

Selvitys sidosyksikön palveluista luopumisesta aiheutuvista muutuskustannuksista ja markkinapotentiaalista

Täydennetty versio

31.5.2025

Selvityksen tilaaja: Työ- ja elinkeinoministeriö

Selvityksen tekijä: PricewaterhouseCoopers Oy

SISÄLLYS

1. Yhteenveto.....	4
1.1 Johtopäätökset	4
1.2 Selvityksen tekijän suositukset	7
2. Selvityksen tausta, tavoitteet, laajuus ja menetelmät.....	8
2.1 Tausta	8
2.2 Selvityksen kohde ja tavoitteet.....	9
2.3 Laajuus ja rajaukset.....	9
2.4 Menetelmät.....	10
3. Selvityksen kohteena olevat toimialat ja palvelut.....	11
3.1 ICT-palvelut	11
3.2 ICT-palveluiden markkinatarjonta	15
3.3 ICT-palveluita hankittaessa ja tuotettaessa huomioonotettavia asioita.....	16
3.4 Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut	18
3.5 Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden markkinatarjonta	21
4. Järjestämisen vaihtoehtojen kuvaus.....	22
4.1 Yleistä	22
4.2 Järjestämisen vaihtoehdot	22
4.3 ICT-palveluiden todennäköiset järjestämistavat	26
4.4 Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden todennäköiset järjestämistavat.....	27
5. Muutuskustannukset	27
5.1 Yleistä	27
5.2 Sidosyksiköiden arviot muutuskustannuksista	28
5.3 Selvityksen tekijän arviot muutuskustannuksista.....	29
5.3.1 ICT-palveluiden muutuskustannukset.....	29
5.3.2 Kokonaisarvio kaikkien sidosyksiköiden ICT-palveluiden muutuskustannuksista	33
5.3.3 Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden muutuskustannukset	34
5.4 Johtopäätökset muutuskustannusten osalta	35
6. Vaikutus markkinatilanteeseen.....	37
6.1 Nykytilanne	37
6.2 Kilpailuttamisen lisääntyminen ja hankintayksiköiden hankintaosaaminen.....	38
6.3 Muutoksen kohteena olevat sidosyksiköt	39
6.4 Muutoksen vaikutus markkinatilanteeseen.....	39
6.5 Muutoksen vaikutus työmarkkinatilanteeseen.....	40

7. Säästöpotentiaali	41
7.1 Yleistä säästöpotentiaalista	41
7.2 Säästöpotentiaali: kilpailuttaminen verrattuna hankintoihin sidosyksiköiltä.....	42
7.3 Säästöpotentiaali: hankintayksikön oma tuotanto verrattuna hankintoihin sidosyksiköiltä	44
8. Siirtymäajan pituuden vaikutus.....	45

1. Yhteenveto

1.1 Johtopäätökset

Muutostkustannukset

Muutostkustannuksiin vaikuttaa merkittävästi minkälaisesta palvelusta on kyse. Tarkastelun kohteena olevilla toimialoillakin vaihtelu palveluiden välillä on erittäin suurta ja siksi muutostkustannusten pelkistäminen keskiarvoon menettää oleellista informaatiota.

Muutostkustannuksiltaan vähäisimmässä päässä on ns. vakioidut palvelut, joita on laajasti saatavilla markkinoilla toimivilta yrityksiltä. Toisessa päässä on asiakaskohtaisesti räätälöidyt ratkaisut sekä kunnan toimialoille sovitettut sovelluskokonaisuudet.

Todennäköinen muutosvaikutus on se, että hankintayksiköt joutuvat kilpailuttamaan muutostkustannuksiltaan pienempiä vakioituja palveluita. ***Vakioitujen palveluiden kilpailuttamiskustannuksia voidaan merkittävästi alentaa vakioimalla myös kilpailutusta.***

Palveluita, joiden muutostkustannus olisi suuri, ei tultane suuressa määrin siirtämään pois sidosyksiköiltä.

Jotkut sidosyksiköt ja sidosyksiköiden etujärjestö ovat julkisuudessa esittäneet arvioitaan muutostkustannuksista. Vaikuttaa siltä, että näissä arvioissa on ensin arvioitu palvelua, jonka muutostkustannukset ovat suuret ja sitten se on yleistetty koskemaan kaikkia palveluita.

Koska selvityksen tekijältä odotettiin riippumatonta selvitystä, selvityksen tekijä teki omat arvionsa muutostkustannuksista. Selvityksen tekijän ***arvio keskimääräisestä muutostkustannuksesta on huomattavasti alhaisempi kuin sidosyksiköiden arviot. Haastatellulta sidosyksiköltä saatu arvio kertaluonteisista muutostkustannuksesta on 62% palvelun vuosiliikevaihdoista. Selvityksen tekijän arvio on 30 %.***

Selvityksen arvioiden keskeiset oletukset ovat, että valtaosa siirrettävistä palveluista on muutostkustannuksiltaan vähäisempiä ns. vakioituja tai vakioitavia palveluita ja niihin tulee olemaan käytettävissä valmista hankintamateriaalia, kuten hankinnan kohteen määrittelyjä, yleiset sopimusehdot ja kilpailutusohjeet eli toisin sanoen jokaisen hankintayksikön ei tarvitse itse hankintamateriaalia luoda.

Joka tapauksessa muutostkustannus tulee olemaan merkittävä varsinkin pienimmille hankintayksiköille. Toinen näkökulma asiaan on, että kyseessä on muutostkustannus hankintojen johtamisen siirtämiseksi sidosyksiköiltä hankintayksikölle.

Markkinavaikutukset

Nykyinen markkinatilanne, jossa yli 600 sidosyksikköä (inhouse-yhtiötä) tuottaa palveluita kunnille, hyvinvointialueille, valtionhallinnon organisaatioille ja toisilleen ei ole kansantalouden näkökulmasta optimaalinen.

Sidosyksiköiden tuottamat hankintapalvelut ovat suurelta osin samoja, mitä julkishallinnon yhteishankintayksikkö Hansel Oy tuottaa. Päällekkäisyydet eivät ainakaan paranna hankintatoimen kokonaistehokkuutta.

Haastattelujen perusteella varsinkin pienimpien hankintayksiköiden osalta sidosyksiköiden käyttö on johtanut tilanteisiin, jossa sama taho eli sidosyksikkö on tosiasiallisesti hankintayksikön ICT-toiminnan johtaja, tekee hankintoja ja tuottaa palveluita. Tällainen tilanne ei ole lähtökohtaisesti hyvä ja se ei takaa, että sidosyksikkö toimii aina hankintayksikön eduksi.

Haastattelujen perusteella **isot hankintayksiköt, jotka ovat palvelun tuotannon jo sidosyksikölle ulkoistaneet, tulevat tätä järjestelyä jatkamaan eli järjestävät sidosyksikön uusien sääntöjen mukaiseksi.** Kokonaisuuden näkökulmasta tämä ei tilannetta paranna. Isoilla hankintayksiköillä on kuitenkin intressi ja kyky johtaa omaa toimintaansa ja ohjata sidosyksikköä toimimaan kustannustehokkaasti ja hankintayksikön eduksi.

Isot hankintayksiköt ovat markkinoilla toimiville isoille yrityksille houkuttelevin asiakasryhmä. Valitettavasti todennäköisesti tässä asiakasryhmässä markkina ei kuitenkaan tule nykytilasta avautumaan, joten tältä osin lainmuutoksella ei ole vaikutusta.

Pienillä ja keskisuurilla hankintayksiköillä on kaksi vaihtoehtoa. **Myönteinen vaihtoehto on, että ne toimivat hankintalain tarkoituksen mukaisesti eli siirtyvät hankkimaan markkinoilta palvelut, joista markkinatarjontaa on. Tämä avaa markkinaa erityisesti paikallisesti toimiville pk-yrityksille.**

Kielteinen vaihtoehto on, että sidosyksiköitä pilkotaan pienemmiksi korkeintaan 10 pienen ja keskisuurien hankintayksikön omistamiksi yhtiöiksi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että menetetään mittakaavaedut, lisätään hallinnollisia kustannuksia ja markkinaa ei avata pk-yrityksille. Eli lopputulos olisi kutakuinkin päinvastainen lainmuutoksen tavoitteisiin nähden.

Selvityksen kohteena olevat ICT-palvelut ja yleis- ja taloushallinnon palvelut ovat suurelta osin luonteeltaan paikkariippumattomia ja tuotettavissa etäyhteydellä. Lisäksi kyseisiä palveluja tuottavat erikokoiset yritykset, joita toimii myös pienemmillä paikkakunnilla, joten mikäli hankintayksiköt siirtyvät hankkimaan palveluita markkinoilta, markkina avautuu myös paikallisesti toimiville pk-yrityksille.

Tuotannon järjestäminen uusien sääntöjen mukaiseksi

Selvityksen kohteena olevat palvelut eivät ole hankintayksiköiden ydintoimintoja vaan lähinnä tukipalveluja. Yksityisen sektorin markkinalogiikka näiden tukipalvelujen tuottamisen suhteen on niiden ulkoistaminen ja tehokkuuden hakeminen markkinamekanismin seurauksena. Selvittäjän näkemyksen mukaan sama markkinalogiikka pätee myös julkisella sektorilla selvityksen kohteena olevien palveluiden osalta.

Lainuudistuksen tavoitteena on lisätä tehokkuutta julkisissa hankinnoissa sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Molempiin tavoitteisiin pyritään sillä, että enemmän palveluita hankittaisiin kilpailuttamalla markkinoilla. Selvittäjän näkemyksen mukaan ***suoraviivaisin ja siten myös järjestämiskustannuksiltaan edullisin tapa järjestää palvelutuotanto uusien sääntöjen mukaiseksi sidosyksiköissä, jotka eivät nykyisellään toimi uusien sääntöjen mukaisesti, on sidosyksikön tai sen liiketoiminnan myynti markkinoilla toimivalle yritykselle tai yrityksille.***

Siirtymäaika

Pidemmällä siirtymäajalla ei ole yksiselitteistä positiivista tai negatiivista vaikutusta, vaan pikemminkin molempia riippuen muista asiaan vaikuttavista asioista, joita kuvataan kappaleessa 7.

Avoimessa markkinassa toimivilla yrityksillä on nopeammat tuotekehitys- ja tuotteistussyklit kuin julkisen sektorin organisaatioilla. ***Mikäli lainmuutoksen seurauksena markkinat avautuvat nykyisestä, 18-24 kuukauden siirtymäaika palvelujen uudelleenkilpailutukseen ja siirtymään on riittävä.***

Vakioitujen kilpailuttamisehtojen käyttäminen myös mahdollistaa lyhyemmän siirtymäajan. Palveluntarjoajat pystyvät tällöin vakioimaan myös tarjouksensa, jolloin he pystyvät vastaamaan useampaan tarjouspyyntöön, vaikka niitä tulisi samanaikaisestikin.

Sidosyksikön uudelleenjärjestäytymisen vaatima aika riippuu siitä, minkälainen uudelleenjärjestäytyminen on kyseessä. Selvityksen tekijän arvio uudelleenjärjestäytymisen vaatimasta ajasta on 6-12 kuukautta. Sidosyksikön uudelleenjärjestäytyminen voidaan tehdä ainakin osittain päällekkäin hankintayksiköiden päätöksenteon ja/tai palveluiden uudelleenkilpailuttamisen kanssa. Toisin sanoen sidosyksikön uudelleenjärjestäytymisaika ei välttämättä pidennä tarvittavaa siirtymäaikaa.

Säästöpotentiaali

Säästöpotentiaali tarkoittaa käytännössä sitä, että hankintayksikkö saisi tarvitsemansa palvelut hankittua edullisemmin kilpailuttamalla ne sen sijaan, että ne ostetaan kilpailuttamatta sidosyksiköltä. Säästöpotentiaalin arvioiminen vaatisi syvää perehtymistä sidosyksikön ja vertailukohteiden kustannusrakenteeseen, palveluihin sekä palveluiden hinnoitteluun, jota tässä selvityksessä ei tehty.

Sekä taloustieteellisen tutkimuksen että käytännön kokemusten perusteella kilpailuttaminen johtaa kokonaistaloudellisesti edullisimpaan lopputulemaan. **Selvityksessä ei pystytty todentamaan, että nykyisen kaltainen, laaja sidosyksikköjen käyttö selvityksen kohteena olevien palveluiden hankinnassa olisi hankintayksiköille edullisempaa tai kansantaloudellisesti perusteltua.**

1.2 Selvityksen tekijän suositukset

Lakimuutoksella on enemmän positiivisia vaikutuksia kuin negatiivisia. Lakimuutos mahdollistaa julkisten hankintojen tehokkuuden lisääntymisen ja parantaa yritysten, mukaan lukien pk-yritysten, mahdollisuuksia osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Tästä näkökulmasta selvityksen tekijä suosittaa lakimuutoksen viemistä päätöksentekoon.

Lakimuutoksen ehdotus 10 % vähimmäisosuudesta on haasteellinen, koska se edelleenkin jättää merkittävän osan palveluista kilpailuttamisen ulkopuolelle ja mahdollistaa uudet sidosyksikköjärjestelyt, joilla palveluita pidetään kilpailuttamisen ulkopuolella. Mikäli tavoitteena on, että ainoastaan aito inhouse-toiminta olisi kilpailuttamisen ulkopuolella, vähimmäisrajan tulisi olla yli 50 %. Tämä taas ei mahdollista hankintayksiköiden välistä sidosyksikkömuotoista yhteistyötä edes niissä tapauksissa, missä se on perusteltua. Tästä näkökulmasta 10 % vähimmäisosuus on ymmärrettävä.

Siirtymäajan pituudeksi selvityksen tekijä suosittaa 18-24 kuukautta. Siirtymät on mahdollista tehdä tässä ajassa ja lyhyempi siirtymäaika muodostaa painetta aloittaa konkreettinen muutoksen suunnittelu ja valmistelu.

Selvityksen tekijän näkemyksen mukaan suoraviivaisin ja siten myös järjestämiskustannuksiltaan edullisin tapa järjestää palvelutuotanto uusien sääntöjen mukaiseksi sidosyksiköissä, jotka eivät nykyisellään toimi uusien sääntöjen mukaisesti, on sidosyksikön tai sen liiketoiminnan myynti markkinoilla toimivalle yritykselle tai yrityksille.

Siirtymää ja hankintayksikköjen tulevia hankintoja helpottaa, mikäli hallinto pystyy tuottamaan palvelujen vakioimiseen liittyviä materiaaleja, esimerkiksi kilpailutusmateriaaleja ja -ohjeita, palvelukuvauksia ja vakiosopimus pohjia.

Hankintayksiköiden strategisen hankintaosaamisen kehittäminen on välttämätöntä. Hallinto voi tätä tukea esimerkiksi tuottamalla koulutusmateriaalia.

2. Selvityksen tausta, tavoitteet, laajuus ja menetelmät

2.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on lisätä tehokkuutta julkisissa hankinnoissa sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Osana tätä tavoitetta on tarkoitus esittää muutettavaksi hankintalain 15 §:n sidosyksikkösääntelyä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa inhouse-yksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa.

Taustalla on sidosyksiköiden laaja käyttö Suomessa, sekä sellaisten sidosyksikköyhtiöiden muodostuminen, joiden omistus on pirstoutunut kymmeniin ja satoihin pienomistajiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö ("TEM" tai "Toimeksiantaja") asetti 20.2.2024 työryhmän valmistelemaan hankintalainsäädännön muutoksia hallitusohjelmaan sisältyvien kirjausten toteuttamiseksi. Työryhmä laati raportin, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi.

Työryhmän raportissa esitetään hallitusohjelman mukaisesti, että hankintalaissa asetetaan sidosyksikköasemalle lisäedellytykseksi yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %). Eli kunkin hankintayksikön tulisi omistaa sidosyksiköstä vähintään 10 prosenttia.

Muut hankintalain 15 §:ssä säädetyt sidosyksikköaseman edellytykset jäävät ennalleen.

Esitetty muutos tulisi aiheuttamaan merkittäviä muutoksia lukuisten hankintayksiköiden mahdollisuuksiin ostaa palveluja sidosyksiköiltä ilman tarjouskilpailua hallituksen esitysluonnoksessa esitetyn siirtymäajan jälkeen. Niiden sidosyksiköiden, joilla on yli 10 omistajaa, toiminta tai ainakin omistusrakenne tulisi muuttumaan. Niiden omistajina olevien hankintayksiköiden tulisi arvioida, miten sidosyksikön tuottamat palvelut jatkossa järjestetään.

