

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?

Hallitusohjelman julkisiin hankintoihin liittyvissä tavoitteissa tavoitellaan muun muassa tehokkuutta ja kustannussäästöjä, laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamista, kilpailun lisäämistä sekä alueellisen elinvoiman vahvistamista. Osa esitetyistä ehdotuksista edesauttaa tavoitteiden saavuttamista, kuten hankinnan valmisteluun liittyvät esityksen ehdotukset, jotka ovat pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisia ja oletettavasti lisäävät kustannustehokkuutta ja siten hankintojen vaikuttavuutta pitemmällä aikavälillä, vaikkakin hallinnollinen taakka hankintayksiköissä lisääntyy.

Toisaalta taas ehdotetun sidosyksikkösääntelyn negatiiviset vaikutukset tulevat oletettavasti olemaan suuremmat kuin muiden ehdotusten kautta saavutettava hyöty tavoitteiden edistämisessä. Sidosyksikkösääntelyn negatiivinen taloudellinen vaikutus sekä merkittävä hallinnollisen taakan lisääntyminen etenkin pienten kuntien näkökulmasta on huomattavan suuri, joten kokonaiskuvassa esityksen ehdotuksilla ei luoda kustannustehokkuutta tai lisätä kilpailua.

Ehdotettu sääntely vaikeuttaa kuntien lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja riskinä on siten huoltovarmuuden heikentyminen sekä hallitusohjelman tavoitteenakin oleva laadukkaiden julkisten palvelujen turvaamisen heikentyminen. Tästä konkreettinen esimerkki on jätehuollon järjestäminen, jossa pitkäjänteisellä alueellisella yhteistyöllä on saavutettu volyyymietua ja toimiva infra. Koronapandemiastakin opittiin, että markkinahäiriötilanteissa julkinen sektori turvaa yhteiskunnan kannalta kriittiset palvelutoiminnot.

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.

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

Markkinakartoitus edistää hankinnan laatua, tarkoituksenmukaisuutta ja kustannustehokkuutta ja velvoite olisi sinällään tarkoituksenmukainen. Kilpailun puutteeseen vaikuttaa etenkin pienten kuntien kohdalla rajoitettu alueellinen tarjonta ja pieni hankintavolyymi, vaikka hankinnan valmisteluun kiinnitettäisiinkin aiempaa enemmän huomiota. Markkinakartoitusvelvoite ja osiin jakamisen velvoite lisää hankinnan valmisteluun käytettäviä resursseja ja hallinnollista taakkaa. Hajautetussa hankintatoimessa, jossa hankintoja toteutetaan substanssissa oman työn ohessa, hallinnollista lisätaakkaa kertyy useisiin tulosityksiköihin ja kaikille toimialoille.

Hankintamenettelyn kulkua ja päätöspäätöksiä kuvataan jo nykyisellään hankintapäätöksillä, joten hankinnan valmistelun, kuten markkinakartoituksen ja osiin jakamisen tai jakamatta jättämisen perusteiden, kuvaamisen velvoitteella sinällään on melko vähäinen merkitys hankintayksiköiden työtaakan kannalta, jos hankinta on huolellisesti valmisteltu ja valmistelun vaiheet asianmukaisesti dokumentoitu.

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

Vähäinen tai olematon kilpailu voi olla hankintayksikön toimista riippumatonta, kuten tarjonnan kannalta haastava alueellinen sijainti tai hankinnan kohteen erityispiirteet, jotka rajoittavat markkinatarjontaa. Hankinnan osiin jakaminen ei hankinnan kohteesta riippuen välttämättä ole tarkoituksenmukaista, kustannustehokasta tai kilpailua lisäävä toimenpide, mikä esityksen mukaan voitaisiin joka tapauksessa kiertää toteuttamalla markkinakartoitus; onko pakottavalla osiin jakamisella täten perusteita. Sama kysymys koskee keskeyttämis- ja uudelleen kilpailuttamisen velvoitetta; onko keskeyttämisvelvoitteella täten perusteita, jos se poistuu markkinakartoituksen toteutuksella.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Ehdotus ei ole sellaisenaan tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Ehdotuksessa ei ole huomioitu hallitusohjelman kirjauksen edellyttämää yleistä etua. Esitetyt ehdotukset menevät tarpeettoman pitkälle ja ovat ongelmallisia kunnallisen itsehallinnon kannalta rajoittaen kuntien mahdollisuutta päättää itse toimintojen järjestämisestä. Omistusosuusvaatimukselle ei ole asianmukaisia perusteluja eikä siinä ole otettu huomioon jo voimassa olevan sidosyksikkösääntelyn määräysvallan käsitettä omistusprosentteihin keskittymisen sijaan. Sama tavoite saavutettaisiin kustannustehokkaammin yksittäisen omistajan määräysvaltaa korostamalla ja sen vaateen edelleen konkretisoimisella.

