suomessa on kärsinyt viimeiset 25 vuotta kilpailua rajoittavista monopoleista ja duopoleista

- potilastietojärjestelmissä kahden tietojärjestelmätoimittajan duopoli
- oppilashallinnossa yhden tietojärjestelmätoimittajan täysi monopoli (markkinaosuus jopa yli 99%!)
- kuntien teknisessä toimessa käytännössä yhden vahvan tietojärjestelmätoimittajan monopoli

Hankintayksiköt ja sidosyksiköt (joista Tiera erityisen merkittävässä asemassa) ovat pyrkineet purkamaan näitä tuomalla pienten ja keskisuurten suomalaisyritysten kanssa vaihtoehtoisia ratkaisuja.

Hankintalain uudistuksen seurauksena on keskittymiskehityksen kääntyminen uudelleen monopoleja ja duopoleja suosivaksi: hankintayksiköt jäävät jälleen kansainvälisten pörssiyritysten vietäviksi ilman sidosyksiköiden tuomaa vastapainoa.

Tiera näkemyksen mukaan hallituksen esitykseen pitäisi vähintäänkin lisätä ICT-sektorin poikkeus, jotta kuntien ja julkishallinnon tietoturva ja toiminnan jatkuvuus voidaan varmistaa.

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

#### Vastaus

Pyrimme sidosyksikkönä estämään enimpien tarpeettomien lisäkustannusten syntymistä omistajinamme oleville kunnille ja hyvinvointialueille sekä heidän palvelujensa laadun ja saatavuuden heikkenemistä. Pyrimme varmistamaan palvelujen jatkuvuuden sekä huolehdimme kyberturvasta asiakkaidemme puolesta myös muutostilanteessa. Tuotamme omistajillemme faktoihin perustuvaa tietoa muutoksesta lausumiseksi sekä autamme heitä arvioimaan omana toimintana järjestämisen ja mahdollisen lainmuutoksen ehdot täyttävän sidosyksikön palvelutuotannon mielekkyyttä.

### 3.1.3 Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

#### Vastaus

#### TALOUELLISET HYÖDYT VALUVAT ULKOMAILLE SEKÄ LYHYELLÄ ETTÄ PITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ

Ulkomaalaisessa omistuksessa olevat isot monikansalliset yhtiöt ja heidän osakkeenomistajansa tulevat keräämään taloudellisen hyödyn esitetystä muutoksesta. Näillä yhtiöillä on jo nykyään mahdollisuudet osallistua moniin samanaikaisiin kilpailutuksiin ja heillä on myös osaaminen ja resurssit riitauttaa hävityt kilpailutukset. Nämä yritykset ovat jo perinteisesti monopoli- tai duopoliasemassa kunta- ja sotesektorien palveluntuottajina. Hankintayksiköille tai paikallisille/ alueellisille yrityksille hyötyjä muutoksesta ei ole.

#### KILPAILUTUSKONSULTOINTIA TARJOAVAT TOIMIJAT HYÖTYVÄT HETKELISESTÄ KYSYNNÄN RÄJÄHDYSMÄISESTÄ KASVUSTA

Toinen selkeä taloudellista hyötyä saava ryhmä on kilpailutuskonsultaatiota tarjoavat julkiset ja yksityiset yritykset. Myös nykyiset sidosyksiköt voivat tarjota omistajilleen kilpailutuspalveluja omien kilpailutustensa vähentyessä. Hankintayksiköt pyrkivät rekrytoimaan näitä samoja resursseja, jolloin osaavista julkisen hankinnan asiantuntijoista tulee pula, ja kilpailutuskonsultin markkina-arvo nousee jo ennen lain voimaantuloa merkittävästi. Tämä puolestaan nostaa kilpailutusten toteuttamisen kustannuksia. Vastaavasti myös markkinaoikeusvalitusten määrä tulee nousemaan ja osapuolille asiamiehinä toimivien asianajotoimistojen tarve kasvaa.