Käytännössä hankintayksikkö voi jatkossa

- 1) tuottaa sidosyksikön nykyisin tuottamat palvelut kokonaan tai osin itse,
- 2) tuottaa palvelut tai osan niistä yhdessä toisen hankintayksikön kanssa kuntalain 8 luvussa ja hyvinvointialuelain 8 luvussa säädetyin tavoin,
- 3) perustaa uuden sidosyksikön tai järjestellä aikaisemman sidosyksikön uusien sääntöjen mukaiseksi palvelutuotantoa varten, tai
- 4) hankkia palvelut kilpailuttamalla markkinoilta.

Sidosyksiköiden kannalta muutos voi tarkoittaa joko sidosyksiköiden omistusten järjestelemistä uuden lainsäädännön edellytysten mukaiseksi, yhtiön toiminnan muuttamista markkinaehtoiseksi, myymällä toiminta tai lakkauttamista kokonaan.

Sidosyksiköiden purkautumiseen liittyvien, hankintayksikölle aiheutuvien muutuskustannusten suuruus vaihtelee edellä läpikäytyissä skenaarioissa, ja niistä on esitetty vaihtelevia käsityksiä julkisuudessa. Toisaalta toimivien markkinoiden hyödyntäminen kilpailutusten kautta voi tuoda kustannussäästöjä julkiselle sektorille.

2.2 Selvityksen kohde ja tavoitteet

Selvityksen kohteena ja tavoitteena oli saada riippumaton ja perusteltu selvitys seuraavista osa-alueista:

- minkälaisia kustannuksia hankintayksiköille (sidosyksiköiden nykyisille omistajille) todennäköisesti koituisi, jos ne eivät voisi ostaa palveluja kilpailuttamatta sidosyksiköltä 10 %:n omistususuusvaatimuksen vuoksi, sekä mahdollisuuksien mukaan, minkälaisia kustannuksia sidosyksikköyhtiöille koituisi;
- minkälainen markkina- ja säästöpotentiaali uudistukseen liittyy? Esitetyn 10 %:n omistususuusvaatimuksen keskeinen tausta-ajatus on markkinoiden hyödyntäminen synnyttää myös lisää toimeliaisuutta; ja
- voidaanko siirtymäajalla tai sen pituudella vaikuttaa muutuskustannusten suuruuteen.

Markkinoiden hyödyntäminen on edellytys muutoksella saataville säästöille.

Tarvittavissa toimenpiteissä ja muutoksesta aiheutuviissa kustannuksissa on toimialakohtaisia, palvelukategoria- ja hankintayksikkökohtaisia eroja.

Selvityksen laadinnassa ja hankintayksiköiden todennäköisten toimenpiteiden arvioinnissa tuli ottaa huomioon kuntien ja kuntayhtymien taloutta koskevat yleiset vaatimukset, vastuut ja realiteetit. Toimeksiantaja pyysi esittämään mahdollisuuksien mukaan yleistettävämpiä johtopäätöksiä.

2.3 Laajuus ja rajaukset

Toimeksiantajan ohjeena oli

- rajata tarkastelu kahteen toimialaan, ICT-palveluihin sekä yleis- ja taloushallintopalveluihin,
- että selvityksessä ei tule ottaa kantaa mikä hankintayksikön omistususuus sidosyksiköstä on riittävä määräysvaltaan, ja
- että selvityksessä ei ole tarpeen selvittää kuntalain (410/2015) 8 luvussa ja hyvinvointialuelain (611/2021) 8 luvussa säädettyjen yhteistyömuotojen sisältöä.

2.4 Menetelmät

Selvityksen tekijänä oli PricewaterhouseCoopers Oy, joka on riippumaton toimeksiantajasta, selvityksen kohteista eli hankintayksiköistä ja sidosyksiköistä sekä elinkeinoelämän etujärjestöistä.

Selvityksen tekijällä on kokemusta mm. liikkeenjohdon konsultoinnista, hankintakonsultoinnista ja hankintojen avustamisesta, tuottavuus- ja kustannusselvitysten tekemisestä sekä yritys- ja ulkoistusjärjestelyjen konsultoinnista yksityisen sektorin yrityksille, julkisen sektorin organisaatioille ja sidosyksiköille. Hankintakonsultointi ja ulkoistusjärjestelyjen konsultointi kattaa molemmat selvityksen kohteen toimialat eli ICT-palvelut ja yleis- ja taloushallinnon palvelut.

Selvitys on riippumaton ja perusteltu näkemys kohteesta, jonka on toteuttanut toimialojen toimintalogiikkaa ja markkinalogiikkaa tunteva taho, jonka erityisosaamista on mm. kustannusten ja toiminnan arviointi ja yritysjärjestelyissä avustaminen. Selvitys ei ole tieteellinen tutkimus.

Selvityksen aikana perehdyttiin julkiseen aineistoon, mm. lakimuutosehdotukseen tullessiin lausuntoihin, etujärjestöjen (mm. EK ja Kustos ry) tuottamaan sisältöön niiden julkisilla web-sivuilla, joidenkin toimialojen sidosyksiköiden web-sivuihin, Jyväskylän yliopiston selvityksen in-house-yhtiöiden tehokkuudesta ja professori Teemu Malmin arvioon siitä sekä aiheesta käytävään julkiseen keskusteluun.

Lisäksi selvityksen aikana haastateltiin kolmea hankintayksiköiden edustajaa ja kolmea sidosryhmien edustajaa. Selvityksen tekijä valitsi haastateltavat itsenäisesti. Toimeksiantajan kanssa sovittiin, että haastateltavia tahoja ei nimetä selvityksessä, jotta he voisivat kertoa avoimesti näkemyksistään.

Koska selvityksen kohteena on odotettavissa oleva tulevaisuus, ei asiasta ole olemassa absoluuttisia totuuksia. Tämän vuoksi selvityksessä on pyritty perustelemaan todennäköiset vaikutusketjut. Selvityksen perusoletus on, että kohteena olevat toimialat toimivat markkinatalouden peruslainalaisuuksien (vapaa kilpailu, kysynnän ja tarjonnan vuorovaikutus, resurssien allokointi hintasignaalien mukaan, julkisen vallan rooli on tukea markkinaa kilpailulainsäädännön kautta) mukaan ja että niissä ei pääsääntöisesti ole sellaisia erityispiirteitä, että ne vaatisivat julkisen sektorin oman tuotannon.

Toimeksiantaja ohjasi selvitystä kysymystenasettelun kautta, mutta ei sitä millaisiin johtopäätöksiin selvityksessä tulisi päätyä.

3. Selvityksen kohteena olevat toimialat ja palvelut

Lähtökohtaisesti lakimuutos on kohdistettu toimialoille, joissa on olemassa toimiva markkina. Selvitys kattaa näistä toimialoista ICT-palvelut sekä yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut.

Toimialojen välillä erot ovat suuret ja vaihtelu erilaisten palvelujen välillä yhden toimialan sisällä on suurta. Varsinkin ICT-toimialalla on hyvin erilaisia palveluita, joita sidosyksiköt nyt tuottavat. Eri palveluissa on omat lainalaisuutensa, jotka vaikuttavat suoraan selvityksen pääkysymyksiin.

Tämän vuoksi selvityksessä on ryhmitelty selvityksen kohteena olevia palveluita, jotta havainnot ja analyysit kohdistuisivat mahdollisimman hyvin. Tässä selvityksessä tehdyt havainnot ja analyysit eivät välttämättä ole yleistettävissä muille toimialoille.

3.1 ICT-palvelut

ICT-palvelut on ryhmitelty seuraaviin kategorioihin:

- ICT-asiantuntijapalvelut,
- vakioidut palvelut,
- toimialasidonnaiset palvelut ja
- tietyille hankintayksikölle räätälöidyt palvelut.

ICT-asiantuntijapalvelut

ICT-asiantuntijapalveluilla viitataan palveluihin, joissa tarjotaan tietotekniikkaan ja tietojärjestelmiin liittyvää asiantuntemusta ja osaamista hankintayksikölle. Palvelukategoria sisältää myös ICT-asiantuntijoiden henkilövuokrauksen, jossa asiantuntija työskentelee hankintayksikön työnjohdon alla.

ICT-asiantuntijapalvelutoimeksiannot ovat tyypillisesti niin lyhyitä, että ne päättyvät siirtymäajan puitteissa. Tai mikäli toimeksianto tehdään toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen puitteissa, niin sen irtisanominen voidaan tehdä siirtymäajan puitteissa. Siten pääsääntöisesti tässä palvelukategoriassa ei tule muutostkustannuksia.

ICT-asiantuntijapalveluissa on runsaasti markkinatarjontaa hyvin erilaisilta toimijoilta. Myös Hanselilla on toimivat puitejärjestelyt tähän palvelukategoriaan, joiden avulla kilpailutuskustannukset saadaan pidettyä pieninä. Yleisestikin asiantuntijapalveluiden hankintakustannukset ovat pienet.

Lisäksi ICT-asiantuntijoiden työntekijämarkkinassa on paljon vaihtoehtoja sekä isoissa että pienissä yrityksissä ja työvoimavälitystä harjoittavat yritykset mahdollistavat mikroyritystenkin osallistumisen markkinaan.

Siirtymäajan pituudella ei ole merkitystä tässä palvelukategoriassa.

Vakioidut palvelut

Vakioiduilla palveluilla tarkoitetaan toimialariippumattomia ICT-palveluita, jotka pystytään vakioimaan sopimaan kaikille asiakkaille. Toisin sanoen palvelut ovat pääsääntöisesti samanlaisia yksityisen sektorin yrityksille ja julkisen sektorin organisaatioille. Tyypillisesti näillä palveluilla ei haeta (yksityisellä sektorilla) kilpailuetua, vaan tavoitteena on pikemminkin tuottaa palvelut mahdollisimman kustannustehokkaasti, joka tyypillisesti saavutetaan mittakaavaetujen hyödyntämisellä. Tyypillisiä vakioituja ICT-palveluja ovat perustietotekniikka (mm. työntekijöiden laitteet, mobiiliiliittymät ja toimisto-ohjelmistot sekä näille tarjottava tuki), pilvipalvelut (esim. kapasiteettipalvelut tai pilvipalveluna toimitettava pk-organisaation taloushallinnon järjestelmä) ja jotkut tietoturvapalvelut.

Vakioitujen palveluiden osalta muutoksesta syntyy kustannuksia. Niiden vakiollisen luonteen vuoksi muutuskustannukset voidaan kuitenkin pitää maltillisina. Kilpailutuskustannuksia voidaan alentaa hyödyntämällä mahdollisimman laajasti erilaisia valmispohjia ja -malleja, esim. palvelun kohteen määrittäviä, kilpailutuksen läpiviennin valmismallit ja sopimus pohjia (JulkIT-sopimusehdot).

Käyttöönottokustannuksia alentaa se, että vakioitujen palvelujen tarjoajilla on tyypillisesti valmiit prosessit käyttöönotolle. Käyttöönottokustannuksissa merkittävä osuus tulee datan, esimerkiksi dokumentit ja sähköpostit, siirrosta vanhasta ympäristöstä uuteen ympäristöön. Toisaalta palvelujen tarjoajilla tyypillisesti on valmiit työkalut datan siirtoon yleisimpien järjestelmien välillä.

Palvelun päättäminen saattaa aiheuttaa kustannuksia myös sidosyksikölle esimerkiksi datan poistamisen muodossa. Nämä kustannukset eivät kuitenkaan ole - tai ainakaan niiden ei pitäisi olla - merkittäviä.

Näihin palveluihin liittyy myös lisenssikustannukset, joita sidosyksikkö maksaa lisenssin tai pilvipalvelun toimittajille. Tätä kustannuslogiikkaa avataan myöhemmin, koska se liittyy myös muihin palvelukategorioihin.

Vakioitujen ICT-palveluiden osalta markkinoilla on runsaasti tarjontaa sekä isojen että pienien toimittajien että järjestelmien osalta, koska julkisen sektorin tarpeet ovat tyypillisesti samat kuin yksityisen sektorin yrityksissä. Yksityisellä puolella on hyvin tyypillistä, että isot organisaatiot hankkivat perustietotekniikan palvelut isoilta yrityksiltä ja pk-yritykset vastaavasti pienemmiltä toimittajayrityksiltä. Myös organisaation omana työnä tehtävät palvelut, esimerkiksi loppukäyttäjätuki, on relevantti järjestämistapa.

Vakioitujen palveluiden osalta merkittävä asia on myös, kuinka pitkä sopimuskausi palvelutoimittajan kanssa tehdään. Lyhyt sopimuskausi tarkoittaa, että sen päättyessä palvelu tulee kilpailuttaa uudestaan. Pitkä sopimuskausi puolestaan sitä, että teknologisista innovaatioista saavat hyödyt esimerkiksi kustannustason alenemisena siirtyvät hankintayksikön hyödyksi myöhemmin. Yksityisellä puolella vakioitujen ICT-palvelujen sopimuskaudet ovat tyypillisesti noin 5 vuotta. Pitkiin sopimuksiin tulee rakentaa myös menettelyt skaalata sopimusta ylös tai alas.

Toimialasidonnaiset palvelut

Toimialasidonnaisilla palveluilla tarkoitetaan ICT-ratkaisuja ja järjestelmiä, jotka eivät ole toimialariippumattomia kuten vakioidut palvelut, vaan joiden tulee tukea julkisen sektorin organisaation toimintaa. Esimerkkejä tällaisista ratkaisuista/järjestelmistä ovat mm. rakennetun ympäristön toimialaa tukevat paikkatietojärjestelmät sekä varhaiskasvatuksen ja opetuksen ratkaisut. Teoriassa myös potilastietojärjestelmät voisivat kuulua tähän kategoriaan, mutta käytännössä niitä käyttöönotettaessa tehdään niin paljon asiakaskohtaista sovitusta, että ne lähestyvät jo räätälöityä järjestelmää.

Vaikka tarpeet eroavat yksityisen sektorin tarpeista, niin hankintayksiköiden tarpeet ovat keskenään samanlaiset.

Tämän palvelukategorian ratkaisuissa hankintayksiköiden yhteistyö on perusteltua. Hankintayksiköiden yhteistyö voi olla esimerkiksi sidosyksikön kautta tai hankintaryhmittymänä taikka jopa erityistehtäväyhtiönä (potilastietojärjestelmä).

Sidosyksiköt ovat tähän tarpeeseen vastanneet ja niillä on myös kilpailuetua toiminnan tuntemisen seurauksena.

Muutostkustannukset ovat tässä palvelukategoriassa lähtökohtaisesti merkittävät. Mikäli hankintayksikkö on jo ottanut käyttöön sidosyksikön tuottaman toimialasidonnaisen ratkaisun, ei ole perusteltua pakotettuna vaihtaa sitä toiseen. Ensisijainen vaihtoehto on, että sidosyksikkö erottaa ko. ratkaisun kehityksen, ylläpidon ja myynnin markkinaehtoiseen yritykseen ja hankintayksiköt jatkavat ko. ratkaisun käyttöä uuden yrityksen asiakkaina. Tästä luonnollisesti tulee yritysjärjestelykustannuksia.

Useimmissa tämän palvelukategorian ratkaisuissa markkinatarjontaa joko ei ole tai ollaan oligopolimarkkinassa. Osittain tämä johtuu historiallisista syistä; julkinen sektori - sekä Suomessa että muissa maissa - on halunnut valmisratkaisujen sijasta heille täysin räätälöityjä sovelluksia. Tästä on valmisratkaisun kysynnän puutteen seurauksena se, että myöskään tarjontaa ei ole syntynyt.

Nykyinen tilanne ei automaattisesti tarkoita sitä, että ne olisivat tulevaisuudessa samalla tavalla. Mikäli kysyntää on, tarjontaa mahdollisesti syntyy esimerkiksi nykyisten sidosyksiköiden muuntautumisen seurauksena. Teknologia on myös kehittynyt ja viimeisen 5 vuoden aikana on tullut merkittävästi tarjontaa pilvestä toimitetuille sovellusalustaratkaisuille (PaaS, Platform as a Service). Varsinkin yksityisellä sektorilla aiemmin räätälöitynä tehtävää sovelluskehitystä on siirretty sovellusalustoille, koska ne tuovat mittakaavaetuja alueelle, jossa niitä aiemmin ei ollut.

Mikäli näissä toimialasidonnaisissa järjestelmissä siirrytään hyödyntämään moderneja alustaratkaisuja, tarkoittaa se sitä, että potentiaalisten toimittajien määrä kasvaa merkittävästi. Pääsääntöisesti tämän kategorian ratkaisuissa ei ole mitään sellaista, etteikö niitä voisi hankkia myös markkinoilta kilpailuttamisen kautta.