Sidosyksiköt ostavat jo nykyisellään valtaosan palveluista tai tavaroista markkinoilta kilpailuttamalla ne hankintalain mukaisesti. Kaikille alueille ei synny markkinaa, eikä sääntelyllä pystytä siihen vaikuttamaan. Lisääntyvä sääntely ei tarkoita lisääntyvää kilpailua eikä se myöskään tue norminpurkua.

KKV, joka on tehnyt ehdotetun omistusosuusvaatimuksen osalta sidosyksikköselvityksen, ei myöskään kannata muutosta nyt esitetyssä muodossa. Sidosyksiköiden omistusosuussääntelyn sijaan KKV:n roolia valvontatoiminnassa tulisikin tehostaa yksittäisten ongelmallisten toimijoiden osalta.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Taloudellisia vaikutuksia kunnille ei ole selvitetty tarpeeksi eikä ehdotuksessa ole huomioitu alueellisia, toimialakohtaisia, hankintayksiköiden välisiä tai sidosyksiköiden välisiä eroja. Muutosvaikutus ei ole tasavertainen kuntien kesken ja vaikutukset kohdistuvat pääasiassa pieniin kuntiin, jotka nimenomaan joutuvat tukeutumaan alueelliseen yhteistyöhön ja yhdessä järjestämiseen rajallisemman resurssin puitteissa. Sääntelyn myötä tämä vaikeutuisi.

Taloudellisen taakan lisäksi hankintayksiköiden hallinnollisen taakan lisääntyminen olisi merkittävä olemassa olevien omistusten, palvelutuotannon, henkilöstöresurssin, sopimusten sekä uudelleen kilpailutusten analysoinnin ja uudelleen järjestelyn myötä tietämättä niiden hyötyvaikutuksia. Useiden kuntien omistamissa sidosyksiköissä omistusosuudet ja siten myös kustannukset jakautuvat suhteessa omistajan kokoon, kuten asukaslukuun, mikä on kohtuullistanut pienten kuntien investointien osuutta. Pakollinen vähimmäisomistusvaatimus nostaa pienempien kuntien kustannuksia muun muassa suhteessa väestön määrään.

Pienten kuntien osalta kilpailutusten volyymietu sekä usein sidosyksiköihin keskittynyt alakohtainen osaaminen poistuu alueellisen yhteistoiminnan vähentyessä, jolloin riskinä on markkinatarjonnan suuntautuminen toisaalle sekä hintojen nousu, ja sitä kautta palvelutason heikentyminen ja haasteet palvelujen järjestämisessä ylipäättään. Yksityinen sektori palveluntuottajana on riski myös huoltovarmuuden näkökulmasta, kun tietyt palvelut tulee tuottaa myös poikkeusoloissa, vaikka se ei avoimien markkinoiden näkökulmasta olisikaan kannattavaa. Lisäksi liian lyhyen siirtymäajan puitteissa toteutettavat muutokset vaarantavat palveluiden jatkuvuuden.

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

Ehdotettu sidosyksikkösääntely pakottaa purkamaan olemassa olevia rakenteita ja vähentää kuntien alueellista yhteistyötä. Kuntien neuvotteluvoima pienenee, hankintoja hajautetaan nykyisen keskittämisen sijaan, markkinatarjonta on suppeampaa ja kustannustehokkuus kärsii, eikä

hankintaosaajia riitä kaikkialle tarvittavaa määrää. Resurssipulaa tulee olemaan myös tiettyjen erityisalojen osaavasta henkilöstöstä, kun nykymallissa osaaminen on keskittynyt sidosyksiköihin. Pienemmissä kunnissa veto- ja pitovoima rekrytoinneissa on heikompi eikä kunta-alan osaajia välttämättä ole saatavilla. Tämä vaarantaa myös palvelutoiminnan jatkuvuuden. Avoimen kilpailutuksen toistuessa pääsääntöisesti muutaman vuoden sykleissä, ei palvelujen pitkäjänteinen kehittäminen ole mahdollista. Nykyisessä taloudellisesti valmiiksi haastavassa tilanteessa ehdotettu sidosyksikkösääntely vaikuttaisi lamaanuttavasti etenkin pienten kuntien toimintoihin.

