

Asia: VN/4099/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Esityksellä ei nähdäksemme saavuteta yleisiä tavoitteita ja päämääriä säästöistä ja kilpailun lisäämisestä. Päinvastoin esitys toteutuessaan aiheuttaisi kunnille ja muille julkisille toimijoille merkittäviä lisäkustannuksia mm. uudelleen kilpailuttamisina, irtaantumisina, käyttöönottoina, uudelleenjärjestelyinä ja paloittain tehtyjen kilpailutusten kautta syntyvinä päällekkäisinä toimintoina. Emme näe, että esitys toisi kilpailua vaan ohjaisi hankintoja yhä laajemmissa määrin suurille, jopa globaaleille toimijoille, koska pk-yrityksille julkiset kilpailutukset ovat jo nyt vaikeita osallistua. Emme myöskään näe että esitys vaikuttaisi positiivisesti alueellisten yritysten kasvuun tai kannattavuuteen tai että se lisäisi alueellista elin- ja vetovoimaa.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

Seuraavissa vastauksissa näkemyksemme hankintojen valmisteluun liittyen.

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

Markkinakartoitus on hankinnoissa merkittävä vaihe ja sen tärkeyttä on hyvä korostaa. Hankinnan luonteesta riippuen markkinakartoituksen toteutustapaa ja laajuutta on aina tärkeä tarkastella ja varmistaa resurssien riittävyys ja kokonaistaloudellisuus osana kilpailutus- ja hankintaprosessia.

Hankintalain mukainen kilpailutus vaatii aina laajaa osaamis pohjaa ja on toteuttajataholle aikaa ja resursseja vaativa prosessi. Mikäli uudelleen kilpailuttamisen velvoite nostetaan osaksi lakia, tulee se omalta osaltaan hidastamaan kehitystyötä ja lisäämään hallintotyötä. Jo nyt moniin kilpailutuksiin on vaikea saada tarjouksia ja tämä korostuu erityisesti pienillä julkisilla organisaatioilla, joilla jokainen kilpailutus vie hallintoresursseista aina merkittävän osan.

Mikäli hankinnan pilkkomista osiin tullaan korostamaan, tulee se lisäämään haasteita erilaisten laajojen kokonaisuuksien hankinnoissa. Esimerkiksi järjestelmähankinnoissa erityisesti julkisella sektorilla ei ole useinkaan olemassa yksittäisiä kokonaisjärjestelmiä vaan kokonaisuus rakentuu aina eri järjestelmistä ja näiden järjestelmien välisistä rajapinnoista. Erilaisten ohjelmistojen väliset rajapinnat, niiden toimivuus ja mahdollisesti eri toimittajien välinen vuoropuhelu muodostaa kuitenkin ison osan järjestelmäkokonaisuuksien hinnasta. Yhä enemmän näkisimme tärkeänä korostaa todellisten kokonaisprosessien tunnistamisen tärkeyttä ja niiden tukemista erilaisilla järjestelmäkokonaisuuksilla, jossa yksi toimittaja vastaa kokonaisuuden toimittamisesta ja mahdollisten alihankkijoidensa kautta hankkii joitakin ohjelmiston osia eri toimittajilta. Tällainen kokonaisuuden ymmärtäminen tuo selkeyttä monimutkaisiin hankintoihin ja rajapintojen hallintaan ja luo mahdollisuuden pitää myös järjestelmähinnoittelujen taso maltillisena. Järjestelmien tulee aidosti tukea prosesseja – ei päinvastoin.