Tässä kategoriassa siirtymäaika tarvitaan ensisijaisesti tarjonnan luomiseen ja/tai nykyisten sidosyksiköiden muuntautumiseen. Moderneja sovellusalustoja hyödyntämällä ja start-up-tyyppisellä ketteryydellä pystytään merkittävästi nopeuttamaan tuotekehityssykliä. Nyrkkisääntö start-up-kentässä on, että ensimmäinen validoitava versio (ns. MVP eli minimum viable product)

tehdään kolmessa kuukaudessa ja 12 kuukaudessa tuote tulee saada markkinoille. Näin ollen voi arvioida, että 12-18 kuukautta on keskimäärin riittävä aika uuden toimialasidonnaisen sovelluksen luomiselle.

Tietyle hantintayksikölle räätälöidyt palvelut

Tähän palvelukategoriaan luokitellaan paitsi räätälöidyt sovellukset myös sellaiset valmisohjelmistojen käyttöönnotot, joissa joudutaan tekemään merkittävästi asiakaskohtaista sovitamista, esim. potilastietojärjestelmän käyttöönotto tai ison organisaation palkanlaskentajärjestelmä.

Räätälöidyissä ratkaisuissa ei tyypillisestä haeta mittakaavaetuja vaan hantintayksikön toimintaa parhaiten tukevia ratkaisuja.

Monessa julkisen sektorin organisaatiossa on ajateltu, että oma toiminta on niin erilaista, että sitä varten on pakko kehittää oma, räätälöity järjestelmä. Valmisohjelmien käytössä ollaan 10-15 vuotta jäljessä yksityisen sektorin toiminnasta ja ajattelusta. Valmisohjelmien laajemmalla käytöllä voisi myös syntyä säästöpotentiaalia. Tätä perustellaan luvussa 7. Säästöpotentiaali.

Räätälisovelluskehitystä tekeviä yrityksiä on markkinoilla runsaasti ja pääsääntöisesti voi sanoa, että paras ratkaisu (hantintalain mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin) saadaan kilpailuttamisen kautta, esimerkiksi neuvottelumenettelyllä.

Sidosyksiköillä luonteva rooli räätälöityjen järjestelmien osalta on toimia hantintayksikön neuvonantajana ja mahdollisesti hantintakonsulttina, koska heillä on ymmärrystä toimialan erityispiirteistä ja mahdollisesti hantintayksikön toiminnasta sekä näkemystä markkinasta.

Tilanteet, joissa sidosyksikkö toimii hantintayksikön neuvonantajana, hantintayksikkö hantkii räätälöidyn ratkaisun kilpailuttamatta sidosyksiköltä ja sidosyksikkö tuottaa ratkaisun, ovat ongelmallisimpia hantintalain näkökulmasta.

Muutuskustannukset ovat tässä palvelukategoriassa erittäin suuret. Mikäli hantintayksikkö on jo ottanut käyttöön sidosyksikön tuottaman räätälöidyn ratkaisun, on todennäköistä, että hantintayksikkö ja sidosyksikkö järjestävät toiminnan siten, että se on uusien sääntöjen mukaista. Ensimmäinen vaihtoehto on, että sidosyksikkö erottaa ko. sovelluksen ylläpidon ja myy sen markkinoilla toimivalle räätälöityjä ratkaisuja kehittäväälle yritykselle tai mikäli tämän palvelukategorian osuus sidosyksikön toiminnasta on merkittävä, yhtiöittää ko. toiminnan.

Teoriassa myös ratkaisua ylläpitävän henkilöstön siirtyminen hantintayksikköön on mahdollinen järjestämisvaihtoehto, joskin poikkeuksellinen verrattuna nykyiseen markkinalogiikkaan, jossa tietojärjestelmien ylläpito pyritään ulkoistamaan.

Näistä vaihtoehtoista seuraa luonnollisesti yritysorganisatyykustannuksia.

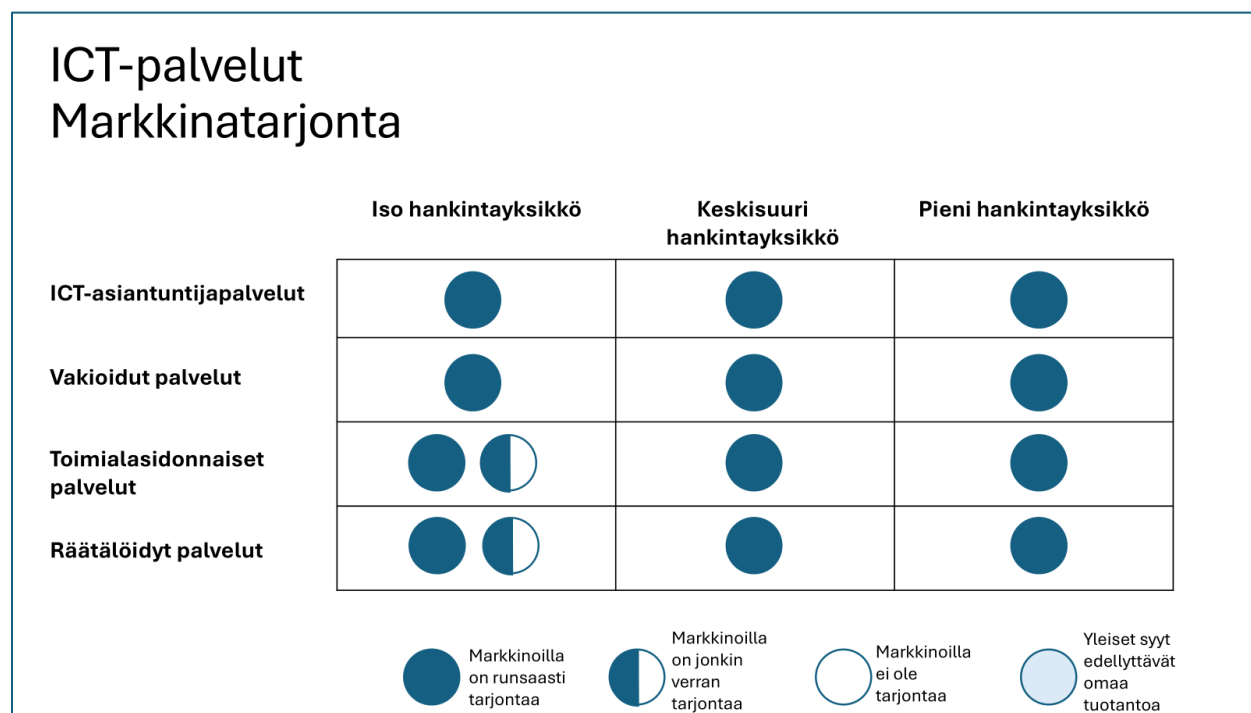
Markkinoilla on runsaasti tarjontaa räätälöidystä sovelluskehityksestä isoista yrityksistä mikroyrityksiin ja sovelluskehittäjien henkilöstövuokrauksesta.

Siirtymäajan pituuden määrittäminen ei ole relevanttia, sillä räätälöidyn sovelluksen vaihtaminen toiseen ei käytännössä ole vaihtoehto järkevien siirtymäaikojen puitteissa.

3.2 ICT-palveluiden markkinatarjonta

Hankintayksiköiden tarvitsemia ICT-palveluita on hyvin saatavilla markkinoilta, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Esimerkkejä poikkeuksista on potilastietojärjestelmät ja isolle hankintayksikölle soveltuvat palkanlaskentajärjestelmät. Näitäkin on markkinoilla, mutta ei kovin monelta toimittajalta. Myös sidosyksiköiden ko. sovellusalueiden järjestelmät ovat markkinatoimijoiden järjestelmiä, jotka sidosyksikkö on tuotteistanut hankintayksiköiden tarpeisiin.

Seuraava kuva havainnollistaa ICT-palveluiden markkinatarjontaa:



Kuva: ICT-palveluiden markkinatarjonta

ICT-palvelut ovat suurelta osin luonteeltaan paikkariippumattomia ja palveluja voidaan tuottaa etäyhteydellä. Lisäksi kyseisiä palveluja tuottavat erikokoiset yritykset, joita toimii myös pienemmillä paikkakunnilla.

3.3 ICT-palveluita hankittaessa ja tuotettaessa huomioonotettavia asioita

Lisenssikustannukset

Lisenssi-, lisenssien ylläpito- ja pilvipalvelujen käyttöoikeusmaksut liittyvät kaikkiin palvelukategorioihin paitsi ICT-asiantuntijapalveluihin. Monissa sidosyksikön palveluissa on kyse siitä, että sidosyksikkö on hankkinut markkinoilla olevan ohjelmistotuotteen lisensoijalta tai käyttöoikeuksia, sovittanut ne hankintayksiköiden tarpeiden mukaiseksi ja paketoitunut ne omaksi tuotteekseen. Tämä on luontevaa sidosyksikön tuottamaa arvonlisää hankintayksiköille.

Lisenssien ja pilvipalvelujen käyttöoikeusmaksujen yksikköhinta tyypillisesti alenee sen mukaan mitä enemmän lisensoijaa hankitaan ja mitä pidemmäksi ajaksi. Ainakin teoriassa sidosyksiköiden pitäisi tätä pystyä hyödyntämään, mikäli lisenssitoimittajia aidosti kilpailutetaan.

Yksityisissä yrityksissä tyypillisesti ei tehdä monivuotisia sopimuksia, koska niissä nähdään, että lisenssimääriä tulee joissakin tilanteissa skaalata myös alaspäin.

Pitkäaikaisten lisenssi- ja pilvipalvelujen käyttöoikeussopimusten tekemisessä on riskinsä ja siksi niissä pitäisi noudattaa yhtiön riskinhallintapolitiikkoja. Haastattelujen perusteella sidosyksiköt ovat tehneet monivuotisia lisenssi- ja pilvipalvelujen käyttöoikeussopimuksia. Mikäli nämä on tehty ennen Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman julkaisua, kyseessä on normaali yritystoimintaan kuuluva riski. Hallitusohjelman julkaisemisen jälkeen ei missään nimessä enää pitäisi tehdä monivuotisia sitoumuksia, vaan toimintaympäristön todennäköisiin muutoksiin tulisi reagoida.

Lisenssien siirtokustannuksia ei pysty luotettavasti arvioimaan. Lähtökohtaisesti ei ole järkevää vaihtaa pakotettuna tuotannossa olevaa ratkaisua. Vaikka hankintayksikkö jatkaisikin ratkaisun käyttöä, niin pelkästään sopimuskumppanin vaihto antaa lisenssin- tai pilvipalvelun toimittajalle mahdollisuuden avata sopimus ja vaatia erillistä korvausta sopimuksen siirrosta. Toisaalta toimittaja saattaa nähdä tilanteen myös mahdollisuutena vahvistaa asiakassuhdetta sekä palvelunsa joustavuus -mielikuvaa ja perii tilanteesta ainoastaan todelliset siirtokustannukset.

Yksittäisellä, pienellä kunnalla on vähän neuvotteluvoimaa neuvoteltaessa globaalien yritysten kanssa. Enemmän selkänöjaa mahdollisille neuvotteluilla saattaisi tuoda Hankinta-Suomi, julkisen hallinnon ICT-yksikkö, Kuntaliitto tai Hansel.

Tietoturva

Tekniikan kehittyminen ja kansainvälinen tilanne ovat aiheuttaneet tietoturva vaatimusten korostumisen kaikissa palveluissa. Hankintayksiköiden data ja toiminnot saattavat kiinnostaa vihamielisiä toimijoita entistä enemmän.

Tyypillisesti tietoturvaa parantavat ratkaisut hyötyvät mittakaavaedusta, esimerkiksi globaali pilvipalvelutoimittaja pystyy panostamaan enemmän tietoturvaan kuin pieni toimija. Yhteiset tietoturvaratkaisut ja palvelujen tietoturvaominaisuudet ovat alue, jossa sidosyksiköt ovat pystyneet tuottamaan lisäarvoa hankintayksiköille.

Tietoturvaratkaisujen siirtokustannuksiin pätee samat periaatteet, jotka edellä on kuvattu ratkaisujen siirtokustannuksissa ja lisenssikustannuksissa.

Tietoturva-alueella on runsaasti markkinatarjontaa eri kokoisissa toimittajayrityksissä. Korkeat tietoturva vaatimukset eivät ole julkisen sektorin erikoisuus, vaan esimerkiksi finanssisektorilla on perinteisesti ollut hyvin korkeat tietoturva vaatimukset.

Kohonneet tietoturva vaatimukset saattavat kuitenkin olla se tekijä, joka ei enää mahdollista ICT-palveluiden tuottamista kunnan omana toimintana.

Haastatteluissa tuli myös esille yksi palvelualue, jossa julkisen sektorin oma palvelutuotanto voi olla perusteltua huoltovarmuuden vuoksi, nimittäin suojattujen tietoliikenneyhteyksien järjestäminen julkisen sektorin toimijoiden väliseen tietoliikenteeseen.

Neuvotteluvoima

Haastatteluissa on esitetty argumentti, että pienten hankintayksikköjen mahdollisuudet neuvotella suurten yritysten kanssa ovat rajalliset. Asia pitää paikkansa, mutta tämä ei ole sidosyksikköjärjestelyllä ratkaistava asia, vaan markkinoiden toimintaan liittyvä ominaisuus.

Suurten, kansainvälisten toimittajayritysten kanssa asioitaessa, ei sidosyksiköillä eikä aina edes valtiolla, ole sen enempää neuvotteluvoimaa kuin yksittäisellä hankintayksiköllä.

Hankintayksiköllä on koosta riippumatta aina ns. asiakkaan valta olla hankkimatta palveluita taholta, joiden toiminta, hinta, sopimusehdot tai muut seikat eivät ole asiakkaalle sopivat.

Isojen ICT-palveluyritysten, esimerkiksi ohjelmistovalmistajien tai pilvipalvelutoimittajien toimintalogiikka on vakioitunut palvelun tarjoaminen. Mikäli johonkin toimintamalliin tai sopimusehtoon tehtäisiin asiakkaan vaatimuksesta jokin muutos, ei kyseessä enää olisi vakioitu palvelu, jolloin vakioitusta palvelusta koituvia mittakaavaetuja ei enää syntyisi.

Mikäli taas on kyseessä muu kuin vakioitu palvelu, esimerkiksi räätälisovelluskehitys tai asiantuntijapalvelut, kannattaa hankintayksikön aina käyttää julkisen sektorin yleisiä sopimusehtoja, jolloin hankintayksikön tukena on koko julkisen sektorin neuvotteluvoima.

Mikäli neuvotteluvoimaa käytetään jonkun sopimusehdon muuttamiseen, johtaa se siihen, että palveluntarjoaja hinnoittelee muutoksen. Tällöin on suuri riski sille, että neuvotteluvoiman käyttäminen johtaa hankintayksikön kannalta huonompaan lopputulemaan ts. kalliimpaan palveluun verrattuna, että palvelun olisi hankkinut julkisen sektorin yleisillä sopimusehdoilla.

3.4 Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut

Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut on ryhmitelty seuraaviin kategorioihin:

- asiantuntijapalvelut ja henkilöstövuokraus,
- taloushallinnon palvelut,
- henkilöstö- ja palkkahallinnon palvelut ja
- muut tukipalvelut.

Asiantuntijapalvelut ja henkilöstövuokraus

Asiantuntijapalvelujen toimeksiannot ovat tyypillisesti niin lyhyitä, että ne päättyvät siirtymäajan puitteissa. Tai mikäli kyseessä on toistaiseksi voimassa oleva toimeksiantosopimus, niin sen irtisanominen voidaan tehdä siirtymäajan puitteissa. Tästä seuraa, että pääsääntöisesti tässä palvelukategoriassa ei tule muutostkustannuksia.

Tässä palvelukategoriassa on runsaasti markkinatarjontaa hyvin erilaisilta toimijoilta. Myös Hanselilla on toimivat puitejärjestelyt tähän palvelukategoriaan, joiden avulla kilpailutuskustannukset saadaan pidettyä pieninä.

Työntekijämarkkinassa on paljon vaihtoehtoja sekä isoissa että pienissä yrityksissä ja työvoimavälitystä harjoittavat yritykset mahdollistavat mikroyritystenkin osallistumisen markkinaan.

Siirtymäajan pituudella ei ole merkitystä tässä palvelukategoriassa.