Työterveyshuolto

Työterveyshuolto on työpaikkojen lähipalvelua, kohteena on työntekijän lisäksi työyhteisö monilla eri tavoin. Tämä edellyttää työterveyshuollon tuotantoa suhteellisen lähellä työpaikkoja. Markkinaehtoiselle palveluntuottajalle tämän tyyppinen toiminta ei ole kannattavaa, joten pienten inhouse-yksiköiden poistuminen johtaisi markkinoiden keskittymiseen niin maantieteellisesti kuin tarjoajien lukumäärän suhteen.

Työterveyshuolto on terveydenhuollon erikoisala, jonka tuottaminen vaatii riittävää työterveyshuollon ammatti- ja asiantutijahenkilöstön määrää. Tätä henkilöstöä ei ole markkinaehtoisesti tarjolla kaikkialla Uudellamaalla. Tällöin hinta ja laatu eivät välttämättä kohtaa eikä kilpailutuksella saavuteta toivottua kustannustehokkuutta. Riskinä on markkinoiden keskittyminen muutamalle valtakunnalliselle ketjulle ja työterveyshuollon tuottamisen jatkossa perusterveydenhuollon henkilöstön toimesta. Riskinä työnantajan näkökulmasta on myös työnantajalle jäävän työterveyshuollon kustannusten osuuden nousu, johon vaikuttavat muun muassa yksityisten palveluntarjoajien hinnoitteluperusteet. Nykyiset inhouse-työterveyshuollot tuottavat paljon palveluistaan paikallisten ammatinharjoittajien työnä (lääkärit, psykologit, fysioterapeutit, ravitsemusterapeutit), ja markkinoiden keskittyminen vähentäisi heidän työmahdollisuuksiaan yrittäjinä. Ehdotuksen mukaisella järjestelyllä hankintayksiköllä on työnantajana riskinä joutua supistamaan työterveyshuollon sopimuksen piiriin kuuluvia palveluja. Työterveyshuollon palvelujen kilpailuttamiseen vaadittava substanssiosaaminen joudutaan ostamaan hankintayksikön ulkopuolelta, mikä osaltaan nostaa kustannuksia. Riskinä on myös, että muutoksia ei ehditä tehdä nyt esitetyn liian lyhyen siirtymäajan puitteissa.

Esitetty 10 % vähimmäisomistusosuus ei paranna tehokkuutta. Työterveyden toimintasuunnitelma, työterveysyhteistyö ja hallituspaikka inhouse-yhtiössä antavat vahvan aseman toteuttaa omistajaohjausta. Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa enemmän kustannuksia ja toiminnallisia haittoja kuin hyötyä tai tehokkuutta. Omistusten uudelleen järjestelyt aiheuttaisivat kustannuksia ja epätarkoituksenmukaisia pieniä yksiköitä. Vaatimus vaikeuttaisi alueellista yhteistyötä, resurssien tehokasta käyttöä sekä mittakaavaetujen saavuttamista. On myös mahdollista, että pienemmillä paikkakunnilla ei enää olisi riittävää tarjontaa eikä siellä olisi taloudellisia mahdollisuuksia tuottaa palveluita yksin omana toimintana.

Kirjanpidon ja palkanlaskennan ohjelmistot ja palvelut tulisi ottaa omaksi palvelutuotannoksi tai kilpailuttaa markkinoilla. Toteuttaminen omana tuotantona tarkoittaa kasvavia henkilöstö-, toimitila-, ICT-kustannuksia. Ohjelmistot ovat kilpailutettu hiljattain sidosyksikön toimesta ja tähän perustuen kilpailutuskustannukset ovat arviolta n. 280 000 euroa ottaen huomioon, että järjestelmiä on useita: palkka- ja HR-järjestelmät, talousjärjestelmä (kirjanpito, ostoreskontra- ja myyntireskontra), ostolaskujen kierrätys, budjetointi, konsernijärjestelmä, maksuliikenne, arkistointi. Palvelun ja ohjelmistojen ulkoistamisessa niiden kilpailuttamiseen vaadittava substanssi- ja ICT-osaaminen joudutaan ostamaan hankintayksikön ulkopuolelta, mikä osaltaan nostaa kustannuksia. Myös vaadittava oman henkilöstön resurssi hankintaprosessissa tulisi olemaan merkittävä. Kilpailutukseen vaaditaan n. 12-18 kuukauden aika. Näin monen järjestelmän yhdenaikainen kilpailuttaminen on erittäin haasteellista jo oman henkilöstön rajallisuuden sekä tarjolla olevien konsulttipalveluiden osalta. Riskinä on tiedon siirtyminen ja palvelujen jatkuvuus muutosten yhteydessä. Markkinoilla ei ole kovin montaa toimittajaa, joka voi toimittaa valmiita kunta-alan palkanlaskenta- ja talousjärjestelmiä. Uudelleenkilpailutuksella ei tässä markkinatilanteessa koeta saavutettavan suuria säästöjä, varsinkaan kun kunnan inhouse-yhtiö on juuri kilpailuttanut järjestelmät.