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

Esitetyt keinot eivät mielestämme edistä tavoitteita nykytilanteesta merkittävästi eroavasti. Kuten mainittu yllä olevassa vastauksessa, kilpailutuksiin on usein vaikea saada tarjouksia ja kilpailutukset ovat aina merkittävästi resursseja ja osaamista vaativia prosesseja. Jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti toteutettuna ne aiheuttavat hyvin toteutettuna merkittävän määrän hallinnollista työtä erityisesti pienissä julkisissa organisaatioissa. Tärkeämpi olisi korostaa hankintayksiköiden hankintaosaamisen merkitystä ja kokonaisprosessien ymmärryksen tarvetta ja pitää yllä nykyiset riittävää hankintaosaamista ylläpitävät rakenteet, joissa mm. sidosyksiköt voivat omistajiensa puolesta toteuttaa laajat ja merkittävästi työllistävät kilpailutusprojektit. Näin voidaan varmistaa tarjouksen kokonaisarvon riittävyys houkuttelemaan toimittajia prosessiin sekä hankinnan valmistelun asianmukaisuus ja oikeellisuus.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole mielestämme tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Näkemyksemme mukaan esitetty sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaikutus vaikuttaa merkittävästi kuntien kykyyn toimia jatkossa itsenäisinä ja elinvoimaisina. Muutos tulisi toteutuessaan aiheuttamaan merkittäviä kustannuksia omistajillemme mm. kilpailutusten,

käyttönottojen, uusien yhteistyökumppanien voittoon tähtäävien hinnoittelumallien sekä organisaatioiden omien lisäresurssien tarpeen muodossa.

Markkinatoimijoita kyseisellä toimialalla esimerkiksi omalla maantieteellisellä päätoiminta-alueellamme harvaanasutulla maaseudulla ja maaseutumaisissa taajamissa ei ole eli uusien yhteistyökumppaneiden löytyminen markkinoilta olisi omistajillemme haastavaa. Todennäköisimmin kunta-omistajamme ottaisivat toiminnot takaisin omaksi toiminnaksi ja tällöin menetettäisiin mahdollisuus yhteisen osaamis pääoman hyödyntämiseen, yhdessä kehittämiseen ja kilpailuttamiseen. Henkilöstömäärän tarve kunnissa olisi verrattain suurempi, mitä meillä sidosyksikkönä, ja arvioitu henkilöstötarve kuntiin toimintojen siirtyessä olisi 1,5-2ertainen verrattuna nykyisin käytettävään palvelukeskuksen työntekijämäärään nähden.

Sidosyksiköiden kautta kunnat ovat voineet yhdistää erilaisten erityisalojen osaamisen ja saada näiden tuottamat palvelut sekä kehittää näiden alojen toimintaa huomattavasti pienemmillä kustannuksilla kuin mitä jokaisen kunnan itse toteuttamana. Sidosyksiköt toimivat nollatulosperiaatteella ja talouden seuranta ja raportointi osakasasiakkaille on läpinäkyvää ja säännöllistä. Sidosyksiköt hankkivat palvelunsa markkinoilta ja esimerkiksi meidän ostoistamme lähes 100 % tehdään markkinatoimijoilta. Isot hankintarajan ylittävät hankinnat kilpailutetaan hankintalain mukaisesti ja pienet kilpailutetaan oman sisäisen hankintaprosessimme mukaisesti. Näin jokainen osakasasiakkaamme saa käyttöönsä hankintaosaamisemme ja kilpailuttamamme palvelut ja me toimittajiemme ja osakasasiakkaidemme välitoimijana varmistamme lopputuloksen toimivuuden ja sopivuuden eri kokoisille organisaatioille.

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

OMALLE SIDOSYKSIKKÖYHTIÖLLEMME AIHEUTUVAT MUUTOKSET

Edustamassamme sidosyksikössä muutos aiheuttaisi erityisesti hallinnollisia toimenpiteitä ja merkittäviä kustannuksia nykyisille omistajille muun muassa seuraavien syiden vuoksi:

- Osa nykyisten ostopalveluiden ja hankintojen irtisanomisajoista ja määräaikaishuutoista pidempiä, mitä linjattu siirtymäaika. Näiden sopimusten noudattamatta jättäminen aiheuttaisi merkittäviä kertakustannuksia, jotka koskisivat kaikkia tämänhetkisiä omistajia.
- Volyymeihin ja asiakasmääriin sidotut ohjelmistokustannukset nousisivat, mikäli osakasmäärä välittömästi pienenesi ja se näkyisi jäljelle jäävien osakasasiakkaidemme hintojen nousuna tai pienosakkaiden irtautumisen yhteydessä veloitettavina lähtökustannuksina.
- Meneillään olevien kannattavuutta ja suorituskykyä kehittävien projektien keskeytyminen ja projekteista jo osakkaille aiheutuneiden kustannusten hyötyjen lunastamatta jättäminen