#### SIDOSYKSIKÖIDEN KANSSA YHTEISTYÖSSÄ OLEVAT PIENET JA KESKISUURET YRITYKSET KÄRSIVÄT

Sidosyksiköt käyttävät aktiivisesti alihankkijoina erikokoisia yrityksiä. Erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset ovat hyötynet yhteistyöstä, kun ovat yhden kilpailutuksen voittamalla voineet saada kokoaan ja myyntiresurssiaan suuremman potentiaalin kuntakentästä ja hyvinvointialueilta. Mikäli ehdotuksen mukaiset muutokset toteutuvat, näiden yritysten tulee vastaavan liikevaihdon saadakseen osallistua ja voittaa kymmenissä erillisissä kilpailutuksissa. Vaikka sidosyksikkötoiminta jakaantuisi pienempiin sidosyksiköihin, alihankkijoiden tarjousten tekemisen kustannukset kasvavat kilpailutusten määrän kasvaessa moninkertaisiksi. Lisäksi muistiossa kuvattu sopimusten voimassaoloon puuttuminen vaikuttaa suoraan nykyisiin sidosyksiköiden alihankkijoihin, joiden voimassa olevien sopimusten arvo voi pudota merkittävästi kilpailutusvaiheessa arvioidusta.

Pelkästään Tieran ekosysteemikumppaneina on tällä hetkellä 250 suomalaista pientä ja keskisuurta yritystä. Osasta näistä on 10 vuoden aikana kasvanut kansainvälisiä menestyksiä saatuaan mittavat kotimarkkinareferenssit, hyvänä esimerkkinä kotihoidon toiminnanohjausjärjestelmiin erikoistunut myneva Finland Oy.

### 3.2 Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutokseen tarvitaan?

#### Vastaus

##### SIIRTYMÄAJAN RIITTÄVYYDESTÄ

Esitetty siirtymäaika on riittämätön tarvittavien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Nyt esitettävä sidosyksiköitä koskeva muutos on verrattavissa sote-uudistukseen ja siihen liittyneeseen hyvinvointialueiden käynnistämiseen. Yksittäisen ison sidosyksikön tuottamien palveluiden uudelleenkilpailuttaminen tarkoittaa satoja kilpailutuksia, jotka tulee valmistella huolella. ICT-Palvelujen migraatio toimittajalta toiselle vie normaalissakin siirrossa kuukausia. Nyt samanaikaisesti eri voittavien tahojen kanssa tehtävät asiakaskohtaiset migraatioprojektit vaativat toimintaansa lopettavilta tai muuttavilta sidosyksiköiltä merkittävää henkilöpanostusta.

Hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvät ICT-tehtävät veivät kunnilta ja hyvinvointialueilta valtakunnallisesti kolme ja puoli vuotta. Vähimmäisomistusvaatimusta koskevan siirtymäajan tulisi olla ICT-toimialan osalta vähintään kaksi ja puoli vuotta, kuten Kilpailu- ja kuluttajavirasto on eriävissä mielipiteessään esittänyt.

##### SIIRTYMÄAJAN JA ESITYKSEN PERUSTUSLAIN JA EU-OIKEUDEN MUKAISUUDESTA

Hallituksen esitys niiltä osin kuin puututaan jälkikäteisesti sopimusten sisältöön, tulisi käsitellä perustuslakivaliokunnassa, jotta varmistetaan esityksen perustuslainmukaisuuden. Mikäli lain perusteella omistajien sidosyksikköasemaan perustuvia ostosopimuksia muutetaan taannehtivasti, muutokset tulisi lain nojalla kohdistua myös vastaaviin sidosyksiköiden ja alihankkijoiden välisiin sopimuksiin, jotta

sidosyksiköllä on mahdollisuus peräytyä sitä sitovista alihankintasopimuksista. Perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida hallituksen esitystä myös alihankintaketjun osalta.

Työryhmän esitys on perustuslain vastainen. Esitys rikkoo oikeusvaltioperiaatteen keskeisiä omaisuuden suojan, sopimussuhteiden pysyvyyden ja taannehtivan lainsäädännön kiellon periaatteita.

Kuten työryhmä aivan oikein toteaa (s. 107), perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Seuraavaksi työryhmä viittaa yleisesti useisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin antaen ymmärtää, että nyt kyseessä oleva jälkikäteinen sopimukseen kajoaminen olisi perustuslakivaliokunnan hyväksymän linjan mukaista. Näin ei ole.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan järjestelmällisesti todennut, että varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa, joihin kuuluu ”oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa” (esim. PeVL 21/2004 vp s. 3).

Työryhmä ei ole esityksessään ottanut lainkaan kantaa esittämänsä taannehtivan lainsäädännön vaikutuksiin saatikka pystynyt toteamaan, että esitys ei ”kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa”. On selvää, että kategorinen, osin suuriarvoisia ja pitkäkestoisia investointeja sisältävien sopimusten pakotettu ennenaikainen alasajo aiheuttaa merkittäviä ja täysin kohtuuttomia heikennyksiä sopimusosapuolten asemaan.