Uusien järjestelmien käyttöönottojen hinta on arviolta n. 1 milj. euron luokkaa. Tässä on huomioitu integraatioiden rakentaminen ja tietojen siirtojen järjestäminen vanhasta järjestelmästä uuteen. Käyttöönotot tyypillisesti kestävät 6 kuukaudesta 12 kuukauteen riippuen järjestelmästä ja vaatii yhteistä projektiryhmää, jossa on vanhan järjestelmän toimittajat ja uuden järjestelmän toimittajien edustajat. Riskinä on samanaikainen kilpailuttaminen ja samanaikaiset käyttöönotot ja projektit useilla kunta-asiakkailta ja tähän erikoistuneita asiantuntijoita ja kunnan henkilöstöä muutosten toteuttamisen läpivientiin on saatavilla vain rajoitettu määrä.

Jos nämä palvelut lisäksi siirretään kunnan omaksi toiminnaksi, tulee kuntiin rekrytoida osaavia palkanlaskijoita, kirjanpitäjiä ja reskontranhoidajia, joita on avoimilla markkinoilla saatavilla hyvin rajallisesti. Kunnalla on useita työehtosopimuksia, joiden osaaminen vaatii erityistä asiantuntemusta. Myös kunnallinen kirjanpito ja arvonlisäverolain tuntemus vaatii erityisosaamista, jota ei ole yhtiöpuolen kirjanpitoa laativilla. Omaksi tuotannoksi siirrolla riskinä on osaavan henkilöstön saatavuuden lisäksi pienen kunnan veto- ja pitovoima työnantajana, sekä organisaation haavoittuvuus jatkossa rajallisen henkilöstöresurssin ja -osaamisen takia. Kustannusvaikutusarvio siirtäessä palvelut kokonaan omaksi tuotannoksi on n. 1 330 000 €. Kustannusarvio sisältää ohjelmistojen kilpailutuksen ja käyttöönottojen lisäksi tuotannon siirtämiseen tarvittavan henkilöstöresurssin ja henkilöstörekrytoinnit. Omana toimintana järjestettäessä ei saada myöskään kilpailutusetua pienen yksikkökoon takia ja toiminnassa on tiettyä tehottomuutta, kun volyymit ovat pieniä. Tämän johdosta ohjelmistojen hinta tulee jatkossa olemaan nykyistä korkeampi.

Uuden palveluntuottajan kilpailuttaminen tulisi vaatimaan kilpailutuksen valmisteluun ostoja ulkopuoliselta konsultilta mm. tarjouspyynnön, tarjousten vertailun ja päätösten sekä sopimusten valmisteluun. Näiden kilpailuttaminen tulisi arviolta maksamaan n. 50 000-100 000 euroa. Palveluntuottajan kilpailuttaminen ja palveluntuottajalla olettamana jo olevien ohjelmistojen

käyttönotot tulisivat arviolta kustantamaan noin 1,1 milj. euroa. Jatkossa on riskinä, että palveluiden hinta nousee verrattuna nykyiseen inhouse-malliin, koska yksityinen toimija laskee palveluidensa hintoihin lisäksi katteen, jota inhouse-yksiköiltä ostettaessa ei ole.

Riskinä molemmissa vaihtoehdoissa on, että muutoksia ei ehditä tehdä nyt esitetyn liian lyhyen siirtymäajan puitteissa. Alustava arvio vähimmäissiirtymäajasta on 2,5 vuotta. Koska kilpailutus ja käyttönotot jouduttaisiin järjestämään samanaikaisesti, tämäkin siirtymäaika tukehduttaisi toiminnan ja resurssit, jolloin hallittu siirtymäaika olisi 4 vuotta.