- Tehdyn kehitystyön elinkaaren näkökulmasta menetetyt hyödyt saamatta jättäminen. Esimerkkinä järjestelmähankinnat ja käyttöönotot, joissa jo itse kilpailuttaminen on vaatinut laajaa taloudellisia panostuksia ja käyttöönottojen jälkeen tehokkuushyödyn saamiseen tulee varata riittävästi aikaa.
- Hallinnolliset järjestelyt ja niihin tarvittavat lisäresurssit. Mm. alle 10 % omistavien osakkaiden osakkuuksien luovuttaminen/siirto ja muut hallinnolliset järjestelyt.
- Työntekijöiden houkuttelevuustekijöiden muutos nykyisestä aiheuttaisi työntekijöiden siirtymistä kuntiin tai yksityisten toimijoiden palvelukseen. Tämä vaikuttaisi palveluiden tuottamista siirtymäaikana.

YLEISESTI JA OMISTAJAORGANISAATIOILLEMME AIHEUTUVAT MUUTOKSET

Sidosyksikkönä 10 % vähimmäisomistusosuus toteutuu 3/15 omistajalla. Jäljelle jääneiden osakkaiden osalta mm. volyymeihin perustuvat järjestelmäkustannukset nousisivat volyymiedun menettämisen vuoksi. Lisäksi hallinnollisten perusprosessien ylläpitäminen ja niihin liittyvät henkilöstökulut tulisivat nykyistä huomattavasti pienemmän omistajajoukon jaettavaksi ja nostaisivat osakkaiden hintoja.

10 % vähimmäisomistusosuuden alittavat 12/15 omistajaa olisivat uusien järjestelmäkilpailutusten edessä ja näistä aiheutuisi välittömiä hallinnollisia kuluja. Hyvin toteutettu laaja järjestelmäkilpailutus markkinakartoituksineen on vähintään vuoden mittainen ja vaatii laajaa osaamista paitsi itse toiminnoista, myös järjestelmistä ja hankintaprosesseista. Järjestelmäexit-kustannukset Hetapalvelujen järjestelmistä olisivat pienellekin kunnalle minimissään 100 000 € / omistaja-asiakas ja tämän lisäksi uusien järjestelmien käyttöönoton hinta olisi minimissään 150 000 € / omistaja-asiakas.

Jos vähimmäisomistajaosuusvaatimuksen alittavat omistajat päättäisivät ottaa toiminnot takaisin omaksi toiminnakseen, tulisi heidän luoda organisaatioonsa uudet toiminnot ja tehtävät ja varmistaa henkilöresurssien riittävyys ja heidän osaamisen kehittämisen prosessien toimivuus. Arviolta henkilöstötarve organisaatiokohtaisesti sidosyksikköresursseihin verrattuna on 1,5-2 -kertainen, siksi että jokaisen henkilön osalta tulee huomioida varahenkilöjärjestelyt, loma-ajan sijaisuudet ja prosessien sujuva hoitaminen sekä osaamisen kehittäminen. Sidosyksikkö voi omalla osaajapoolillaan varmistaa yhteisten prosessien kautta usean omistaja-asiakkaan arjen toteuttamisen ja muutosketteryden.

Jos vähimmäisomistajaosuusvaatimuksen alittavat omistajat päättäisivät lähteä kilpailuttamaan toimintoja ja lähteä hankkimaan uutta yhteistyökumppania markkinoilta, olisi haasteena kumppaniehdokkaiden löytäminen ja organisaation houkuttelevuus kilpailutustilanteessa.

Markkinatoimijoita, joilla referenssejä laajojen tahe-palveluiden toteuttamisesta on, ei alueellamme ole tällä hetkellä. Mikäli markkinatoiminen yhteistyökumppani onnistuttaisiin löytämään, olisivat jatkuvien palveluiden kustannukset arviolta 20-30 % nykyistä korkeammat perustuen nykyiseen hinnoitteluun ja toteutuneisiin kustannuksiin.