Työryhmä ei myöskään ole lainkaan huomioinut sidosyksikkösopimukseen tyypillisesti liittyvää alihankintaketjua. Esityksen mukaan sopimusten päättäminen koskee vain hankintalain 15 §:n perusteella tehtyjä sopimuksia. Tämä tarkoittaa, että vaikka palvelun loppukäyttäjä poistuu tuotantoketjusta, kaikki alihankintasopimukset niihin liittyvine kolmansien kanssa tehtyine rahoitussopimuksineen jäisivät edelleen voimaan. Miten ”välissä oleva” sidosyksikkö kykenee täyttämään sopimusveloitteensa alihankkijoinaan oleville yksityisille yrityksille, kun loppuasiakas poistuu yhtälöstä? Kuinka taannehtivan lainsäädännön kohtuullisuusvaatimus on huomioitu paikallisten suomalaisten pk-yritysten näkökulmasta, jotka omalta osaltaan ovat saattaneet sitoutua hankkeen toteuttamisessa ulkopuoliseen rahoitukseen?

Työryhmän viittaamat perustuslakivaliokunnan lausunnot eivät muutoinkaan tue sitä mielikuvaa, että esitys olisi perustuslakivaliokunnan linjan mukainen. Työryhmän viittamassa lausunnossa PeVL 36/2010 oli kyse määräaikaisesta maatalouden korkotukilainojen koron alentamisesta yhdellä prosenttiyksiköllä rahoituskustannusten yleisen alenemisen johdosta; lausunnossa PeVL 42/2006 oli kyse ylivelkaantuneiden ja heidän perheidensä suojelemisesta säätämällä saataville lopullinen vanhentumisaika (15-20 vuotta); lausunnossa PeVL 21/2004 oli kyse eläkevakuutusehtojen takautuvasta muuttamisesta, jossa PeVL nimenomaisesti velvoitti muuttamaan lakia sen sopijapuolille aiheuttavien kohtuuttomien seuraamusten vuoksi; lausunnossa PeVL 63/2002 oli kyse kuluttajansuojasta säätämällä sähköyhtiöille velvoite maksaa asiakkailleen vakiokorvaus sähkönjakelun keskeytyksistä; lausunnossa PeVL 33/2002 oli kyse velallisen aseman vähäisestä parantamisesta velkajärjestelyssä, ja lausunnossa PeVL 37/1998 oli kyse lähinnä oikeustilan selventämisestä, ei oleellisesta muuttamisesta. On selvää, että kyseiset, lähinnä heikommassa asemassa olevien yksityishenkilöiden suojaa tukevia säädösmuutoksia koskevat PeVL:n lausunnot eivät tue taannehtivan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta nyt käsillä olevassa tilanteessa.

Lisäksi työryhmä on perustellut (s. 101) omaisuuden suojan ja taannehtivan lainsäädännön kiellon rikkovaa esitystään Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) asiassa C-719/20 12.5.2022 antamalla tuomiolla. Kyseisessä tapauksessa ei ollut kyse taannehtivasta lainsäädännöstä. Kyse oli sidosyksikön ja sen omistajien itsenäisesti tekemästä vapaaehtoisesta yrityskaupasta, jossa palveluntuotanto siirrettiin yksikköön, johon omistajakunnalla ei ollut määräysvaltaa ja jossa oli merkittävää yksityistä omistusta (eli sidosyksikön keskeiset kriteerit eivät enää täyttyneet). Myöskään tämä ”perustelu” ei sovellu nyt käsillä olevaan tilanteeseen.

EUT:n tuomiosta poiketen hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietinnössä ei ole kyse siitä, että sidosyksikköaseman edellytysten täyttymättömyys johtuisi sidosyksikön tai sen omistajan omista voimassa olevan lainsäädännön vastaiseen tilaan johtavista toimista.

Mietinnössä ei ylipäänsä ole kyse siitä, että EU:n hankintadirektiivien mukaiset sidosyksikkövaatimukset eivät toteutuisi. Mietinnössä on kyse siitä, että lainsäätäjät on luomassa merkittävästi EU:n hankintadirektiiveistä poikkeavaa, Euroopassa ainutlaatuisen kireää kansallista lainsäädäntöä, ja siinä yhteydessä omilla toimillaan takautuvasti luomassa tilanteen, jossa täysin laillisesti tehdyt sopimukset eivät olisikaan enää yllättäen voimassa.