Taloushallinnon palvelut

Taloushallinnon palveluita on mm. kirjanpito, maksupalvelut ja talousraportointi. Tällä kategorialla tarkoitetaan kokonaisuutta, jossa on mukana sekä asiantuntijapalvelut että tarvittavat tietojärjestelmät.

Toimialan sidosyksiköt tarjoavat tyypillisesti edellä kuvattua kokonaisuutta. Palvelun toimittajan vaihtaminen aiheuttaa hankintayksikölle muutostkustannuksia.

Taloushallinnon palvelut ovat vakioitavissa ja niiden pitäisi olla vakioituja. Selvityksessä ei selvitetty, kuinka pitkälle tällä hetkellä sidosyksiköiden tarjoamat taloushallinnon palvelut on vakioitu. Joka tapauksessa kilpailutuskustannuksen voi arvioida olevan samaa luokkaa vakioitujen ICT-palveluiden kilpailutuskustannusten kanssa.

Käyttöönottokustannuksia pienentää, mikäli voidaan hyödyntää olemassa olevia määrittymiä, esim. tilikarttaa, kustannuspaikkarakennetta, ostolaskujen hyväksyntäketjuja, käyttäjäluetteloita jne. Uusi palveluntarjoaja konfiguroi nämä järjestelmiinsä. Palvelun pystyy vakioimaan vieläkin pidemmälle, esimerkiksi Kuntaliitto voi tuottaa tilikartta- ja kustannuspaikkarakennepohjia.

Tyypillisesti kustannuksia tulee myös historiadatan siirrosta vanhan toimittajan järjestelmistä uuden toimittaja järjestelmiin. Palveluiden vakioiminen vaikuttaa myös historiadatan siirron työmäärään ja sitä kautta kustannuksiin. Vakioidut palvelut mahdollistavat sen, että siirron tekijällä on valmiit rutiinit työhön.

Pienessä organisaatiossa siirto ja käyttöönotto on helpompaa ja taloushallinnon palvelukokonaisuuden siirto sidosyksiköltä markkinoilla toimivalle yrityksellä on tehtävissä.

Näissä palveluissa sidosyksiköt ovat edustaneet jatkuvuutta, josta on etua hankintayksikölle. Tämän tyyppisiä palveluita ei ole mielekästä kilpailuttaa kovin usein.

Ison organisaation taloushallinto ja sen vaatima järjestelmätuki on haastavuudeltaan vastaava kuin räätälöity sovellus. Sen siirtäminen toiselle palveluntarjoajalle on suuri työ ja siirtokustannukset ovat merkittävät. Isoissa organisaatioissa tyypillisesti on myös paljon integraatioita eri järjestelmien välillä ja talousdataa tuottavat järjestelmät tulee integroida taloushallinnon järjestelmiin.

Ison organisaation taloushallinnon palveluiden osalta siirto sidosyksiköltä markkinatoimijalle on työmäärältään, kustannuksiltaan ja ajantarpeeltaan merkittävä. Todennäköisesti hankintayksiköt eivät siihen ryhdykään, mikäli ovat jo palvelut sidosyksikölle ulkoistaneet. Eli todennäköinen vaikutus lainmuutoksella on se, että isot hankintayksiköt järjestävät sidosryhmäomistuksensa uusien sääntöjen mukaiseksi.

Taloushallinnon palveluissa on kattava markkinatarjonta ja palvelua voi hankkia hyvin erikokoisilta yrityksiltä. Pienten hankintayksiköiden osalta markkinan avautuminen hyödyttää paikallisesti toimivia pk-yrityksiä.

Pienten hankintayksiköiden osalta palvelun siirtoaika on noin 6 kuukautta, mutta tyypillisesti sen halutaan ajoittuvan tilikauden vaihteeseen eli käytännössä vuodenvaihteeseen. Markkinan "tukkeutuminen" siirto- ja käyttöönottoprojekteissa on todellinen riski. Tätä riskiä pidempi siirtymäaika vähentäisi, koska silloin kaikki hankintayksiköt eivät tähtäisi samaan vuodenvaihteeseen.

Siirtymäaikaan vaikuttaa myös se, että palveluntarjoajat saavat vakioitua ja tuotteistettua palveluitaan julkisen sektorin organisaatioille sopivaksi. Tähän realistinen arvio on 6-12 kuukautta.

Henkilöstö- ja palkkahallinnon palvelut

Henkilöstö- ja palkkahallinnon palvelut ovat hyvin vastaavia kuin taloushallinnon palvelut, ja niistä edellä sanottu pätee myös tähän palvelukategoriaan.

Palkkahallinnossa erityispiirteenä voi pitää lukuisia työehtosopimuksia, jotka luovat raamit palkanlaskennalle. Tämä monimutkaistaa palveluiden käyttöönottoa ja siirtoa ja edellyttää järjestelmältä riittäviä konfigurointikyvykkyyksiä.

Tämä ei kuitenkaan voi olla peruste, että palkkahallinnon (järjestelmä)palveluita voisi toimittaa ainoastaan sidosyksikkö. Sidosyksiköt eivät ole itse kehittäneet palkkahallinnon järjestelmiä, vaan he käyttävät samoja valmisohjelmia kuin markkinaehtoiset yrityksetkin ja konfiguroivat ne sopimaan julkisen sektorin asiakkaille. Markkinaehtoinen yritys pystyy konfiguroimaan erilaiset työehtosopimukset järjestelmään siinä missä sidosyksikkökin.

Muut tukipalvelut

Muita yleishallinnon tukipalveluita ovat mm. hankintatuki, tulkkauspalvelut, graafiset palvelut, lakipalvelut ja perintäpalvelut.

Nämä ovat luonteeltaan tyypillisesti kertaluonteisia palveluita, joten niissä ei tule muutostkustannuksia.

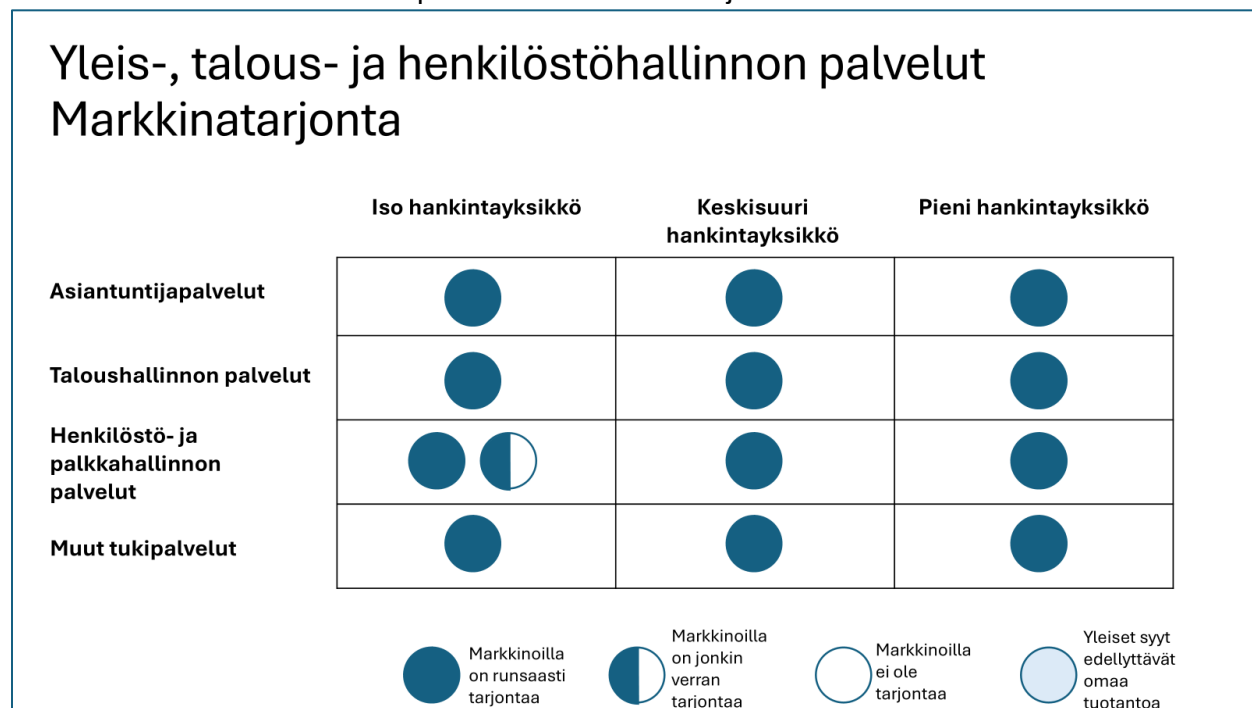
Tämän tyyppisistä tukipalveluista on runsaasti markkinatarjontaa nimenomaan paikallisten pk-yritysten tarjoamana.

Siirtymäajalla ei ole vaikutusta kertaluonteisiin palveluihin.

3.5 Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden markkinatarjonta

Hankintayksiköiden tarvitsemia yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita on hyvin saatavilla markkinoilta, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Esimerkkejä poikkeuksista on isolle hankintayksikölle soveltuvat palkanlaskentajärjestelmät. Näitäkin on markkinoilla, mutta ei kovin monelta toimittajalta.

Seuraava kuva havainnollistaa palveluiden markkinatarjontaa:



Kuva: yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden markkinatarjonta

Yleis- ja taloushallinnon palvelut ovat suurelta osin luonteeltaan paikkariippumattomia ja palveluja voidaan tuottaa etäyhteydellä. Lisäksi kyseisiä palveluja tuottavat erikokoiset yritykset, joita toimii myös pienemmillä paikkakunnilla.

4. Järjestämisen vaihtoehtojen kuvaus

4.1 Yleistä

Palveluiden järjestämiseen ei voi tulla ajallisesti mitään aukkoja, ja tämä näkökohta on otettava huomioon järjestämisen eri vaihtoehtoissa ja siirtymäajoissa.

4.2 Järjestämisen vaihtoehdot

Palvelutuotannon järjestämiseksi lainmuutoksen voimaantulon jälkeen on seuraavia vaihtoehtoja:

- hankintayksikkö tuottaa sidosyksikön nykyisin tuottamat palvelut kokonaan tai osin itse;
- hankintayksikkö tuottaa palvelut tai osan niistä yhdessä toisen hankintayksikön kanssa;
- hankintayksikkö perustaa uuden sidosyksikön tai järjestää aikaisemman sidosyksikön uusien sääntöjen mukaiseksi palvelutuotantoa varten taikka
- hankintayksikkö hankkii palvelut kilpailuttamalla markkinoilta.

Sidosyksiköiden tuottamat palvelut ovat erilaisia, sidosyksiköt ovat erilaisia ja hankintayksiköt ovat erilaisia. Ei ole olemassa yhtä ratkaisua, joka sopisi kaikkiin tilanteisiin. Pikemminkin niiden sidosyksiköiden kohdalla, joihin lainmuutoksella on merkitystä, eli niiden joilla on yli 10 omistajaa ja/tai omistajia, joiden omistusosuus on alle 10%, tulee suunnitella ja toteuttaa yksilöllinen ratkaisu. Lainsäädännöllä tulee mahdollistaa yksilölliset ratkaisut, kunhan ne toteuttavat lainsäätäjän tahtotilaa.

Selvityksen kohteena olevat palvelut eivät ole hankintayksiköiden ydintoimintoja vaan lähinnä tukipalveluja. Yksityisen sektorin markkinalogiikka näiden tukipalvelujen tuottamisen suhteen on niiden ulkoistaminen ja tehokkuuden hakeminen markkinamekanismin seurauksena. Selvittäjän näkemyksen mukaan sama markkinalogiikka pätee myös julkisella sektorilla selvityksen kohteena olevien palveluiden osalta.

Lainuudistuksen tavoitteena on lisätä tehokkuutta julkisissa hankinnoissa sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Molempiin tavoitteisiin pyritään sillä, että enemmän palveluita hankittaisiin kilpailuttamalla markkinoilla. Selvittäjän näkemyksen mukaan suoraviivaisin ja siten myös järjestämiskustannuksiltaan edullisin tapa järjestää palvelutuotanto uusien sääntöjen mukaiseksi sidosyksiköissä, jotka eivät nykyisellään toimi uusien sääntöjen mukaisesti, on sidosyksikön tai sen liiketoiminnan myynti markkinoilla toimivalle yritykselle tai yrityksille.

Hankintayksikkö tuottaa sidosyksikön nykyisin tuottamat palvelut kokonaan tai osin itse

Vaihtoehto on mahdollinen lähinnä isoille hankintayksiköille. Toisaalta, mikäli iso hankintayksikkö on päättänyt ulkoistamaan jollakin alueella palvelutuotannon sidosyksikköön, ei lainmuutos vaikuta niihin perusteisiin, millä ulkoistus aikanaan tehty. Eli mikäli hankintayksikkö on ollut tyytyväinen sidosyksikön toimintaan ja kustannustasoon, on todennäköisempää, että hankintayksikkö järjestää omistuksensa uusien sääntöjen mukaiseksi, koska järjestämiskustannus on pienempi kuin palvelun ottaminen omaan tuotantoon.

Pienten ja keskisuurten hankintayksiköiden osalta useimmissa palvelukategorioissa ei sen ottaminen takaisin hankintayksikön omaan tuotantoon ole realistinen vaihtoehto. Merkittävin poikkeus yleissääntöön on hankintapalvelut. Mikäli esim. Hankinta-Suomi, julkisen hallinnon ICT-yksikkö tai Kuntaliitto tuottavat materiaalia kilpailutuksiin ja Hansel perustaa sopivia hankintajärjestelyjä, pystyy pienikin hankintayksikkö tekemään hankintoja vakioiduista palveluista. **Hankinnan ja palvelun tuottamisen erottaminen toisistaan myös selkeyttäisi markkinatilannetta.** Selvyyden vuoksi todetaan, että julkisen sektorin hankintayksikkö Hansel tarjoaa ainoastaan hankintapalveluja ja ei tuota hankintojen kohteena olevia palveluita.

Hankintayksikkö tuottaa palvelut tai osan niistä yhdessä toisen hankintayksikön kanssa

Vaihtoehto on realistinen joissakin henkilötyövaltaisissa palvelukategorioissa, joissa hankintayksikkö on sen verran pieni, että yhdelle kokoaikaiselle työntekijälle ei riitä töitä. Esimerkkejä tällaisista palveluista ovat mm. perustietotekniikan loppukäyttäjätuki tai talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut.

Palveluissa, joiden tehokas tuottaminen edellyttää laajaa asiakaspohjaa, ei tule mittakaavayötyjä, vaikka muutama pieni tai keskisuuri hankintayksikkö tuottaisikin palvelua yhdessä.

Hankintayksikkö perustaa uuden sidosyksikön tai järjestää aikaisemman sidosyksikön uusien sääntöjen mukaiseksi palvelutuotantoa varten

Haastattelujen perusteella *isot hankintayksiköt, jotka ovat palvelun tuotannon jo sidosyksikölle ulkoistaneet, tulevat tätä järjestelyä jatkamaan eli järjestävät sidosyksikön uusien sääntöjen mukaiseksi*. Mahdollinen lainmuutos ei muuta niitä perusteluja, joilla palvelua on aikanaan ulkoistettu. Ison hankintayksikön kannalta voi jopa olla positiivista, että sidosyksikön asiakkaista poistuu pieniä hankintayksiköitä, jolloin sidosyksikkö voi paremmin keskittyä tuottamaan palvelua isolle hankintayksikölle.

Myös sidosyksikön toiminnan tehokkuuden kannalta voi olla taloudellisesti kannattavaa vähentää asiakkaita pienemmästä päästä. Yhden asiakkaan aiheuttama hallinnollinen kustannus on suunnilleen sama asiakkaan koosta riippumatta, mutta ison asiakkaan tuottama tulo voi olla moninkertainen pieneen asiakkaaseen verrattuna. Pienempi määrä asiakkaita voi myös helpottaa yhtenäisiin toimintatapoihin siirtymistä, joka puolestaan tehostaa sidosyksikön toimintaa.

Väliinputoajiksi jäävät pienet ja keskisuuret hankintayksiköt. Suomessa keskisuuretkin hankintayksiköt ovat kohtuullisen pieniä ja vaikka kymmenen hankintayksikköä yhdessä perustaisi sidosyksikön, ei sen volyymi riitä mittakaavaetuihin, jotka olisivat suuremmat kuin yhtiön hallinnointikustannukset.

On mahdollista, että nykyisiä sidosyksiköitä pilkotaan useammaksi sidosyksiköksi, siten että kussakin on korkeintaan 10 omistajaa vähintään 10 %:n omistusosuus. Tässä tilanteessa mikään lakiuudistuksen tavoite ei toteudu ja tilanne olisi nykyistäkin huonompi, kun yhteenlasketut hallinnointikustannukset nousevat ja mittakaavaedut pienenevät.