Haluamme korostaa erityisesti kilpailutusten aiheuttamia merkittäviä organisaatiokohtaisia kustannuksia, joita muutos aiheuttaisi paitsi järjestelmä- myös kumppanuuskilpailutusten tasolla. Erityisesti pienissä organisaatioissa ei ole omia erillisiä hankintaorganisaatioita vaan viranhaltijat toteuttavat kilpailutukset omien tehtäviensä osana. Muutoksen myötä kilpailutettavaksi tulisi useiden toimialueiden palveluiden ja järjestelmien hankinnat. Tämä vaikuttaisi muiden toimintojen toteuttamiseen ja erityisesti kunnissa perustehtävien toteuttamiseen.

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

Omistajamme lausuvat tähän omissa lausunnoissaan, sillä kysymys on osoitettu sidosyksikköjen omistajille. Mikään kysymyksen suluissa mainituista vaihtoehdoista ei tule lisäämään toiminnan suorituskyvykkyyttä vaan päin vastoin lisäämään hallinnollisia kuluja ja näin ollen lisäämään asiakkaidemme lopullisia kustannuksia.

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

Emme näe, että muutoksesta seuraisi minkäänlaisia taloudellisia tai muitakaan hyötyjä.

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

Siirtymäajat eivät ole talous- ja henkilöstöpalvelujen toimialalla millään tavalla riittävät. Koska muutos koskisi niin isoa määrää maamme julkishallinnollisista organisaatioista, on todella vaikea minkäänlaisin laskelmin arvioida, mikä olisi mahdollinen vaadittava siirtymäaika.

Muutos edellyttää sidosyksiköiden palveluista irtautumista ja palvelutuotannon sekä järjestelmien uudelleen käyttöönottoa. Hallinnollisten sopimusmuutosten lisäksi muutos edellyttää omistajakohtaisten, laajaa osaamista ja riittäviä resursseja vaativien kilpailutusten toteuttamista ja tällainen prosessi hyvin toteutettuna vie minimissään vuoden.

Kuntataloushallinnon palvelujen siirto kumppanilta toiselle tai organisaation omaksi toiminnaksi on käytännössä sujuvasti mahdollista vain tilikauden vaihtuessa. Sujuvan jatkuvuuden takaamiseksi on myös lähes välttämätöntä, että sidosyksikkö vastaa oman toteuttamansa arjen osalta myös

tilinpäätöstöistä sekä Valtionkonttorin raportoinnista. Kuntataloushallinnon järjestelmien käyttöönotot ovat myös ajallisesti pitkiä prosesseja, joissa myös järjestelmätoimittajilla on tärkeä ja kustannuksiltaan merkittävä rooli.

Ottaen huomioon, että muutos tulisi voimaan samanaikaisesti isolle osalle maamme julkishallinnollisista organisaatioista, ja kun samaan aikaan eri toimialojen kilpailutuksia ja hankintoja olisi tekemässä niin pienten kuin suurtenkin julkisten yhteisöjen edustajat, ei resursseja muutoksen toteuttamiseksi ole organisaatioilla itsellään tai toimittajillakaan. Hankintalain mukainen kilpailutus vie paljon aikaa ja siihen on panostettava, jotta lopputuloksena saatu ohjelmisto, tuote tai palvelu täyttää asetetut kriteerit eikä hankkijaorganisaatio joudu maksamaan väärin perustein kohtuuttomia hintoja.