Jätehuolto

Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä ja niiden on täytettävä jätelaissa sekä ympäristölainsäädännössä niille asetetut velvoitteet. Nämä velvoitteet on katsottu perustuslain 124 § mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja julkiseksi hallintotehtäväksi. Jätelaissa on katsottu, että ainoastaan kunnan omistama sidosyksikkö voi hoitaa jätehuollon operatiivisia tehtäviä kunnan itsensä sijasta. Nykyistä jätehuollon järjestelmää on rakennettu vuosikymmenien ajan laaja-alaisena yhteistyönä vastamaan kiristyvään sääntelyyn.

Jätehuollon nykyinen sidosyksikköjärjestely on alueellista yhteistoimintaa, jossa hyödytään volyymiedusta, yhteisistä infrainvestoinneista ja alan erityisosaamisen keskittämisestä sidosyksikölle. Nykyiset jäteyhtiöt omistavat ja kehittävät merkittävästi investointi- ja pääomavaltaista jätehuollon infrastruktuuria kuten jätekeskuksia, jäteasemia ja kaatopaikkoja. Ehdotettu sääntely merkitsee valtaosalle nykyisistä jätelaitoksista niiden pilkkomista ja uudelleen organisointia vastaamaan vähimmäisomistusvaatimusta. Jätehuollon uudelleenjärjestelyissä pienemmiksi yksiköiksi on riskinä kustannustehokkuuden heikentyminen ja jätemaksujen nousu loppukäyttäjille. Kustannusvaikutukset tulevat olemaan negatiivisia jäteyhtiöiden hallinnoimaan infraomaisuuteen ja pitkäaikaisiin jätteenkäsittelyn palvelusopimuksiin sekä hankinta- ja sidosyksikköjen lisäksi muihin sopimusosapuoliin.

Ehdotettu sääntely heikentää yksittäisen kunnan mahdollisuuksia järjestää palvelua. Pienen kunnan volyymi ei ole markkinoiden näkökulmasta kiinnostava alan toimijoille, eikä jätehuoltopalvelujen jakamisella nykyisestä kuntien alueellisesta yhteistoiminnasta pienemmiksi yksiköiksi saavuteta säästöjä, tehokkuutta tai laatua. Sidosyksikkösääntelyä ei tulisi ulottaa jätelakiin.

Kirjastopalvelut

Kunnan kirjastopalveluja tuotetaan neljän kunnan yhteistyönä (Keski-Uudenmaan kirjastoverkko eli Kirkes), jossa käytössä on yhteinen Koha-Suomen tuottama kirjastotietojärjestelmä toimivan

yhteistyön ja taloudellisesta näkökulmasta. Koha-Suomen kirjastotietojärjestelmä on käytössä 113 kunnassa (Lapin kirjastot, Vaara-kirjastot, OUTI-kirjastot, Vaski-kirjastot, Lumme-kirjastot, Kyyti-kirjastot, Helle-kirjastot, Lastu-kirjastot ja Kirkes-kirjastot). Sidosyksikkö on olemassa järjestelmän kehittämistä, kustannusten jakamista ja vastuiden hallinnoimista varten. Tämä on mahdollistanut myös pienten kuntien pääsyn mukaan kirjastojärjestelmän kehitystyöhön sekä hyötymään isompien kuntien resursseista ja isommasta volyymista.

Mikäli kirjastopalveluyhteistyö kirjastotietojärjestelmän sidosyksikköhankinnan osalta päättyisi, tarkoittaisi tämä oman kirjastojärjestelmän hankintaa kilpailutuksen kautta Kirkes-kirjastoille. Hankinta edellyttäisi osaamista, jota olisi ostettava ulkoa.

Kirkes-kirjastoille ja yksittäiselle kunnalle Koha-järjestelmästä irtautumisen kulut sisältäisivät muun muassa aineisto- ja asiakasdatan konvertoinnin ja siirtämisen uuteen järjestelmään sekä uuden järjestelmän käyttöönottokulut sekä vuosittaiset palvelumaksut. Nykyisessä kirjastojärjestelmässä on n. 40 000–50 000 asiakkaan tiedot. Aineistotietoja järjestelmässä on 550 000 tietuetta yhteensä. Kirkes-johtoryhmä arvioi 11.2.2025 kokouksessaan järjestelmänvaihdon kustannuksiksi noin 200 000 euroa. Tästä Mäntsälän kunnan kuntakohtainen osuus tulisi olemaan asukaslukuun suhteutettuna noin 28 000 euroa. Kustannusarvio perustuu edellisen järjestelmänvaihdon kustannuksiin vuodelta 2023 ja sisältää mm. projektipäällikön 1,5 vuoden palkan, kilpailuttamisen kustannukset, tietokantakonservit ja rajapintojen luomisen muihin järjestelmiin. Vaikutus kirjastopalveluihin olisi merkittävä asiakas- ja toiminnan ja palvelujen järjestämisen näkökulmasta.