Viitatuista tapauksista on lisäksi syytä huomioida, että toisin kuin työryhmän mietinnössä annetaan ymmärtää, EUT:n tuomiosta nimenomaisesti ilmenee (kohta 39), että järjestelyä on tutkittava järjestelyn toteutusaikana voimassaolleen säännösten perusteella. Kyseisellä EUT:n tuomiolla ei voida perustella lainsäädännön taannehtivuutta.

Kansainvälisten tuomioistuinten osalta on kuitenkin syytä huomioida, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useissa ratkaisuissaan katsonut valtion taannehtivan puuttumisen omaisuuden suojaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jonka omaisuuden suoja koskevat säännökset pätevät myös yhtiöihin ja muihin oikeushenkilöihin) vastaiseksi, jos se ei ole oikeasuhtaista ja perusteltua (esim. EIT:n tuomio 2.7.2013, nro 41838/11 ja EIT:n tuomio 2.7.2009, nro 27213/04).

Kun otetaan huomioon nyt esitetyn omaisuuden suojan, sopimussuhteiden pysyvyyden ja taannehtivan lainsäädännön kiellon vastaisen lainsäädännön piiriin tulevien sopimusten suuri määrä ja niihin liittyvien niin kansallisten kuin kansainvälisten investointitappioiden merkittävä loppusumma, asiaa tultaneen käsittelemään kansallisten tuomioistuinten lisäksi kansainvälisissä oikeusturva- ja riidanratkaisuelimissä. Tämä vääjäämättä johtaa asian kansainväliseen julkisuuteen.

Nyt esitetyllä oikeusvaltioperiaatteen romuttamisella lainsäätäjät onkin merkittävästi rapauttamassa myös Suomen kansainvälistä mainetta ja houkuttelevuutta investointikohteena. Esimerkiksi Business Finlandin vuoden 2023 kansainvälisten suorien investointien barometrin (Foreign Direct Investment (FDI) Barometer 2023) mukaan 400 kansainvälistä sijoittajaa kokivat Suomen tärkeimmiksi kilpailutekijöiksi koulutetun työvoiman jälkeen yhteiskunnan vakauden ja toimivuuden sekä lakien ja säännösten ennakoitavuuden. Tutkimuksen mukaan sijoittajat kokevat nämä merkittävästi tärkeämmiksi kuin esimerkiksi energian hinnan tai verotusasteen. Lienee selvää, että vaihtoehtoisista kansainvälisistä investointikohteista valituksi ei tule sellainen valtio, jossa lainsäätäjät takautuvasti puuttuu yllättäen, mielivaltaisesti ja perustelematta investointi- ja muiden sopimusten sitovuuteen välittämättä seuraamuksista.

### 3.2.1 Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

#### Vastaus

Palvelutuotanto voidaan järjestää uudelleen esimerkiksi ottamalla sidosyksikön tuottama palvelu hankintayksikön omaksi tuotannoksi tai kilpailuttamalla palveluntarjoaj(i)a. Omaksi tuotannoksi siirtäminen vaati resurssien hankintaa, joita voi vain osittain siirtyä sidosyksiköstä. Keskitetyn palvelutuotannon muuttaminen hajautetuksi ei kuitenkaan vähennä kustannuksia tai tarvittavien resurssien määrää ja palvelutuotannon aloittaminen vie oman aikansa.

Laajojen hankintojen kilpailuttaminen vie hankinnan suunnittelusta sopimuksen täytäntöönpanoon kuukausia, joissain tapauksissa useita vuosia. Eräskin viimeaikainen perustietotekniikan kilpailutus on kestänyt tähän mennessä puoli vuotta. Hankintailmoituksen julkaisua on edeltänyt kuukausien valmistelu ja toimittajavalinnan jälkeen pitäisi tehdä palvelujen migraatio, joka vie arvioita 9-18kk. Samanaikaisesti tehtävät useita asiakkaita koskevat erilliset migraatioprojektit vaativat merkittävää resurssipanostusta sekä toiminnan siirtävältä vanhalta yhtiöltä että toiminnan vastaanottavalta uudelta palveluntuottajalta. Todennäköistä on, että nyt tehtävän kilpailutusaallon ja lyhyen siirtymäajan seurauksena sekä vastaanottava että luovuttava osapuoli samanaikaisesti tekevät vastaavia projekteja useiden eri toimijoiden kanssa, joka entisestään pidentää projektien kestoja.