Sidosyksikön markkinaehtoistaminen eli kaikkien palveluiden tuominen hankintalain mukaisen kilpailuttamisen piiriin on yksi tapa järjestää sidosyksikkö uusien sääntöjen mukaiseksi. Tämä sopii vaihtoehdoksi erityisesti vakioitujen palvelujen osalta, mikäli sidosyksikön tehokkuus ja asiakastyytyväisyys on vähintään samaa tasoa kuin markkinoilla toimivien yritysten.

Sidosyksikön markkinaehtoistaminen on mahdollinen vaihtoehto myös toimialasidonnaisten palveluiden ja sovellusten kehitysten osalta. Tällöin markkinaehtoistettu sidosyksikkö toimii start-up-tyyppisesti pyrkien tuotteistamaan palvelunsa mahdollisimman pikaisesti ja sen jälkeen laajentamaan liiketoimintaansa osallistumalla hankintayksiköiden kilpailutuksiin.

Sidosyksikön muuttamisessa markkinaehtoiseksi saattaa tulla ongelmalliseksi mahdolliset valtiontukikysymykset, mikäli sidosyksikkö on perustettu julkisilla varoilla. Teoriassa helpompaa voi olla sidosyksikön tai sen liiketoiminnan myyminen markkinaehtoiselle yritykselle. Sidosyksikön muuttaminen markkinaehtoiseksi yritykseksi edellyttää joka tapauksessa yritysjärjestelyjä, joista tulee kustannuksia.

Hankintayksikkö hankkii palvelut kilpailuttamalla markkinoilta

Tämän pitäisi olla normaali tapa hankkia palveluita niiden palveluiden osalta, joita on markkinoilta saatavissa. Selvityksen kohteena olevia ICT-palveluita sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita on hyvin saatavilla markkinoilta tai ainakin niitä todennäköisesti syntyisi, mikäli markkina avautuu.

Selvityksessä ei tullut esille palveluita, joita markkinatoimijat eivät pystyisi tuottamaan tai joiden osalta yleinen etu edellyttäisi niiden järjestämistä hankintayksikön omana tai sidosyksikön palveluntuotantona, lukuun ottamatta suojattujen tietoliikenneyhteyksien järjestämistä.

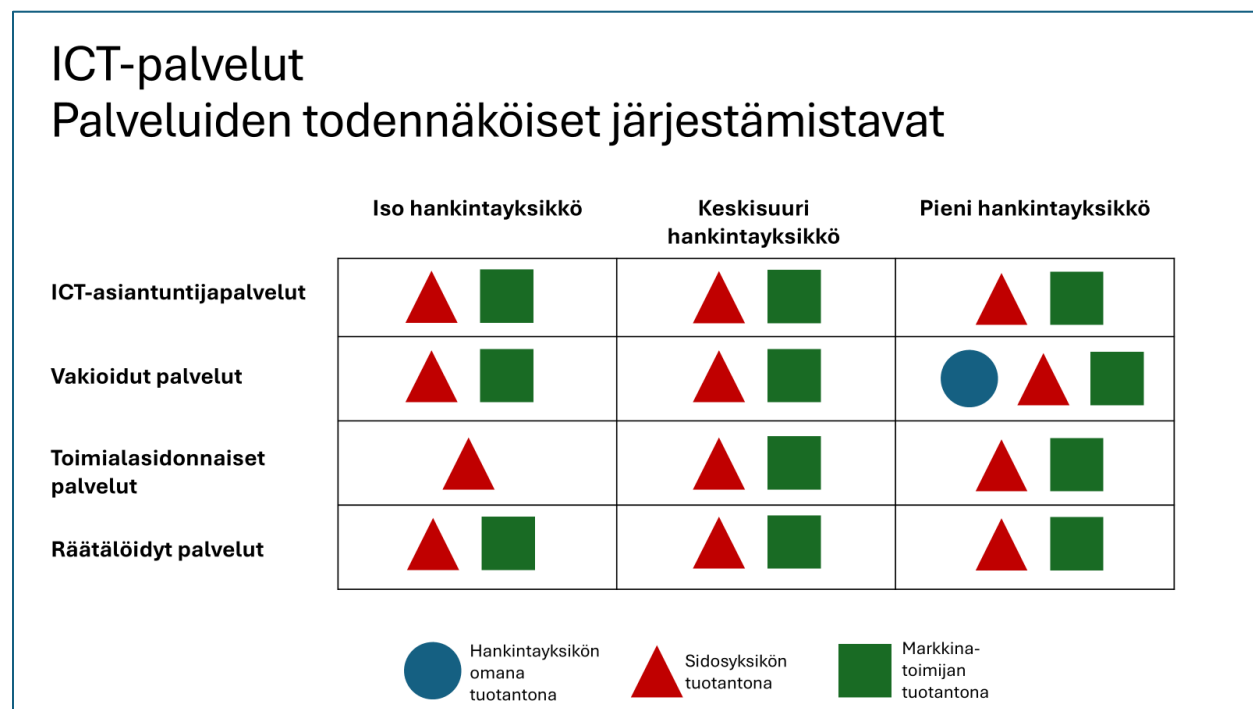
Selvityksessä tuli esiin joitakin palveluja, joissa Suomen julkissektorin erityispiirteet aiheuttavat sen, että markkinatarjontaa ei tällä hetkellä ole niin paljoa, että pystyttäisiin aidosti palvelu kilpailuttamaan, esimerkiksi asiakas/potilastieto- ja palkanlaskentajärjestelmät. Näitä järjestelmiä on markkinoilla ja sidosyksikköjenkin tarjonta on näiden kaupallisten järjestelmien tuotteistaminen hankintayksiköille sopivaksi, mutta toimittajia on vähäinen määrä.

Vähäiseen markkinatarjontaan on todennäköisinä syinä, ettei markkinaa ole ollut aidosti olemassa ja julkisen sektorin organisaatioiden taipumus vaatia räätälöityjä ratkaisuja. Todennäköisesti kysynnän syntyminen johtaisi myös tarjonnan syntymiseen. Räätälöintitarpeen väheneminen johtaisi siihen, että tarjonta kasvaisi useamman valmisohjelman myötä.

Monimutkaisempien palveluiden kilpailuttaminen vaatii hankinta- ja kilpailuttamisosaamista, jota ei välttämättä kaikilla hankintayksiköillä ole. Kilpailuttamisosaamista voi kuitenkin hankkia joko markkinoilta tai julkisen sektorin hankintayksikkö Hanselilta.

4.3 ICT-palveluiden todennäköiset järjestämistavat

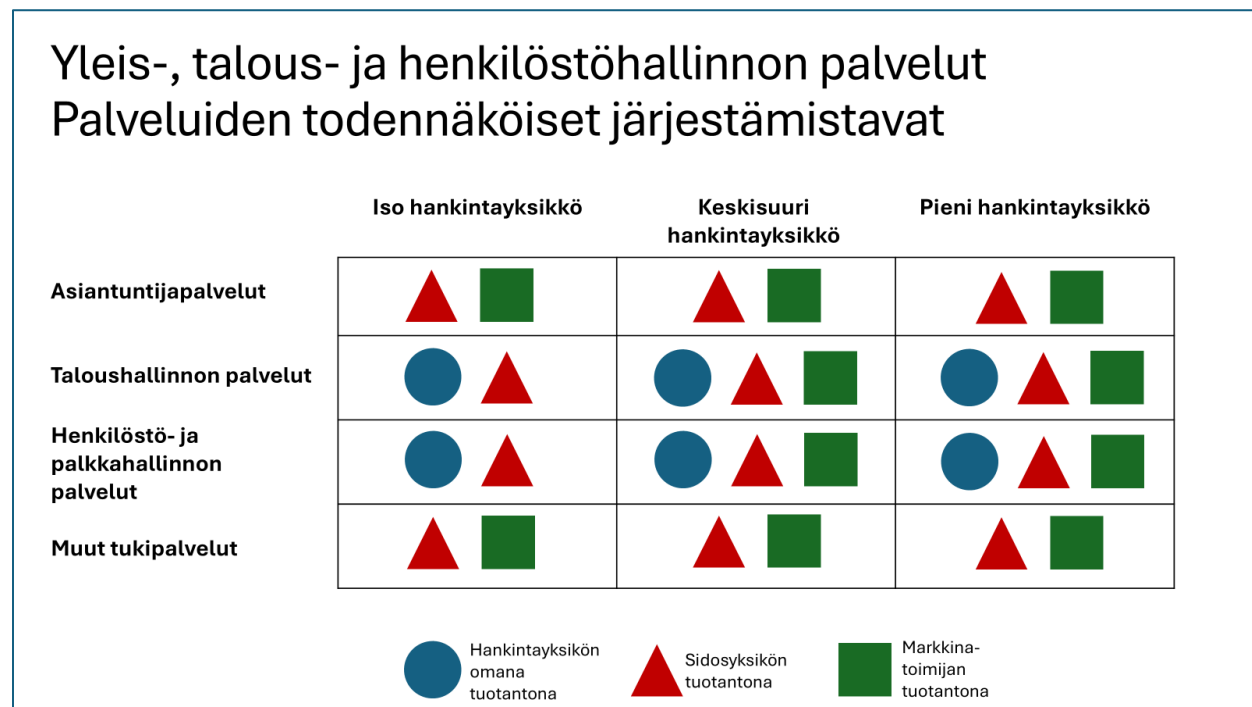
Seuraava kuva havainnollistaa todennäköisiä ja mahdollisia tapoja ICT-palveluiden järjestämiseksi lainmuutoksen jälkeen:



Kuva: ICT-palveluiden todennäköiset järjestämistavat

4.4 Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden todennäköiset järjestämistavat

Seuraava kuva havainnollistaa todennäköisiä ja mahdollisia tapoja yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden järjestämiseksi lainmuutoksen jälkeen:



Kuva: yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden todennäköiset järjestämistavat

5. Muutuskustannukset

5.1 Yleistä

Organisaatioiden tuottavuuksien ja kustannusten vertaileminen ilman markkinatalouteen kuuluvaa kilpailuttamista on monitulkintaista. Organisaatiot ovat erilaisia, niiden tuotanto on järjestetty eri tavalla ja niiden lopputuotteet ovat erilaisia. Sopivilla oletusarvoilla ja rajauksilla sekä valitsemalla esimerkitapaukset ja lopuksi yleistämällä voidaan saada hyvinkin erilaisia arvioita samasta asiasta.

Julkisuudessa on esitetty erilaisia arvioita muutoksen aiheuttamista kustannuksista. Kaikilta haastateltavilta tahoilta kysyttiin ovatko he tehneet arvioita muutuskustannuksista. Hankintayksiköt eivät olleet tehneet vielä laskelmia siirtokustannuksista. Sen sijaan jotkut sidosyksiköt olivat tehneet laskelmia heidän sopimuskantansa muutuskustannuksista. Jotkut sidosyksiköt totesivat, että Kustos Ry:n tekemät laskelmat vastaavat heidän käsitystään muutuskustannuksista.

Koska tavoitteena oli riippumaton selvitys muutuskustannuksista ja sidosyksiköiden laskelmat ovat subjektiivisia, selvityksen tekijä teki omat arviot muutuskustannuksista. Nämä arviot perustuvat eri organisaatioille - sekä yksityisen että julkisen sektorin - tehtyihin ICT-palveluiden sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden arviointi-, ulkoistus- ja kilpailutustoimeksiantoihin ja selvitykseen osallistuneiden asiantuntijoiden kokemuksiin ko. alueiden johtavissa tehtävissä.

Jotta vältettäisiin liikaa yleistystä ei arvioitu keskimääräistä muutuskustannusta, vaan erikseen muutuskustannukset ICT-palveluille sekä yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluille. Toisena luokittelutekijänä käytettiin organisaation (hankintayksikön) kokoa. Käytetyt oletukset esitetään arvioiden läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

5.2 Sidosyksiköiden arviot muutuskustannuksista

Haastateltavien näkemys oli, että siirtokustannukset tulevat olemaan erittäin suuret.

Selvityksen tekemistä varten sidosyksiköiltä saaduissa laskelmissa ei ollut lähtöoletuksia eikä erittelyjä, joten saadut luvut ovat keskiarvoja ja niiden perusteella ei pystynyt päättämään, mitä kustannustekijöitä niissä on mukana.

Sidosyksiköltä A saatujen lukujen perusteella keskiarvoisen sopimuksen arvo on 738 keur ja keskiarvoiset muutuskustannukset sopimusta kohti ovat hankintayksikölle:

- Uuden sopimuksen kilpailutuskustannukset: 192 keur
- Uuden palvelun käyttöönoton kustannukset: 137 keur
- Vanhan palvelun alasajon kustannukset: 127 keur

Näiden lukujen perusteella sidosyksikkö A:n arvio kertaluonteisista muutuskustannuksista on 62% sen liikevaihdosta.

Sidosyksikkö B:n arvio uuden sopimuksen kilpailutuskustannuksista oli 50-70 keur.

5.3 Selvityksen tekijän arviot muutuskustannuksista

5.3.1 ICT-palveluiden muutuskustannukset

Muutuskustannusarvioissa käytettiin seuraavia oletuksia

- kustannustaso arvioitu yksikkökustannuksella 1000 eur/htp;
- hankinnoissa käytetään vakiosopimusehtoja ilman niiden muokkaamista;
- hankinnassa hyödynnetään olemassa olevia hankintayksikön ja sidosyksikön välisiä sopimuksia, erityisesti sopimuksen kohteen määrittelyjä;
- vakioitujen palvelujen ollessa kyseessä voidaan käyttää myös vakioituja hankinnan kohteen määrittelyjä. Jollei tällaisia ole olemassa, niin siirtymäajan puitteissa esim. Hankinta-Suomi, JulkICT-yksikkö ja/tai Kuntaliitto voivat sellaisia tehdä ja
- ICT-hankinnan kustannuksiin lasketaan hankinnan kohteen määrittely tarjouspyyntöä varten, mutta ei järjestelmän teknistä määrittelyä, koska se on osa hankittavaa palvelua.

Seuraavassa taulukossa esitetään selvityksen tekijän arvio ICT-palveluiden siirron keskimääräisistä muutuskustannuksista:

	Iso hankintayksikkö	Keskisuuri hankintayksikkö	Pieni hankintayksikkö
ICT- asiantuntija-palvelut	ei muutuskustannusta	ei muutuskustannusta	ei muutuskustannusta
Vakioidut palvelut	hankinta: 100 keur käyttöönotto: 100 keur lopetus: 20 keur	hankinta: 50-100 keur käyttöönotto: 50-100 keur lopetus: 20 keur	hankinta: 20-30 keur käyttöönotto: 20-30 keur lopetus: 20 keur
Toimiala-sidonnaiset järjestelmät	hankinta: 200 keur käyttöönotto: 100 keur lopetus: 20 keur	hankinta: 200 keur käyttöönotto: 100 keur lopetus: 20 keur	hankinta: 200 keur käyttöönotto: 100 keur lopetus: 20 keur
Räätälöidyt järjestelmät	ei arvioitavissa	ei arvioitavissa	ei arvioitavissa

Taulukko: arvioidut keskimääräiset muutuskustannukset ryhmiteltynä hankintayksikön koon ja palvelukategorian mukaan

Iso hankintayksikkö (esim. isot kaupungit ja hyvinvointialueet)

A) ICT-asiantuntijapalvelut

Lähtökohtaisesti ei tule muutuskustannusta, sillä oletus on, että toimeksiannot ovat lyhyempiä kuin siirtymäaika.

B) Vakioidut palvelut (esim. perustietotekniikka)

- hankintakustannus 100 keur
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 100 keur (tämä arvio on hallinnollisen työn määrä; mikäli joudutaan esimerkiksi vaihtamaan työntekijöiden työasemat tai siirtämään dataa vanhasta järjestelmästä uuteen, ovat kustannukset huomattavasti suuremmat)
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 20 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle)

C) Toimialasidonnaiset järjestelmät (esim. toimialasovellukset, järjestelmätoimitukset)

- hankintakustannus 200 keur (tämä sisältää hankinnan kohteen määrittämisen, mutta ei varsinaista teknistä määrittelyä, sillä se kuuluu hankittaviin palveluihin)
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 100 keur (hallinnollisen työn määrä; hankinnan kohteen mukaan käyttöönoton kustannukset vaihtelevat suuresti)
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 20 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle)

Hankinnan kohde ja sidosyksikön järjestelyjen monimutkaisuus (esim. miten on järjestetty lisenssit ja jatkuvat palvelut) vaikuttaa sekä kilpailutuskustannuksiin että käyttöönottokustannuksiin merkittävästi. Yleissääntönä voi pitää, että 10% hankinnan arvosta tai jatkuvan palvelun ollessa kyseessä, ensimmäisen vuoden kustannuksista, on kohtuullinen kilpailutuskustannus. Toisin sanoen oletuksena on käytetty, että tämän kategorian palvelun keskimääräinen arvo on 2 miljoonaa euroa.