Koha-kirjastojärjestelmästä irtautuminen olisi pitkä prosessi, joka veisi resurssia varsinaisen palvelun toteuttamiselta ja veisi ajallisesti useamman vuoden. Kirkes-johtoryhmän arvio siirtymäajasta on 4 vuotta + kilpailutukseen kuluva aika.

Suomen markkinoilla ei käytännössä ole kaupallisia kirjastojärjestelmätoimittajia kuin yksi, jolta kirjastojärjestelmän voisi hankkia, joten kilpailua ei syntyisi ja tarjoajalla olisi monopoliasema. Käytännön haasteita sekä taloudellisia vaikutuksia taas tulisi merkittävästi, mikäli Koha-järjestelmästä pitäisi luopua.

ICT-hankinnat

Kunnalla on käytössä useita sidosyksikköhankintana toteutettuja ohjelmistohankintoja, jotka ovat vaatineet pitkällisen selvitys- ja kehitystyön järjestelmätoimittajien kanssa. Näistä esimerkkinä maankäytön toiminnanohjausjärjestelmä, jota hyödynnetään muun muassa maankäytössä ja kaavoituksessa, väestö- ja kiinteistörekisterien ylläpidossa ja rakennusrekisterin ylläpidossa. Hankinta toteutettiin viiden kunnan yhteishankintana, joka vei valmistelujen, kilpailutuksen ja käyttöönoton osalta n. 75-100 htp ja ajallisesti n. 2,5 vuotta. Kustannukset tämän hankinnan osalta olivat n. 80 000-120 000 euroa, minkä lisäksi projektissa oli käytössä kunnan omien asiantuntijoiden

resurssia. Järjestelmän uudelleenkilpailutuksen kustannukset tulisivat olemaan arviolta samaa luokkaa, minkä lisäksi kustannuksissa tulee huomioida mahdolliset käyttöönoton ja aineistokonversioiden kustannukset. Edellisessä käyttöönotossa aineistokonversioiden osuus oli n. 55 000 euroa. Kustannustehokkuuden osalta tulee huomioida, että edellisessä kilpailutuksessa oli mukana kolme palveluntarjoajaa, joista tarjouksen jätti vain yksi. Markkinatarjonta on siis rajallinen.

Muita vastaavia järjestelmiä ovat varhaiskasvatuksen toiminnanohjausjärjestelmä ja kunnan tilavarausjärjestelmä, joissa pelkästään käyttöönottoprojektit olivat aikaa vieviä ja kaikki järjestelmät sisältävät useita sisäänrakennettuja integraatioita. Kaikissa näissä palveluissa käytön jatkuvuus on turvattava. Mahdollisista järjestelmävaihdoksista aiheutuu erittäin merkittävää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia ja riskinä on jatkuvuuden vaarantuminen järjestelmähankintojen monimutkaisuuden ja ajallisesti pitkän käyttöönottoprosessin seurauksena. Pelkästään hankintaan ja käyttöönottoprojektiin varattava aika tulisi vähintään kaksinkertaistaa nykyiseen ehdotukseen verrattuna. Mahdolliset hankinnat joudutaan toteuttamaan kilpailutuksena markkinoilta tai yhteishankintana. Kilpailuttamiseen vaadittava substanssi- ja ICT-osaaminen joudutaan ostamaan hankintayksikön ulkopuolelta, mikä osaltaan nostaa kustannuksia. Myös vaadittava oman henkilöstön resurssi hankintaprosessissa tulisi olemaan erittäin merkittävä. Riskinä on tiedon siirtyminen ja palvelujen jatkuvuus muutosten yhteydessä. Jotkut sidosyksikön kautta hankitut ohjelmistot ovat yleisesti käytössä kansallisella tasolla, jolloin yhteistyörakenteita ja –sopimuksia tarvitaan joka tapauksessa, eikä palvelujen kilpailuttamisella markkinoilta saavutettaisi hyötyä tai säästöjä.

Viitaten Tieran lausuntoon, heidän läpiviemissään kilpailutuksissa pienen ICT-hankinnan kilpailutuskustannukset ovat olleet n. 25 000 euroa ja laajoissa ICT-hankinnoissa n. 650 000 euroa ja n. 1200 htp. Kyse on sidosyksiköstä, jolla on hankintojen läpivientiin tarvittava erityisosaaminen jo olemassa.