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

Siirtymäaikana sidosyksikkövetoisesta talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannosta organisaatiotasoisesti suunniteltujen prosessien tuotantomalliin 1,5 vuotta talous- ja henkilöstöpalveluiden siirtäminen on ehdottomasti liian lyhyt. Pelkästään laajojen järjestelmäkokonaisuuksien kilpailuttamisprosesseille markkinavuoropuheluineen tulee varata aikaa 1-2 vuotta. Uusien järjestelmien käyttöönoton voidaan katsoa kestävän alkavan tilikauden alusta siihen saakka, kunnes edellisen tilikauden raportoinnit Valtionkonttorille on uudesta järjestelmästä suoritettu onnistuneesti. Näin ollen jos lasketaan, että kunta aloittaisi kilpailutuksen suunnittelun alkuvuonna 2026, olisi mahdollinen päätös tehty aikaisintaan 2027 vuoden keväällä. Uusi järjestelmä voitaisiin ottaa tuotantokäyttöön aikaisintaan 1.1.2028 ja tällöinkin yhtiömme laatisi kunnalle tilinpäätöksen vielä edelliseltä vuodelta ja se tulisi kokonaisuudessaan hoidetuksi 30.6.2028 mennessä ja aikaisintaan tämän jälkeen voisi uusi kumppani tai kunta itse ottaa kokonaisuuden vastuulleen. Kun huomioidaan se, että kilpailutuksiin on usein vaikea saada tarjoajia ja uusimisen mahdollisuus vaikuttaa aikatauluun useilla kuukausilla, on mahdollista, että yllä mainitun aikataulun mukaan toimiminen olisi vaikeaa jo yhdenkin toimialan palvelujen muutoksen toteuttamisessa.

Siirtymäaikaa arvioitaessa tulee huomioida myös se, että organisaatiolla on todennäköisesti usean eri toimialueen palveluita järjestetty sidosyksiköiden kautta. Varsinkin pienillä kunnilla ei ole henkilöstöä kilpailutusprojekteihin ja päällekkäiset laajat kilpailutukset eri toimialoja koskien olisi äärimmäisen vaikea toteuttaa.

Siirtymäaika saisi todennäköisesti liikkeelle merkittävän ja jopa hallitsemattoman henkilöstön liikkuvuuden pois lähivuosina katoavista sidosyksiköistä mahdolliselle yksityiselle sektorille tai kuntiin. Tämä vaikuttaisi merkittävästi siirtymäajan palveluiden tuottamisen kyvykkyyteen ja asiakasomistajiemme palveluiden laatuun ja jatkuvuuteen. Julkisten talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden toimialalla osaajapula on jo nyt merkittävä ja jokainen sidosyksikkö tekee jatkuvasti paljon työtä houkutellessaan itselleen osaajia ja pitääkseen heidät palkkalistoillaan.

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

Poikkeuksia mietittäessä pitäisi huomioida Suomen harvaan asutut alueet, pienet kunnat ja in house -yhtiöiden niille tuottamat palvelut. Poikkeuksena pienille kunnille (asukasluku alle 10 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköiltään myös alle 10 % omistuksella ja näissä tapauksissa jokaista kymmentä pientä omistajaorganisaatiota kohden tulisi linjata esimerkiksi yksi hallituspaikka sidosyksiköihin.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Mm. palkanlaskenta, maksuliikenteen hoitaminen ja laskujen käsittely ovat merkittävä osa asiakasomistajiemme huoltovarmuutta. Tehtävänämmä on ylläpitää nämä prosessit ja varmistaa prosessien tietoturva ja henkilötietojen käsittely sekä prosessien tiedon ohjaus asiakasomistajiemme edellyttämän tason mukaisesti.

Esitys ei vastaa asiakasomistajiemme turvallisuutta, huoltovarmuutta ja jatkuvuudenhallintaa koskeviin tarpeisiin, sillä toimintaa on kehitetty pitkäjänteisesti yhteisten tavoitteiden viitoittamalla tavalla. Erityisesti pienille kunnille on tärkeää, että kaltaisemme sidosyksikkö vastaa näiden kriittisten prosessien hoitamisesta kuitenkin heidän omassa omistajaohjauksessaan ja että saman kehitystyön tulokset voidaan hyödyntää usean asiakkaamme organisaatioissa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Näkemyksemme mukaan tämänhetkinen hankintalainsäädäntö tähän pykälään liittyen on riittävä varmistamaan hankinnan etenemisen vastuullisuutta tilaajan suuntaan tästä näkökulmasta.

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

Emme näe tätä muutosta hallinnollista työtä merkittävästi vähentävänä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Näkemyksemme mukaan jo tämänhetkinen hankintalainsäädäntö linjaa asiasta niin, että ehdotettuja muutoksia ei ole tarpeen erikseen tuoda lakiin ainakaan avoimuuden lisäämistarkoitukseen perustuen.

Muut huomiot

-

Laakso Miia
Kuntien Hetapalvelut Oy