D) Räätylöödyt järjestelmät ja yli 10 milj. euron hankinnat

Tämän kokoluokan hankinnoista ei pysty arvioimaan keskimääräistä muutuskustannusta, koska hankinnan kohde vaikuttaa siihen paljon. Yleissääntönä voi pitää, että yli 10 miljoonan euron hankinnasta ns. avaimet-käteen -kilpailutuspalvelun hinta on korkeintaan 5% hankinnan arvosta tai jatkuvan palvelun ollessa kyseessä, ensimmäisen vuoden kustannuksista.

Oletettavaa - ja toivottavaa - on, että tämän kokoluokan hankintoja kilpailuttamatta sidosyksiköiltä ei kovin montaa ole tehty. Paitsi, että se on hankintalain tarkoituksien vastaista, on myös huonoa johtamista tehdä näin isoja hankintoja kilpailuttamatta.

Näissä tapauksissa (iso hankintayksikkö, yli 10 milj. eur palveluhankinta) todennäköisesti hankintayksikkö pystyy ja haluaa nostaa omistussuutensa sidosyksiköstä 10%:iin, jolloin ei tule siirtymistä uuteen palveluun lainkaan.

Keskikokoinen hankintayksikkö

A) ICT-asiantuntijapalvelut

Lähtökohtaisesti ei tule muutoskustannusta, sillä oletus on, että toimeksiannot ovat lyhyempiä kuin siirtymäaika.

B) Vakiodun palvelun hankinta (esim. perustietotekniikka)

- hankintakustannus 50-100 keur
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 50-100 keur (tämä arvio on hallinnollisen työn määrä; mikäli joudutaan esimerkiksi vaihtamaan työntekijöiden työasemat tai siirtämään dataa vanhasta järjestelmästä uuteen, ovat kustannukset huomattavasti suuremmat)
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 20 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle)

C) Toimialasidonnaiset järjestelmät (esim. toimialasovellukset, järjestelmätoimitukset)

- hankintakustannus 200 keur (tämä sisältää hankinnan kohteen määrittämisen, mutta ei varsinaista teknistä määrittelyä, sillä se kuuluu hankittaviin palveluihin)
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 100 keur (hallinnollisen työn määrä; hankinnan kohteen mukaan käyttöönoton kustannukset vaihtelevat suuresti)
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 20 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle)

D) Räätyä löydyt järjestelmät ja yli 10 milj. euron hankinnat

Hankinta- ja muutoskustannukset ovat täysin verrattavissa ison hankintayksikön hankintaan, mikäli jokin keski-suuri hankintayksikkö olisi näin suuren hankinnan tehnyt. Tällöin myös hankintayksikkö pystynee ja haluaa nostaa omistussuosutensa sidosyksiköstä 10%:iin, jolloin ei tule siirtymistä uuteen palveluun lainkaan.

Pieni hankintayksikkö

A) ICT-asiantuntijapalvelut

Lähtökohtaisesti ei tule muutoskustannusta, sillä oletus on, että toimeksiannot ovat lyhyempiä kuin siirtymäaika.

B) Vakiodun palvelun hankinta (esim. perustietotekniikka)

- hankintakustannus 20-30 keur
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 20-30 keur (tämä arvio on hallinnollisen työn määrä; mikäli joudutaan esimerkiksi vaihtamaan työntekijöiden työasemat tai siirtämään dataa vanhasta järjestelmästä uuteen, ovat kustannukset huomattavasti suuremmat)
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 20 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle)

C) Toimialasidonnaiset järjestelmät (esim. toimialasovellukset, järjestelmätoimitukset)

- hankintakustannus 200 keur (tämä sisältää hankinnan kohteen määrittämisen, mutta ei varsinaista teknistä määrittelyä, sillä se kuuluu hankittaviin palveluihin)
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 100 keur (hallinnollisen työn määrä; hankinnan kohteen mukaan käyttöönoton kustannukset vaihtelevat suuresti)
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 20 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle)

Tässä kategoriassa ei ole suurta eroa onko hankintayksikkö suuri vai pieni, sillä hankinnan kohde on sama ja sen määrittäminen on yhtä työlästä.

D) Rääätälöidyt järjestelmät ja yli 10 milj. euron hankinnat

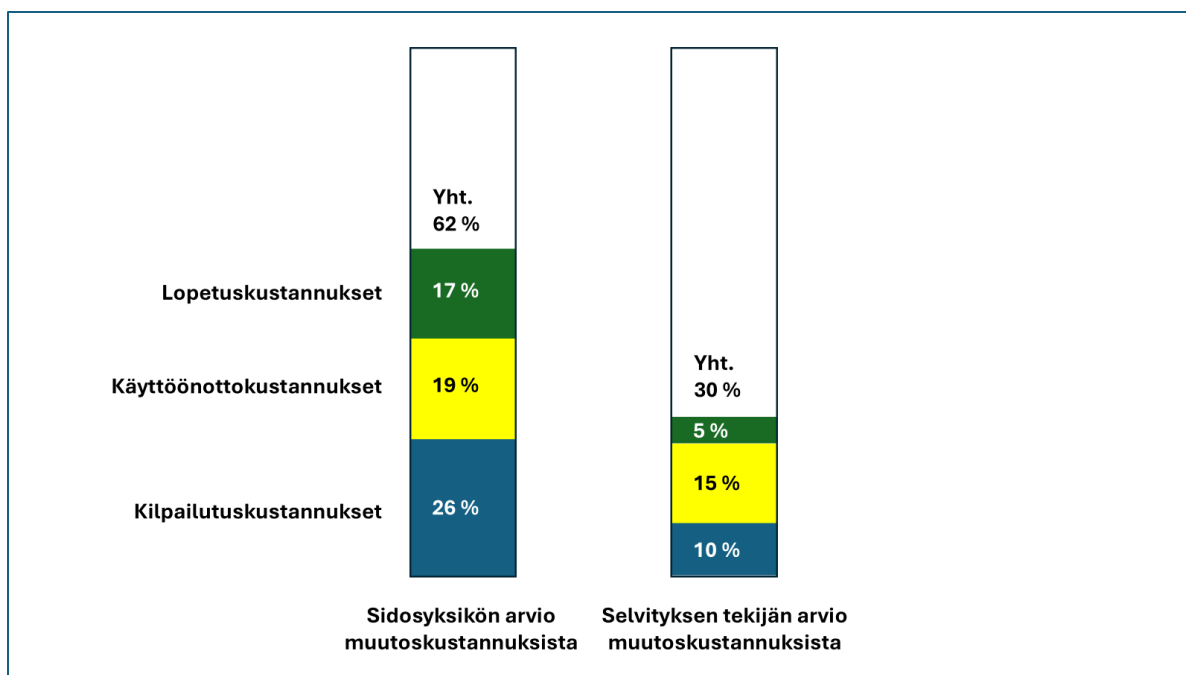
Oletettavasti pienet hankintayksiköt eivät yli 10 miljoonan euron hankintoja tee. Ei ole myöskään todennäköistä, että pienet hankintayksiköt varsinaisia räätälöityjä järjestelmiä teettävät.

5.3.2 Kokonaisarvio kaikkien sidosyksiköiden ICT-palveluiden muutoskustannuksista

Yksi tapa arvioida muutoskustannuksia on arvioida niitä sidosyksikön liikevaihdon kautta esim. seuraavilla keskiarvoisilla kertoimilla:

- Kilpailutuskustannus 10% palvelun arvosta / vuoden liikevaihdosta
- Käyttöönottokustannus 15% palvelun arvosta
- Palvelun lopettamiskustannus 5% palvelun arvosta

Tällä laskentatavalla kertaluonteiset muutoskustannukset olisivat 30% sidosyksikön liikevaihdosta. Tämäkin on toki merkittävä kustannus, mutta alle puolet sidosyksikkö A:n muutoskustannusarviosta (62% liikevaihdosta).



Kuva: Sidosyksikön ja selvityksen tekijän arvio muutoskustannuksista suhteutettuna palvelun arvoon

Kaikkien ICT-palveluita toimittavien sidosyksiköiden yhteenlaskettu liikevaihto on 970 miljoonaa euroa (v. 2023, lähde: EK). Mikäli kaikki näiden sidosyksiköiden palvelut siirrettäisiin markkinaehtoisille yrityksille kertaluonteiset muutoskustannukset yllä kuvatulla laskentatavalla olisivat 291 miljoonaa euroa.

Todennäköisesti kuitenkin läheskään kaikkia palveluita ei tulla siirtämään, vaan ainoastaan siltä osin kuin hankintayksiköt eivät järjestä omistussuuttaan vähintään 10%:iin.

5.3.3 Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden muutuskustannukset

Muutuskustannusarvioissa on käytetty seuraavia oletuksia:

- kustannustaso arvioitu yksikkökustannuksella 1000 eur/htp;
- hankinnoissa käytetään vakiosopimusehtoja ilman niiden muokkaamista;
- hyödynnetään hankinnassa olemassa olevia hankintayksikön ja sidosyksikön välisiä sopimuksia, erityisesti sopimuksen kohteen määrittelyjä ja
- vakioitujen palvelujen ollessa kyseessä voidaan käyttää myös vakioituja hankinnan kohteen määrittelyjä. Jollei tällaisia ole olemassa ennestään, niin siirtymäajan puitteissa esim. Hankinta-Suomi, JulkICT-yksikkö ja/tai Kuntaliitto voivat sellaisia tehdä.

Lähtökohtaisesti asiantuntijapalveluiden, henkilöstövuokraus- ja muiden tukipalvelujen toimeksiannot ovat kestoaltaan niin lyhyitä, että näiden sopimusten alla olevia palveluita ei tarvitse siirtää.

Seuraavassa on arviot muutuskustannuksista tilanteisiin, joissa sidosyksikköön ulkoistettu taloushallinnon tai henkilöstö- ja palkkahallinnon palvelukokonaisuus siirretään toiselle palvelutoimittajalle.

Iso hankintayksikkö

- hankintakustannus 200 keur
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 1 000 keur tai enemmän
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 100 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle).

Keskisuuri hankintayksikkö

- hankintakustannus 150 keur
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 500 keur tai enemmän
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 100 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle).

Pieni hankintayksikkö

- hankintakustannus 20-30 keur
- kustannus uuden palvelun käyttöönotosta 100 keur
- kustannus vanhan palvelun alasajosta 20 keur (hallinnollisen työn määrä ja tietämyksen siirto uudelle palveluntarjoajalle).

5.4 Johtopäätökset muutuskustannusten osalta

Kilpailuttamiskustannukset

Sidosyksikkö A:n arvio keskimääräisestä kilpailuttamiskustannuksesta on 192 keur/sopimus. Kun keskimääräinen sopimuksen (vuosi)arvo on 738 keur, on tämä 26% siitä.

Sidosyksikkö A:n arvio kertaluontoisesta muutuskustannuksesta on yhteensä 62% palvelun arvosta tai vuosiliikevaihdosta.

Sidosyksikkö B:n arvio uuden sopimuksen kilpailutuskustannuksista on 50 - 70 keur/sopimus.

Selvityksen tekijän arvio uuden sopimuksen kilpailutuskustannuksista on 20 – 200 keur/sopimus, siten, että alarajalla on vakioidun palvelun hankinta pienelle hankintayksikölle ja ylärajalla esimerkiksi räätälöidyn sovelluksen hankinta. Koska valtaosa selvityksen kohteena olevista palveluista on vakioituja ja myös valtaosa hankintayksiköistä on pieniä -ottaen vielä huomioon sen, että suuret hankintayksiköt todennäköisesti järjestävät sidosyksikköomistuksensa siten, ettei palveluiden siirtoa tarvitse tehdä- ***selvityksen tekijän mielestä keskimääräinen 50 keur/sopimus kilpailutuskustannus on realistinen.***

Toinen tapa arvioida kilpailutuskustannusta on nyrkkisääntö, että 10% hankinnan arvosta (tai jatkuvan palvelun ollessa kyseessä vuoden laskutuksesta) on kohtuullinen hankintakustannus. Tällä tavalla laskettuna sidosyksikkö A:n palveluiden keskimääräinen kilpailutuskustannus olisi 74 keur/sopimus.

Koska selvityksen puitteissa ei ollut mahdollista tarkemmin avata sidosyksiköiden arvioita, ei tiedetä mitä oletuksia niissä on käytetty.

Kilpailuttamiskustannukseen eniten vaikuttava selvityksen tekijän oletus on, että hankintayksiköt hankkivat vakioituja palveluita mahdollisimman monessa palvelukategoriassa. Kuntien toiminta, ainakin ICT-palveluiden ja talous- ja henkilöstöhallinnan palveluiden näkökulmasta katsottuna, on samanlaista ja palvelujen vakioiminen on edellytys mittakaavaeduille, joten oletettavasti sidosyksiköt ovat jo sitä tehneet.

Kilpailuttamiseen tämä vaikuttaa siten, että jokaisen hankintayksikön ei kannata luoda omia hankinnan kohteen määrityksiä, vaan hyödynnetään yleiskäyttöisiä määrityksiä. Tämä mahdollistaa myös Hanselin puitejärjestelyjen käytön, jolla kilpailuttamisen työmäärää ja kustannuksia saadaan vähennettyä.

Vakioiminen mahdollistaa myös palveluntuottajille tehokkaamman toiminnan ja sitä kautta – varsinkin mikäli palvelut kilpailutetaan – mahdollistaa edullisemmat palvelun kustannukset.

Selvityksen tekijän oletus on, että vakioiminen ulotetaan myös sopimuksiin. Julkisella sektorilla on yleiset sopimusehdot ja sopimusmallit kaikkiin selvityksen kohteen palveluihin. Kun näitä sopimuksia sovelletaan ilman muutoksia, pienenee tarve juristien työlle merkittävästi pienentäen kilpailuttamiskustannuksia.

Palvelutarjoajien kilpailuttaminen, kilpailutuksen vaikeus ja työmäärä on koko keskustelun keskiössä.

Yleisesti tiedetään, että kilpailuttaminen on tehokas keino varmistaa, että organisaatio saa parhaan mahdollisen vastineen rahalleen ja löytää tarpeisiinsa parhaiten sopivat tuotteet ja palvelut. Tutkimuskirjallisuus osoittaa, että tämä pätee myös julkisissa hankinnoissa. Hankintalailla pyritään julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön ja avoimuuteen sekä tarjoajien yhdenvertaiseen kohteluun.

Kaikkien haastateltavien mielestä merkittävimmät muutuskustannukset syntyvät uuden palveluntarjoajan kilpailuttamisesta. Useimmat haastateltavat mainitsivat, että hankintayksiköissä, varsinkin pienissä, ei ole henkilöitä, jotka kilpailuttamista pystyisivät tai osaisivat sitä tehdä. Se, että nykyisen lain puitteissa hankintayksiköt voivat hyvin pienelläkin omistussuudella hankkia palveluita kilpailuttamatta sidosyksiköiltä, on ollut hankintayksiköille houkuttelevaa ja joillekin sidosyksiköille myyntivaltti.

Se, että sidosyksiköt kilpailuttavat omat alihankkijansa, ei muuta sitä, että sidosyksiköiden oma työ ja arvonnisa ei ole kilpailuttamisen piirissä.

Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että sidosyksiköt arvioivat kilpailuttamiskustannukset suuriksi. Varsinkin kun alihankkijoiden kilpailuttamisessa on kyse heidän omasta työstään, jota ei ole kilpailutettu.

Hankintayksiköiden velvollisuus puolestaan on huolehtia julkisten varojen tehokkaasta käytöstä ja siten etsiä keinot, jotka johtavat kokonaistaloudellisesti edullisimpiin ratkaisuihin myös muutuskustannusten osalta.

Käyttöönottokustannukset

Käyttöönottokustannuksiin vaikuttaa merkittävästi mistä ja millaisesta palvelusta on kyse sekä minkälaiseen organisaatioon palvelua toimitetaan. Myös palveluntarjoajan liiketoimintamalli vaikuttaa käyttöönottokustannuksiin; toisilla palveluntarjoajilla käyttöönottotyö sisältyy palvelun hintaan ja joillakin se veloitetaan erikseen. Lisäksi käyttöönottokustannuksiin vaikuttaa luovuttavan tahon auttamisvelvollisuus ja -halukkuus.