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

Eri vaihtoehtoja ei ole vielä selvitetty riittävästi tulevien toimenpiteiden määrittämiseksi. Sidosyksiköiden johdon ja omistajien kesken on käyty ja tullaan käymään kartoittavia keskusteluja muutoksiin varautumiseksi. Pienten omistajien, kuten Mäntsälän kunnan kannalta, ehdotetut muutokset tarkoittavat käytännössä muutoksia kaikkiin olemassa oleviin sidosyksikköjärjestelyihin konserniyhtiöitä lukuun ottamatta.

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

-

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

Viitaten vastauksiin yllä, ehdotettu siirtymäaika on alimitoitettu ja tulisi vähintään kaksinkertaistaa, jotta turvataan hankintojen valmistelun ja kilpailutuksen lisäksi hallitut siirtymät ja käyttöönottoprojektit. Esimerkiksi ICT-palvelujen ja kirjastopalvelujen osalta vähintään neljän vuoden siirtymäaika turvaisi palvelujen jatkuvuuden, kun taas jätehuollon erityispiirteiden takia kohtuullinen siirtymäaika tulisi olla vähintään viisi vuotta.

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

Nykyisellä hankintaresurssilla ja tiettyjen alojen erityisosaamisen puutteella sääntelymuutokseen valmistautuminen jouduttaisiin aloittamaan osaavan henkilöstön rekrytoinnilla tai kilpailuttamalla tiettyjen alojen konsultointipalveluja ennen kuin pystyttäisiin aloittamaan varsinaisten hankintojen valmisteluprosessi. Varsinaisten sääntelyn pakottamien uudelleenkilpailutusten osalta yksittäisen hankinnan valmisteluun ennen varsinaista kilpailutusta joudutaan varaamaan aiempien sidosyksikköhankintojen kokemusten perusteella jopa vuosia hankinnan kohteiden erityispiirteiden tai monimutkaisuuden takia. Tästä syystä kyseiset hankinnat on tällä hetkellä keskitetty sidosyksiköille, joilla on vaadittava erityisosaaminen.

Pienessä kunnassa rajallisilla resursseilla pelkäästään useiden rinnakkaisten hankintojen läpivientiin ja hankintaprosessiin sisältyvä valmistelutyö, kilpailutus, nykyisten sopimusten purku ja uusien solmiminen, sekä käyttöönottoprojektit vievät enemmän aikaa kuin nyt ehdotettu siirtymäaika. Ei ole myöskään realistista olettaa kustannustehokasta tai laadukasta tarjouskilpailua, kun useat hankintayksiköt joutuvat kilpailuttamaan hankintansa samanaikaisesti ja kiireessä.

Hankintaprosessin lisäksi tulee huomioida omistus-, henkilöstö- ja infrajärjestelyt sekä investoinnit, varsinaiseen toiminnan käynnistämiseen varattava aika ja varautumisen ja huoltovarmuuden näkökulma. Myöskään voimassa oleviin sopimuksiin puuttuminen ei ole ongelmatonta ja nykyisten sopimusten muutoksissa joudutaan varautumaan muun muassa pitkiin irtisanomisaikoihin ja mahdollisiin sopimussanktioihin. Sääntelymuutoksella on kerrannaisvaikutuksia myös sidosyksiköiden ja markkinatoimijoiden välisiin sopimuksiin, joiden kohtalo jää ehdotuksessa epäselväksi.

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

Alueelliset erot tulisi huomioida poikkeuksissa. Maakunnallisesti järjestäytyneillä, laadukkaasti ja tehokkaasti toimivilla inhouse-yhtiöillä, joiden omistajat käyttävät tosiasiallista määräysvaltaa yhtiöön, tulisi edelleen olla mahdollista toimia ilman merkittäviä kustannuksia tuomaa uudelleen järjestäytymistä.

Ehdotetulla sidosyksikkösääntelyllä voidaan pahimmillaan tuhota useiden vuosien tai vuosikymmenien aikana rakennetut yhteistyön tulokset. Sidosyksiköihin keskittynyt erityisosaaminen on mahdollistanut pitkäjänteisen kehitystyön ja varmistanut alueellisen ja alakohtaisen hankintaosaamisen saatavuuden. Näistä hyvänä esimerkkinä ovat jätehuolto, kirjastopalvelut, ja ICT-palvelut.