Mikäli samalla tulee sovellettavaksi hankintojen osiin jakamista koskevat tiukat vaatimukset, se tarkoittaa useampien pienempien kilpailutusten läpivientiä, mikä edelleen vaatii enemmän resursseja niin hankintayksiköiltä kuin tarjoajilta.

Hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvät ICT-tehtävät veivät kunnilta ja hyvinvointialueilta valtakunnallisesti kolme ja puoli vuotta. Hankintalain uudistuksen siirtymäajan tulisi siten ICT-toimialan osalta olla vähintään kaksi ja puoli vuotta.

Tehtäviin kilpailutuksiin liittyy myös korostunut markkinaoikeusvalitusten riski, mikäli esityksen mukaisesti lisätään esimerkiksi hankinnan osiin jakamatta jättäminen valitusperusteeksi. Siirtymäaikana tullaan tekemään moninkertainen määrä kilpailutuksia viime vuosiin nähden, joka myös näkyy valitusten määrän huimana kasvuna. Vaikka markkinaoikeuden resursseja kasvatettaisiin, valitusten käsittelyajat tulevat venymään.

Sidosyksiköihin tehtävät rakenteelliset muutokset vaativat oman aikansa. Sidosyksiköiden omistajien päätöksenteko on kovin monitahoista, byrokraattista ja aikaa vievää, jolloin sidosyksikön jakamista koskevan päätöksen tekeminen yhtiökokouksessa voi kestää kuukausia. Omistajilla voi myös olla keskenään poikkeavia intressejä ja jopa eturistiriitoja yhtiön jatkon osalta. Vasta yhtiökokouksen päätöksen jälkeen yhtiö voi aloittaa jakamiseen liittyvät konkreettiset toimet. Mikäli kyseessä on esimerkiksi osakeyhtiön osittaisjakautuminen, kaupparekisterin asiakirjojen käsittely ja jakautumisen hyväksyminen kestää eri vaiheineen ja kuulutuksineen kuukausia. Rakenteellisen muutoksen läpivienti vaatii vähintään koko esitetyn 1,5v siirtymäajan. Myös Kuntaliitto on omassa lausunnossaan suhtautunut omistusjärjestelyihin kriittisesti ja korostaa, ettei mietinnössä

ole esitetty mekanismeja, joilla omistusjärjestelyjä voitaisiin nopeuttaa tai pienosakkaita velvoittaa luopumaan omistussosuudestaan.

Ison sidosyksikön jakaminen kymmeneen erillisiin yksiköihin vaatii sekä hallinnollisen kerroksen (hallitus, toimitusjohtaja, hallintopalvelut) järjestämistä että palvelutuotannon järjestämistä ja käynnistämistä. Oletettavasti kaikki perustettavat yksiköt eivät pysty suorittamaan palveluja yksin siirtyvillä resursseilla, joten asiakkaiden palvelutuotantoon aiheutuu häiriöitä ja epäjatkuvuutta kunnes riittävä resurssointi on saatu järjestettyä.

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

#### Vastaus

Sidosyksiköitä ei voi käsitellä yhtenä monoliittisena kokonaisuutena ja siten vähimmäisomistusvaatimus asettaa eri toimialojen sidosyksiköitä hyvin eriarvoiseen asemaan. Erityisesti ICT-toimialalla skaalaetuja saadaan vasta selvästi suuremmissa kokonaisuuksissa kuin kymmenen asiakkaan ryppäissä. ICT-toimialalla myöskään paikallisuus ja alueellisuus ei samalla tavalla ole merkityksellinen, kun iso osa palvelutuotannosta voidaan toteuttaa globaalisti Suomen rajojen ulkopuolelta.

Tietoturvapoikkeamien määrä on kasvanut eksponentiaalisesti. Vuonna 2025 tammikuun kahdella ensimmäisellä viikolla on ollut globaalisti yhtä paljon poikkeamia kuin vuonna 2004 vuositason (lähde: U.S. Institute of Standards and Technology). ICT-toimialalle pitäisi kirjata poikkeus jo hankintalakiin.

Tiera kannattaa maa- ja metsätalousministeriön eriävää mielipidettä uudistuksen vaikutuksesta ruokapalveluiden osalta ennen kaikkea pieniin kuntiin. Samat perustelut koskevat myös ICT-palveluita.