Tämän vuoksi selvityksen tekijä on arvioinut ainoastaan hallinnollisen työn määrää, sillä se on paremmin vakioitavissa.

Sidosyksikkö A:n arvioima uuden palvelun käyttöönoton keskimääräinen kustannus 137 keur/sopimus on selvityksen tekijän mielestä mahdollinen heidän jatkuissa palveluissaan.

Palvelujen vakioimisella tyypillisesti myös käyttöönottokustannukset saadaan pienenemään.

Lopettamiskustannukset

Lopettamiskustannuksiinkin vaikuttaa mistä ja minkälaisesta palvelusta on kyse.

Sidosyksikkö A:n arvio vanhan palvelun alasajon kustannuksesta on 127 keur/sopimus eli 17% sopimuksen vuosiarvosta.

Arvioitu kustannus vaikuttaa suurelta. Tyypillisesti ICT-palveluissa lopettamiskustannusta tulee hallinnollisesta työstä ja asiakkaan datan luovuttamisesta asiakkaalle ja sen poistamisesta järjestelmästä.

Sidosyksikkö A:n haastattelussa ei tullut esille, sisältääkö arvio lisenssimaksuja lisenssisopimuskauden loppuun. Näitä ei tulisi lopettamiskustannuksiin laskea, koska olisi poikkeuksellista tehdä pitkäaikaisia lisenssisopimuksia, jos tiedossa tai odotettavissa on merkittäviä toimintaympäristön muutoksia, jotka vaikuttavat lisenssitarpeeseen.

6. Vaikutus markkinatilanteeseen

6.1 Nykytilanne

Nykyinen markkinatilanne, jossa yli 600 sidosyksikköä (inhouse-yhtiötä) tuottaa palveluita kunnille, hyvinvointialueille, valtionhallinnon organisaatioille ja toisilleen ei ole kansantalouden näkökulmasta optimaalinen.

Selvityksen kohteena on ICT-palveluita sekä yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita tuottavat sidosyksiköt. ICT-palveluita tuottaa 42 sidosyksikköä ja yleis- ja taloushallinnon palveluita tuottaa 100 sidosyksikköä (lähde EK).

Sidosyksiköiden palveluista valtaosa on sellaisia, että markkinoilla olevat yritykset pystyvät niitä toimittamaan. Myöskään toimialan (kunta tai hyvinvointialue) erityispiirteillä ei voi perustella nykyisen laajuista sidosyksiköiden käyttöä.

Joillakin sovellusalueilla sidosyksiköt ovat kehittäneet tarjontaa, jota markkinoilla ei ole ollut. Tämä on ollut itseään ruokkiva järjestely, koska markkinatarjoomaa ei ole kannattanut lähteä kehittämään, koska hankintayksiköt eivät ole asiaa hankintalain edellyttämällä tavalla kilpailuttaneet.

Yksittäisen hankintayksikön kannalta sidosyksikön käyttäminen on houkuttelevaa. Pienimmissä hankintayksiköissä ei ole ollut eikä ole henkilöitä eikä osaamista kilpailuttamiseen.

Tilanne, jossa sama taho eli sidosyksikkö on tosiasiallisesti hankintayksikön ICT-toiminnan johtaja, tekee hankintavalinnat ja -päätökset ja tuottaa itse valitsemiaan palveluita, ei ole hyvä ja ei takaa, että sidosyksikkö toimii aina hankintayksikön eduksi.

Sidosyksikköjen toiminnan tehokkuutta ei kilpailun puutteessa pysty arvioimaan.

6.2 Kilpailuttamisen lisääntyminen ja hankintayksiköiden hankintaosaaminen

Hankintayksiköiden velvollisuus on huolehtia julkisten varojen tehokkaasta käytöstä ja hankintalain periaate on, että tämä tapahtuu kilpailuttamalla palveluhankintoja. Paradoksaalisesti yksi syy sidosyksiköiden käyttöön on ollut kilpailutusten koettu työläys, jota on voitu välttää käyttämällä sidosyksiköitä. Riippumatta sidosyksiköiden tulevaisuudesta tulisikin miettiä minkälaisia työkaluja hankintayksiköille voidaan antaa hankintalakia kehittämällä ja hankintojen parhaita käytäntöjä jakamalla.

Jotta hankintoja voisi kilpailuttaa on hankintayksiköllä oltava hankintaosaamista. Hankintaosaamisen voi jakaa strategiseen ja taktiseen osaan.

Strategisella hankintaosaamisella tarkoitetaan hankinnan tavoitteiden ja kohteen johtamista hankintayksikön tavoitteista. Myös ns. toimittajalukon välttäminen on strategista hankintaosaamista.

Taktisella hankintaosaamisella (tai kilpailuttamisosaamisella) tarkoitetaan hankintamenettelyjen osaamista ja julkisen sektorin tapauksessa nimenomaisesti hankintalain tuntemista.

Strateginen hankintaosaaminen on hankintayksiköille kriittisen tärkeää, yksi toiminnan johtamisen osa-alue ja sitä ei tule ulkoistaa. Taktisen kilpailuttamisosaamisen voi hankkia markkinoilta, Hanselista tai esimerkiksi sidosyksiköstä silloin kun sidosyksikkö ei itse osallistu palvelun tuottamiseen.

Hyvin tyypillistä julkisen sektorin organisaatioille on keskittyminen taktiseen kilpailuttamisosaamiseen.

Mikäli lainmuutos johtaa hankintayksiköitä luomaan tavoitteista johdetut hankintastrategiat ja kehittämään strategista hankintaosaamistaan, on se ehdottomasti positiivinen asia ja johtaa julkisten varojen tehokkaampaan käyttöön.

Toimittajalukko

Sidosyksiköiden yksi olemassaolon perustelu on, että heillä on sellaista hankinta- tai kilpailuttamisosaamista mitä hankintayksiköillä ei ole. Käytännössä kuitenkin se, että sama taho vastaa sekä kilpailuttamisesta hankintayksikön tarpeeseen että palvelutuotannosta, on nykytilanteen ongelmallisimpia asioita muun muassa toimittajalukon muodostumisen takia.

Toimittajalukolla tarkoitetaan tilannetta, jossa teknisesti tai sopimuksellisesti on muodostunut asiakkaalle pakko hankkia palveluita toimittajalta esimerkiksi suurten siirtokustannusten vuoksi. Sidosyksiköiden esittämät suuret siirtokustannukset ja muut muutoksen hidasteet ja esteet on selvä merkki, että hankintayksiköiden ja sidosyksikköjen suhteissa on muodostunut toimittajalukkoja.

Toimittajalukkoja on kuitenkin erittäin vaikea täydellisesti välttää. Käytännössä räätälöity tietojärjestelmä muodostaa aina toimittajalukon, sillä järjestelmän vaihtamisen kustannus on iso. Toimialakohtaisten sovellusten osalta tilanne on usein sama.

Strategista hankintaosaamista on tunnistaa potentiaaliset toimittajalukot ja hallita ja mitigoida niiden aiheuttamia riskejä.

6.3 Muutoksen kohteena olevat sidosyksiköt

ICT-palveluita tuottaa 42 sidosyksikköä, joiden yhteisliikevaihto on 970 077 800 euroa (vuosi 2023). Näistä sidosyksiköistä 10 on sellaisia, joilla on yli 10 omistajaa ja näiden 10 sidosyksikön yhteisliikevaihto on 584 176 000 euroa. ***Eli ICT-palveluita tuottavat sidosyksiköt, jotka joutuvat muuttamaan omistusjärjestelyjään, vastaavat 60,2 % segmenttinsä kokonaisliikevaihdosta.***

Yleis- ja taloushallinnon palveluita tuottaa 100 sidosyksikköä, joiden yhteisliikevaihto on 741 369 500 euroa (vuosi 2023). Näistä sidosyksiköistä 21 on sellaisia, joilla on yli 10 omistajaa ja näiden 21 sidosyksikön yhteisliikevaihto on 504 921 000 euroa. ***Yleis- ja taloushallinnon palveluita tuottavat sidosyksiköt, jotka joutuvat muuttamaan omistusjärjestelyjään, vastaavat 68,1 % segmenttinsä kokonaisliikevaihdosta.***

Myös sidosyksiköt, joissa omistajia on 10 tai alle, mutta kaikkien omistusosuus ei ole 10 %:a, joutuvat muuttamaan omistusjärjestelyjään. Näissä kuitenkin järjestelyt ovat todennäköisesti helpompia, koska kyseessä on omistuksen järjestely olemassa olevien omistajien kesken.

Muutoksen kohteena on siis pieni määrä sidosyksikköjä, mutta niiden liikevaihto ja osuus segmenttinsä liikevaihdosta ovat merkittäviä.

Kaikkien tässä luvussa esitettyjen lukujen lähde on EK.

6.4 Muutoksen vaikutus markkinatilanteeseen

Isot hankintayksiköt eli lähinnä isot kaupungit ja hyvinvointialueet, jotka jo nyt käyttävät sidosyksikköjä ja ovat tyytyväisiä niiden palveluihin, järjestänevät sidosyksikköomistuksensa siten, että 10% omistusosuus täyttyy. Tämä tarkoittaisi sitä, että näiden osalta ei tulisi muutoksia nykyiseen markkinatilanteeseen.

Suurten markkinoilla toimivien ICT- ja talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita tarjoavien yritysten näkökulmasta isot hankintayksiköt ovat toivotuimpia asiakkaita, mutta lainmuutoksen seurauksena tämä markkina ei avautuisi.

Isot hankintayksiköt eivät kuitenkaan ole koskaan ulkoistaneet omaa johtamistaan sidosyksikölle, joten tästä näkökulmasta nykytilannekin on hyväksyttävä. Lisäksi isolla hankintayksiköllä on intressi ja keinot varmistaa sidosyksikön tehokas toiminta.

Pienten ja keskisuurten hankintayksiköiden osalta on kaksi mahdollista skenaariota:

- 1) hankintayksikkö siirtyy käyttämään markkinaehtoisia palveluita ja
- 2) nykyisiä sidosyksiköitä pilkotaan siten, että kussakin uudessa on korkeintaan 10 omistajaa vähintään 10% omistusosuudella.

1) Hankintayksikkö siirtyy käyttämään markkinaehtoisia palveluita

Tämä on lakiuudistuksen kannalta toivottava tilanne. Hankintayksikön kannalta tilanne parantuu siten, että johtamisesta ja päätöksenteosta vastaa hankintayksikön johto ja hankintojen ja palvelutuotannon kokonaistaloudellinen edullisuus varmistuu markkinamekanismilla.

Tässä vaihtoehdossa pienten ja keskisuurten hankintayksiköiden tarvitsemien ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnan palveluiden markkinat avautuvat markkinaehtoisille yrityksille. Isoimmat yritykset eivät välttämättä näe pieniä hankintayksiköitä potentiaalisina asiakkaina, mutta pienille ja keskisuurille, mahdollisesti paikallisille yrityksille tämä on iso markkina.

Todennäköisesti tämä vaihtoehto johtaisi myös palvelutarjonnan vakioitumiseen siten, että hankintayksiköt alkavat käyttämään vakioituja hankinnan kohteen määrittelyjä. Tämä olisi kaikkien etu: kilpailutuskustannukset laskisivat, kun jokainen hankintayksikkö ei keksi pyörää uudelleen, tarjoamisen kustannus tippuu, kun ei tarvitse räätälöidä omaa tarjontaa jokaiselle hankintayksikölle, mittakaavaedut mahdollistuvat ja yritykset menestyvät kilpailutuksissa sitä paremmin, mitä tehokkaammin ja laadukkaammin ne tuottavat palveluita.

2) nykyisiä sidosyksiköitä pilkotaan siten, että kussakin uudessa on korkeintaan 10 omistajaa vähintään 10% omistusosuudella

Tämä olisi käytännössä nykytilanteen jatkamista, mutta ilman mittakaavaetuja. Tässä tilanteessa mikään lakiuudistuksen tavoite ei toteudu ja tilanne olisi nykyistäkin huonompi, kun yhteenlasketut hallinnointikustannukset nousevat ja mittakaavaedut pienenevät.

6.5 Muutoksen vaikutus työmarkkinatilanteeseen

Mikäli merkittävä osa hankintayksiköiden aiemmin sidosyksiköiltä hankkimilta palveluilta siirtyy avoimille markkinoille, niin muutos vaikuttaa luonnollisesti myös työmarkkinoihin.

Käytännössä tämä tarkoittaa sidosyksiköiden vähenemistä ja/tai niiden henkilöstön vähenemistä aiheuttaen epävarmuutta sidosyksiköissä. Tämänkaltaisessa tilanteessa ainakin osa henkilöstöstä pyrkii siirtymään pois sidosyksiköstä.

ICT-palveluita tuottavissa sidosyksiköissä työskentelee n. 4500 henkeä (lähde: EK). Koko tietotekniikka-alan työntekijämäärä on 81 400 (tilanne 12/2024, lähde: Teknologiateollisuus ry.).

Tällä hetkellä globaalit epävarmuudet, mukaan lukien tekoälyn vaikutukset, heijastuvat Suomen työmarkkinatilanteeseen siten, että tietotekniikka-alan yritykset ovat pikemminkin vähentämässä henkilöstöä kuin rekrytoimassa lisää. Mikään ei viittaa siihen, että epävarmuudet olisivat vähenemässä siirtymäajan puitteissa. Toisin sanoen avoimen puolen työmarkkinoilla ei ole imua.

Mikäli palveluita eli töitä siirtyy julkiselta sektorilta yksityiselle, on todennäköistä, että myös työpaikkoja siirtyy. Markkinatilanteen huomioon ottaen, on kuitenkin todennäköistä, että työpaikkoja siirtyy vähemmän kuin töitä.

7. Säästöpotentiaali

7.1 Yleistä säästöpotentiaalista

Hankintalain muutoksen säästöpotentiaalilla tarkoitetaan hankintayksikölle koituvia potentiaalisia kustannussäästöjä palveluiden hankinnasta tai tuottamisesta toisella tavalla kuin hankkimalla ne sidosyksiköistä. Toisin sanoen kuinka paljon edullisemmin hankintayksikkö saisi hankittua tarvitsemansa palvelut, mikäli ne kilpailutettaisiin markkinatarjoajilta verrattuna siihen, että ne hankitaan kilpailuttamatta sidosyksiköltä.

Säästöpotentiaalin arvioiminen vaatisi syvää perehtymistä sidosyksikön ja vertailukohteiden kustannusrakenteeseen, palveluihin sekä palveluiden hinnoitteluun, jota tässä selvityksessä ei tehty.

Yksi haastateltu sidosyksikkö esitti omistajilleen tuotettuja laskennallisia kustannussäästöjä ja tuottavuushyötyjä. Näiden perustana olevia laskelmia ei haastattelussa esitetty eikä luvuille pystytty hankkimaan vahvistusta hankintayksiköistä. Toinen haastateltu sidosyksikkö esitti teettämänsä vertailun lopputulosta, että sidosyksikön hinnat ovat markkinatasoisia tai sen alle, mutta lopputuloksen perustana olevia laskelmia ei haastattelussa esitetty.

Näissä esityksissä kiteytyy säästöpotentiaalin arvioimisen vaikeus. Ilman kilpailutusta ei ole olemassa todellista vertailuhintaa vastaavalle palvelulle ja mikäli hankintayksikkö ei loppulaskussaan näe kustannustason alenemista, ei voi sanoa, että säästöjä olisi syntynyt.

Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintalain mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.

Eli hankintalain periaatteena on, että kilpailuttamalla hankinnat käytetään julkisia varoja tehokkaimmin. Tästä lähtökohdasta palveluita kilpailuttamatta sidosyksiköiltä hankkivien hankintayksiköiden tulisi perustella, miksi se on kokonaistaloudellisesti edullisinta.