Sidosyksikkösääntelyä ei tulisi ulottaa jätelakiin. Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää jätehuollon palvelut myös silloin kun markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Varautumiseen ja kansalliseen huoltovarmuuteen keskeisesti liittyviä palveluja ei ole tarkoituksenmukaista siirtää yksityisistä palveluntarjoajista riippuvaisiksi toiminnoiksi. Ehdotettu sääntelymuutos ei toisi jätealalle hyötyjä, vaan sen sijaan valtavia taloudellisia kustannuksia ja investointitarpeita, haastavia rakenteellisia muutoksia, infran uudelleen suunnittelua ja rakentamista, jotka kaikki ovat ajallisesti pitkäkestoisia ja ehdotetun tai edes kaksinkertaisen siirtymäajan puitteissa nyt alueellisessa yhteistyössä mukana oleville kunnille erittäin haastavia toteuttaa.

Nykyistä kirjastopalvelujärjestelmää on rakennettu ja kehitetty vuosien yhteistyössä useiden kuntien kanssa. Vastaavaa markkinatarjontaa ei ole ja ehdotetulla sääntelyllä turmeltaisiin toimiva järjestelmä, aiheutettaisiin valtavia kustannuksia, eikä tuloksena saataisi mitään hyötyä markkinoille tai hankintayksiköille.

Kirjastopalveluja tuottava inhouse-yhtiö päädyttiin perustamaan Itä-Suomen aluehallintoviraston tukeman selvitystyön tuloksena, kun 2010-luvulla kansallisessa kirjastojärjestelmäkentässä syntyi monopoli, jonka seurauksena hinnat nousivat eikä järjestelmien kehitykseen pystytty vaikuttamaan. Selvitystyön tarkoituksena oli hillitä kustannuksia ja saada enemmän vaikutusmahdollisuuksia kirjastojärjestelmän ominaisuuksiin ja kehitykseen. Nykyisellään kirjastojärjestelmää kehitetään ja räätälöidään tarveperusteisesti ja omistajakuntia kuullen. Kehitystyöryhmiin pääsee osallistumaan ja vaikuttamaan kunnan koosta ja omistusosuudesta riippumatta. Määräysvalta toteutuu omistusosuudesta riippumatta.

ICT-sektorin osalta, viitaten Tieran lausuntoon, hallituksen esitykseen pitäisi vähintäänkin lisätä ICT-sektorin poikkeus, jotta kuntien ja julkishallinnon tietoturva ja toiminnan jatkuvuus voidaan varmistaa.

Työnantajan velvollisuus on järjestää ja toteuttaa työterveyshuolto siinä laajuudessa kuin työpaikan olosuhteet ja työterveyslaki edellyttävät. Työnantajan järjestämä työterveyshuolto on osa työnantajan henkilöstöstrategiaa, ei ulkopuolisena palveluna ostettavaa perusterveydenhuoltoa tai luontaiseta. Tämän toiminnan tarkoituksenmukainen toteuttaminen tulee olla työnantajan päätettävissä. Tämä mahdollistaa vahvan ohjauksen. Mikäli työnantaja hankkii työntekijöilleen erikseen henkilöstöetuna sairaanhoidon palveluita, voivat nämä olla tarjouskilpailuin hankittavia. Työterveyshuolto tulisi tuottaa hyvän työterveyskäytännön mukaan ensisijaisesti yhden toimijan kanssa, jolloin myöskään osiin jakaminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

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?

Kuten yllä mainittu, varautumiseen ja kansalliseen huoltovarmuuteen keskeisesti liittyviä palveluja, kuten jätehuoltoa, ei ole tarkoituksenmukaista siirtää yksityisistä palveluntarjoajista riippuvaisiksi toiminnoiksi.

Lisäksi viitaten Tieran lausuntoon, sidosyksikkösääntelyn muutosehdotus vaikuttaa etenkin pienempien kuntien kyberturvallisuuteen, jos alan sidosyksiköihin keskittynyt erityisosaaminen ei ole käytettävissä.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

-

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

Esitetty muutos vähentää hankintayksikön hallinnollista taakkaa, jos manuaalisen tarkistusvaiheen voi halutessa korvata tarjoajan kirjallisella vakuutuksella, ja siten nopeuttaa hankintaprosessin läpivientä.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoittamisen veloitteen laajentaminen koskemaan kansallisia hankintoja lisää merkittävästi hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Ehdotettu 30 päivän määräaika on myös hyvin lyhyt suhteessa kansallisten hankintojen lukumäärään ja lisääntyvään työtaakkaan.

Muut huomiot

-

Niiranen-Rokkila Jenni
Mäntsälän kunta