Tiera kannattaa kilpailu ja kuluttajaviraston eriävässä mielipiteessä esittämää ehdotusta poikkeussäännöstä, joka perustuisi sidosyksikön liikevaihtoon. Tiera toivoo hallituksen esitykseen huolellista vaikuttavuusarviointia myös poikkeussäännön osalta.

Mahdollisten sidosyksikköasemaa koskevien poikkeusten on oltava hankintayksiköiden tiedossa lain voimaan tullessa. Hankintayksiköt eivät voi suunnitella jatkotoimia epävarmojen mahdollisesti voimaan tulevan erityislainsäädännön muutosten varaan. Muutenkaan poikkeuksista säätäminen erityislainsäädännöllä myöhemmin hyödyttää lähinnä lain voimaan tultua perustettavia uusia valtion omistamia sidosyksiöitä, ei nykyisiä yhtiöitä eikä kuntien tai hyvinvointialueiden tarvitsemia sidosyksiköitä.

## 4 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?

### Vastaus

Kansainvälisesti tietoturvapoikkeamien määrä kasvoi 38 % vuodesta 2023 vuoteen 2024 ja vuoden 2025 kahdella ensimmäisellä viikolla on ollut yhtä paljon tietoturvapoikkeamia kuin koko vuonna 2004 (lähde: U.S. National Institute of Standards and Technology).

Tietoturvapoikkeamat ovat yhä useammin järjestäytyneiden kansainvälisten rikollisjärjestöjen käsi-alaa. Niihin ei pystytä vastaamaan eikä niiltä pystytä varautumaan varsinkaan pienissä ja keskisuurissa kunnissa kotikutoisin resurssein.

Esitetty muutos poistaa kuntien ja hyvinvointialueiden kyberturvallisuutta edistäneiden sidosyksiköiden toimintamahdollisuudet. Esitetty muutos rapauttaa erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien kyberturvallisuuden kivijalan.

Tietoturvakehityksen kannalta on erittäin huolestuttavaa, jos kuntien ja hyvinvointialueiden tietoturvassa ansioituneimmat toimijat (sidosyksiköt) halutaan poistaa markkinasta.

## 5 Muut huomiot

### Vastaus

Tiera kannattaa ympäristöministeriön eriävää mielipidettä vaikutusarvioiden puutteesta ja uudistuksen kielteisestä vaikutuksesta jätetoimialan osalta ennen kaikkea pieniin kuntiin. Sidosyksikkösääntelyn muutosten osalta olisi ehdottoman tärkeätä tehdä huolellinen vaikutusten arviointi hallituksen esityksen jättämiseen mennessä, kuten monet toimijat ovat jo työryhmän työskentelyn aikana nostaneet esille. On hyvin poikkeuksellista, että näin merkittävää rakenteellista uudistusta ollaan viemässä läpi ilman, että vaikutuksista on tuotettu riittävästi puolueetonta tutkimustietoa. On myös hyvin poikkeuksellista, että hankintoja valvovan viranomaisen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, eriävässä mielipiteessä nostettuja taloudellisia huolia ei ole huomioitu.

Mikäli muutokset viedään väkisin lainsäädäntöön, uudet kuntien valtuustot joutuvat päättämään seuraavien vuosien taloussuunnittelussa merkittävistä kustannuseristä ja vaikutuksista jatkuvuuden näkökulmasta seuraavaksi kymmeneksi vuodeksi. Lisäksi heidän on varmistettava lakisääteisten velvoitteiden ja huoltovarmuuden toimivuus. Useat kymmenet kunnat tulevat muutosten seurauksena kriisiytymään.

Pyrimme sidosyksikkönä estämään enimpien tarpeettomien lisäkustannusten syntymistä omistajinamme oleville kunnille ja hyvinvointialueille sekä heidän palvelujensa laadun ja



saatavuuden heikkenemistä. Pyrimme varmistamaan palvelujen jatkuvuuden sekä huolehdimme kyberturvasta asiakkaidemme puolesta myös muutostilanteessa. Tuotamme omistajillemme faktoihin perustuvaa tietoa muutoksesta lausumiseksi sekä autamme heitä arvioimaan omana toimintana järjestämisen ja mahdollisen lainmuutoksen ehdot täyttävän sidosyksikön palvelutuotannon mielekkyyttä.