Sekä taloustieteellisen tutkimuksen että käytännön kokemusten perusteella kilpailuttaminen johtaa kokonaistaloudellisesti edullisimpaan lopputulemaan. ***Selvityksessä ei pystytty todentamaan, että nykyisen kaltainen, laaja sidosyksikköjen käyttö selvityksen kohteena olevien palveluiden hankinnassa olisi hankintayksiköille edullisempaa tai kansantaloudellisesti perusteltua.***

7.2 Säästöpotentiaali: kilpailuttaminen verrattuna hankintoihin sidosyksiköiltä

Yleisellä tasolla sekä tutkimuskirjallisuuden mukaan että käytännön kokemuksella, nykyisessä sidosyksiköihin perustuvassa palvelutuotannossa on useita tekijöitä, joiden perusteella voi päätellä, että hankintojen tekeminen kilpailuttamalla on kokonaistaloudellisesti edullisempaa kuin hankintojen tekeminen sidosyksiköiltä kilpailuttamatta:

- sidosyksiköiltä hankittavia palveluita ei kilpailuteta, jolloin ei pystytä vertaamaan sidosyksikön hintaa markkinahintaan. Vaikka sidosyksikkö kilpailuttaa itse hankkimiaan palveluita, sidosyksikön oma työ ja arvonnisa jää kilpailuttamatta;
- sidosyksiköt ketjuttavat palveluita eli varsinainen palvelun tuottaja toimittaa palvelun sidosyksikölle, joka puolestaan toimittaa palvelun hankintayksikölle. Ketjuttaminen lisää aina vähintäänkin hallinnollisia kustannuksia;
- yleisellä tasolla, organisaatioissa, jotka eivät joudu kilpailemaan asiakkaista ja toimeksiannoista, on taipumus "lihoa" eli tehdä asioita tehottomasti, lisätä palveluihin elementtejä, joita loppuasiakas ei tarvitse tai tuottaa räätälöityä ylipalvelua. Yksi esimerkki on räätälöidyn sovelluksen hankkiminen silloin, kuin valmisohjelmistollakin pärjäisi sekä
- koska sidosyksiköiden ei ole tarkoitus tehdä voittoa, on yhtiöön kertyvä "voitto" käytettävä jollain tavalla, esim. palkkaamalla lisähenkilöstöä, jolloin ei toimita tehokkaimmalla mahdollisella tavalla omistajan näkökulmasta.

Sidosyksikköjä on perusteltu ns. mittakaavaeduilla eli yksikköhinnan alenemisella palvelun volyymin kasvaessa. Markkinatoimijoiden mittakaavaetu on suurempi kuin sidosyksiköillä, sillä markkinatoimijoilla asiakaskunta on laajempi, koska se kattaa myös yksityiset sektorin toimijat.

Palveluiden hankkimisella sidosyksikölle on teoreettinen etu siinä, että niiden ei tarvitse hinnoitella liiketoimintariskiä palveluiden hintaan. Tätä etua ei kuitenkaan pysty todentamaan ilman kilpailuttamalla saatua vertailukelpoista hintaa markkinaehtoiselta toimittajalta.

Säästöpotentiaalia syntyy myös, jos hankintayksiköt ryhtyvät hyödyntämään valmisohjelmistoja nykyistä enemmän räätälöityjen ja toimialaspesifien järjestelmien sijasta. Räätälöidyissä ICT-palveluissa palvelun toimittaja pyrkii suojelemaan omaa työtään rakentamalla narratiivin hankintayksikön toiminnan erilaisuudesta, johon edullisempi valmisohjelmisto ei sovi.

7.3 Säästöpotentiaali: hankintayksikön oma tuotanto verrattuna hankintoihin sidosyksiköiltä

Palvelujen hankinta sidosyksiköiltä vertautuu monessa asiassa hankintayksikön omaan palvelutuotantoon. Toisin sanoen, tuottavuustekijät ovat samaa tasoa näissä molemmissa. Erottavia tekijöitä on seuraavia:

- tuottavuusetu hankintayksikön oman palvelutuotannon puolella:
 - o palvelujen ketjuttamisen välttäminen
 - o henkilöstökustannukset
- Tuottavuusetu sidosyksiköiden puolella
 - o Mittakaavaedut.

Palvelujen ketjuttamisen välttäminen

Sidosyksiköt ketjuttavat palveluita eli varsinainen palvelun tuottaja toimittaa palvelun sidosyksikölle, joka puolestaan toimittaa palvelun hankintayksikölle. Ketjuttaminen lisää aina vähintäänkin hallinnollisia kustannuksia.

Henkilöstökustannukset

Selvityksessä ei selvitetty sidosyksiköiden palkkoja ja palkkioita eikä verrattu niitä hankintayksiköiden henkilöstökustannuksiin. Selvityksessä ei myöskään selvitetty sidosyksiköiden henkilöstömääriä eikä suhteutettu niitä sidosyksiköiden liiketoiminnan laajuuteen.

Mittakaavaedut

Sidosyksiköillä on ainakin teoriassa mittakaavaetuja verrattuna hankintayksiköiden omaan palvelutuotantoon. Selvityksessä ei ollut käytettävissä hankintayksiköiden kustannustasoja ennen sidosyksikköpalvelujen käyttöä eikä nykyisiä kustannustasoja, joten selvityksessä ei pystytty todentamaan, onko hankintayksiköille näkyviä mittakaavaetuja syntynyt.

Sidosyksikön käyttö ei takaa mittakaavaedun mahdollistamia kustannussäästöjä. Vertailukohtana voi pitää esimerkiksi Suomen valtionhallinnon virastojen perustietotekniikkapalveluiden siirtoa Valtorille vuosina 2014 - 2018. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen 4/2019 (Dnro 303/54/2017) mukaan "Valtorin toiminnassa ei ole saavutettu kustannustehokkuudelle ja -säästöille asetettuja tavoitteita" ja "Virastoilta Valtorin hallinnoitavaksi siirrettyjen palvelujen, erityisesti käyttäjätuen ja käyttöpalvelujen osalta, kustannustehokkuus on heikentynyt. Myöskään uusia keskitettyjä palveluja ei voi käytettävissä olevien laskelmien perusteella pitää kustannustehokkaampina kuin aikaisemmat järjestelyt tai markkinoilta saatavat palvelut." Valtorin tapauksessa mittakaavaetujen hyödyntämisessä kävi päinvastoin, keskitetyt palvelut toteutettiin isojen

virastojen tarpeeseen, jolloin niiden hinta pienemmille virastoille nousi suuremmaksi kuin viraston aiemmin käyttämien palveluiden; ”esimerkiksi Museovirastossa on laskettu Valtti-työasemapalvelun kaksinkertaistavan kustannukset”.

8. Siirtymäajan pituuden vaikutus

Pidemmälle siirtymäajalla ei ole yksiselitteistä positiivista tai negatiivista vaikutusta, vaan pikemminkin molempia riippuen muista asiaan vaikuttavista asioista. Siirtymäajan pituudella on vaikutusta mm. seuraaviin asioihin:

- Kuinka nopeasti hankintayksiköiden on reagoitava ja ryhdyttävä toimenpiteisiin palvelutuotannon uudelleen järjestämiseksi.
- Paljonko aikaa tarvitaan eri palveluiden uudelleenkilpailuttamiseen ja siirtoihin.
- Meneekö markkina ”tukkoon”, mikäli paljon palveluita tulee kilpailutukseen samaan aikaan.
- Pystytäänkö palvelusiirrot sidosyksiköltä uudelle palvelutoimittajalle ajoittamaan olemassa olevien sopimuskausien mukaiseksi.
- Pystytäänkö sidosyksiköiden pitkäaikaiset lisenssi-, pilvipalvelu- ja muut vastaavat pitkäaikaiset sopimukset irtisanomaan siirtymäajan puitteissa.
- Paljonko markkinatoimijoilla on aikaa uuden palvelutarjoon luomiseksi.
- Alkaako sidosyksiköiden työntekijöiden siirtyminen pois haittaamaan siirtymäajan palvelutuotantoa ja vaikeuttamaan siirtoa.
- Paljonko aikaa tarvitaan sidosyksiköiden uudelleenjärjestäytymiseen.

Kuinka nopeasti hankintayksiköiden on reagoitava ja ryhdyttävä toimenpiteisiin palvelutuotannon uudelleen järjestämiseksi.

Järkevintä olisi, että hankintayksiköt ryhtyisivät viipymättä suunnittelemaan palvelutuotannon uudelleen järjestämistä. Paradoksaalisesti lyhyt siirtymäaika pakottaisi hankintayksiköt tähän.

Päätösten valmistelu ja kunnallinen päätöksenteko ottaa oman aikansa. Huomionarvoista kuitenkin on, että vaikka kunnalla tai hyvinvointialueella olisi useampia palveluita, joiden tuotantotapa tulee järjestää uudelleen, voidaan eri palveluiden osalta edetä eri tahdissa.

Paljonko aikaa tarvitaan eri palveluiden uudelleenkilpailuttamiseen ja siirtoihin

Julkisen hankinnan kesto voi vaihdella huomattavasti riippuen hankinnan tyypistä, laajuudesta, vaatimuksista ja käytettävästä hankintamenettelystä. Lyhyimmillään julkinen hankinta voi kestää muutamasta viikosta muutamaa kuukauteen.

ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon siirrettävistä palveluista lukumäärällisesti suurin osa vakioituja tai ainakin vakioitavia palveluita, varsinkin kun otetaan huomioon, että lainmuutoksen vaikutukset kohdistuvat lähinnä pieniin ja keskisuuriin hankintayksiköihin. Olettaen, että näihin hankintoihin on valmiit kilpailutusmateriaalit (hankinnan kohde, palvelutasot, sopimuspohjat ja yleiset sopimusehdot sekä kilpailutuksen läpivientiohjeet) ja/tai Hanselin puitejärjestely, pitäisi kolmen kuukauden hankintaprosessin olla riittävä.

Nykyisellään sidosyksiköt tuottavat myös monimutkaisempia palvelukokonaisuuksia, joiden uudelleenkilpailutus ja siirto on varmasti työläämpää ja kestää kauemmin kuin vakioitujen palveluiden. Mikäli tällaisia palveluita tulee uudelleenjärjestettäväksi, näissäkin hankinta pystyttänee tekemään 12 kuukaudessa. Tällaisten palveluiden uudelleenjärjestämiset ovat kuitenkin yksittäistapauksia ja niiden vaatimasta hankinnan ja siirron työmäärästä, kustannuksista ja kestosta ei voi vetää johtopäätöksiä muiden palveluiden siirtoon.

Mahdolliset valitukset kilpailutuksista luonnollisesti pidentävät hankinta-aikaa. Mikäli hankintaprosessi on viety läpi asiallisesti ja lain edellyttämällä tavalla tasapuolisesti ja hankinnan kohde ja valintakriteerit ovat selkeitä - mihin vakioidun palvelun tapauksessa valmiilla materiaalilla pyritään - on todennäköistä, että hankintapäätöksestä ei valita.

Meneekö markkina “tukkoon”, mikäli paljon palveluita tulee kilpailutukseen samaan aikaan.

Markkinan “tukkoon” meneminen on mahdollista, mikäli kaikki hankintayksiköt kilpailuttavat palvelut samaan aikaan ja aiheuttavat siten ns. kysyntäpiikin. Ei ole myöskään realistista odottaa, että hankintayksiköt ja sidosyksiköt pystyisivät koordinoimaan kilpailutuksia.

Tämän riskin haitallista vaikutusta pienentää se, että todennäköisesti kilpailutuksen kohdistuvat pienten ja keskisuurten hankintayksiköiden vakioituihin palveluihin, jolloin myös toimittajat pystyvät tehokkaasti tarjouspyyntöihin vastaamaan.

Selvityksen kohteena olevissa palveluissa on runsaasti markkinatarjontaa. Markkinahintatasoja pysyvästi nostavan kysyntäpiikin syntyminen on epätodennäköistä. On myös mahdollista, että jotkut toimijat kilpailevat hinnalla saadakseen markkinaosuutta.

Pystytäänkö palvelusiirrot sidosyksiköltä uudelle palvelutoimittajalle ajoittamaan olemassa olevien sopimuskausien mukaiseksi

Selvityksen puitteissa ei ollut mahdollista perehtyä sidosyksiköiden sopimuskantaan, joten ainoastaan sidosyksikkö itse tietää, koska hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden väliset määräaikaisten sopimukset päättyvät tai kuinka pitkä irtisanomisaika toistaiseksi voimassa olevissa sopimuksissa on.

ICT-alalla tyypillinen vakioidun palvelun sopimuskausi on 5 vuotta ja toistaiseksi voimassa olevan palvelun irtisanomisaika on 6-12 kuukautta.

Rationaalisesti ajatellen Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman julkistamisen jälkeen ei ole hankintayksikön eikä sidosyksikön etu tehdä pitkiä määräaikaista sopimuksia, kun toimintaympäristöön on tulossa merkittäviä muutoksia. Näin ollen oletettavasti pisimmätkin määräaikaisten sopimukset loppuvat viimeistään vuonna 2027.

Toistaiseksi voimassa oleviin palveluihin 18 kuukauden siirtymäaika on riittävä, kun ottaa huomioon suunnittelun, kilpailutuksen ja siirron. Luonnollisesti siirto tehdään samanaikaisesti irtisanomisajan kanssa.

Pystytäänkö sidosyksiköiden pitkäaikaiset lisenssi-, pilvipalvelu- ja muut vastaavat pitkäaikaiset sopimukset irtisanomaan siirtymäajan puitteissa.

Tätä asiaa on käsitelty kappaleessa 4.1.

Normaali palvelun irtisanomisaika toistaiseksi voimassa olevissa palveluissa on 6-12 kuukautta.

Tämä liittyy suoraan siihen, minkälaiset sopimuskaudet on sidosyksikön ja hankintayksiköiden välillä. Mikäli sidosyksikkö tehnyt pidempiä määräaikaista sopimuksia lisenssi- yms. toimittajien kanssa on kyseessä tietoinen riskin ottaminen asiakassopimusten jatkumisesta.

Paljonko markkinatoimijoilla on aikaa uuden palvelutarjooman luomiseksi.

Yksityisellä sektorilla tuotekehityssykli on nopeampaa kuin julkisella sektorilla. Start-upilla ensimmäinen versio tulee tuoda markkinoille kolmessa kuukaudessa. Vakiintuneilla aloilla tuotteistus tehdään korkeintaan 12-18 kuukaudessa.

ICT- sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, joiden palvelutarjoomasta on kyse, ovat jo hyvin pitkälle vakioituja eli toimittajilla on mahdollista tuottaa palvelut julkiselle sektorille nopealla aikataululla.

Alkaako sidosyksiköiden työntekijöiden siirtyminen pois haittaamaan siirtymäajan palvelutuotantoa ja vaikeuttamaan siirtoa.

Sidosyksiköiden tilanteen epävarmuus aiheuttaa henkilöstön halua siirtyä muualle. Toisaalta työmarkkinatilanteen imun puuttuminen aiheuttaa sen, että nopea poissiirtyminen laajassa mittakaavassa ei ole todennäköistä.

Joka tapauksessa jo muutaman avainhenkilön poissiirtyminen saattaa vaikuttaa palvelutuotantoon ja siirtoihin. Tämä on riski, joka sidosyksiköiden tulee ottaa huomioon ja pyrkiä lieventämään sen todennäköisyyttä ja vaikutuksia.

Paljonko aikaa tarvitaan sidosyksiköiden uudelleenjärjestäytymiseen.

Uudelleenjärjestäytymiseen tarvittava aika riippuu siitä, minkälainen sidosyksikkö on ja minkälaiseksi sitä ollaan muuttamassa.

Mikäli tavoitetilana on muuntuminen markkinaehtoiseksi yritykseksi, todennäköisesti nopein ja helpoin ratkaisu on liiketoiminnan siirto kokonaan uuteen perustettavaan yhtiöön. Sidosyksikkö tai sen osia voidaan myös myydä markkinaehtoiselle toimijalle.

Mikäli tavoitetilana on järjestää omistus siten, että omistajia on korkeintaan 10 vähintään 10% omistusosuudella, tämä tarkoittaa, että jäljellejäävien omistajien on lunastettava muut pois. Käytännössä tämä vaatii omistajien yksimielisyyttä.

Yhtiön jakaminen useampaan yhtiöön on sopimusteknisesti kaikkein vaikein toimenpide vaatien mm. velkojen kuulemista.

Kaikissa vaihtoehdoissa on tehtävä jonkinlainen arvonmääritys ja järjestelyt vaativat hankintayksiköiden päätöksentekoa.

Arvio uudelleenjärjestämisen vaatimasta ajasta on 6-12 kuukautta riippuen tavoitetilasta. Sidosyksikön uudelleenjärjestäytyminen voidaan tehdä ainakin osittain päällekkäin hankintayksiköiden päätöksenteon ja/tai palveluiden uudelleenkilpailuttamisen kanssa. Toisin sanoen tämä aika ei välttämättä pidennä tarvittavaa siirtymäaikaa.
