

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

Lausunnonantajan lausunto

Esitykset yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Vastaus:

Hankintalakiin ehdotetut muutokset eivät todennäköisesti tuo säästöjä kunnille, vaan lisäävät kustannuksia. Alueen elinvoiman kannalta voidaan saavuttaa hyötyjä. Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn muutokset aiheuttavat kunnille lisäkustannuksia, kuten toimintojen uudelleenjärjestelyjä ja kilpailutuksia, jotka lisäävät hallinnollisia kustannuksia. Sääntelyn muutoksista johtuvien kilpailutusten lopputulokset eivät välttämättä ole edullisempia kuin nykyisin sidosyksikön tuottama palvelu. Lisäksi markkinoilta ei välttämättä ole saatavilla vastaavaa palvelua, mitä sidosyksikkö on aiemmin tuottanut. Tämä voi johtaa palvelutason heikkenemiseen tai palvelujen tuottamisen siirtymiseen kunnille. Tarvittavien markkinoiden syntyminen vie aikaa eivätkä nykyiset toimijat välttämättä pysty reagoimaan kasvaneeseen palvelutarpeeseen riittävän nopeasti.

Nykyisten sidosyksiköiden omistusrakenteen uudelleen järjestämiseen liittyy haasteita, esimerkiksi suurien investointien kustannusten jakautumisen osalta. Lisäksi mikäli merkittävä osa nykyisistä sidosyksikön omistajista poistuu, sidosyksikön taloudellinen tilanne voi heikentyä, mikä nostaa kustannuksia jäljelle jääville omistajille.

Esityksessä ja hallitusohjelmassa on unohdettu kokonaan, että myös sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä, joiden tulee kilpailuttaa ulkopuolelta ostettavat hankinnat, kuten IT- ja asiantuntijapalvelut. Omistajasuhteiden muutokset voivat vaikuttaa sidosyksiköiden palveluihin ja aiheuttaa siten nykyisten sopimusten uudelleenkilpailutusta sopimuksiin kohdistuvasta olennaisista muutoksista johtuen (Hankintalain 136 §). Tämä todennäköisesti lisää kustannuksia sidosyksiköille sekä niiden omistajille.

Esitys voi lisätä kilpailua, mutta ei välttämättä kuitenkaan tuo säästöjä. Sidosyksikkösääntelyn purkautuminen samanaikaisesti koko julkisella sektorilla johtaa siihen, että kaikki hankinnat kilpailutetaan lähes yhtä aikaa, mikä on omiaan nostamaan kustannuksia. Markkinoilla ei välttämättä ole riittävästi tarjoajia toteuttamaan laajoja ja monimutkaisia palvelukokonaisuuksia. Markkinaehtoisen tarjonnan syntyminen edellyttää pitkäjänteistä ja johdonmukaista toimintaa, jotta mahdollisilla tarjoajilla on edellytykset oman tuotantonsa suunnitteluun, rahoituksen järjestämiseen ja käynnistämisen valmisteluun sitä pidemmän aikaa, mitä enemmän pääomaa toiminnan käynnistäminen edellyttää.

Hankintalain muutos yhden tarjouksen kilpailutuksen keskeyttämisestä lisää kustannuksia uudelleenkilpailutukseen liittyvästä työstä sekä nostaa mahdollisesti seuraavan kilpailutuskierron kustannuksia. Pk-yritysten osallistumisen lisääntyminen kilpailutuksiin on epätodennäköistä, koska kilpailutettavat kokonaisuudet ovat liian laajoja. Hankintojen jakaminen osiin esimerkiksi taloushallinnon palvelujen osalta aiheuttaisi merkittävää haittaa hankintayksiköille.

Sidosyksikkösääntelyn muuttuessa kuntiin ja muihin hankintayksiköihin tarvitaan lisää resursseja ja hankintaosaamista, kuten palkattavaa henkilöstöä tai konsulttipalveluja. Hankintaosaamisella tarkoitetaan hankintalain ja -prosessien asiantuntemusta sekä hankittavien palvelujen sisällön tuntevia asiantuntijoita, kuten IT- ja taloushallinnon osaajia. Mikäli nykyisin sidosyksiköiltä hankittavat palvelut jatkossa kilpailutetaan, lisääntyy kunnissa työvoiman tarve muun muassa palvelujen sisällön, sopimusten hallinnan ja valvonnan osalta. Osaavasta työvoimasta on jo nyt pulaa.

Esitystä perustellaan sillä, että palveluja tuotetaan jo markkinaehtoisesti ja markkinoilla on toimijoita esimerkiksi taloushallinto-, IT- ja ruokapalvelujen osalta. Taloushallintopalvelujen osalta markkinoilla nykyisin olevat toimivat ovat pääsääntöisesti pk-yrityksiä, jotka eivät välttämättä pysty vastaamaan kuntien tarpeisiin. Esimerkiksi Salon kaupungin talous- ja palkkahallintopalveluiden tuottaminen vaatii enemmän henkilöstöä, kuin mitä taloushallintopalveluja tuottavien yritysten keskimääräinen henkilöstömäärä (2 henkilöä) Tilastokeskuksen mukaan on. Palvelutarpeeseen vastaaminen edellyttäisi yrityksiltä merkittävää laajentumista.

Esitetty siirtymäaika on liian lyhyt näin olennaiselle ja merkittävälle muutokselle. Laajojen sopimusten purkaminen ja kilpailutuksen valmistelu vaativat aikaa ja osaavia henkilöitä. Yhtäaikainen siirtymäaika kaikille hankintayksiköille johtaa suureen määrään kilpailutuksia, joihin markkinoilla ei välttämättä ole tarpeeksi yrityksiä vastaamaan. Tämä todennäköisesti nostaa tarvittavien palvelujen hintoja. Realistisempi, toteutettavissa oleva siirtymäaika kilpailuttamisen näkökulmasta olisi 3–5 vuotta alasta riippuen, pidempi siirtymäaika ei kuitenkaan välttämättä tuo markkinoille tarpeeksi palveluntuottajia vastaamaan kuntien tarpeisiin.

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?

Vastaus:

Pykälässä 65 § säädetään markkinakartoituksista. Yleisesti ottaen markkinakartoitusten lisääminen on pitkällä aikavälillä hyvä asia. Käytännössä pykälän sekä muiden myöhemmin tulevien pykälien kirjaukset markkinakartoituksista aiheuttavat hankintayksiköille lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Laissa tulee säilyttää hankintayksikön oikeus toteuttaa markkinakartoitus haluamallaan tavalla ja mahdollisimman kevyesti. Salon kaupunki haluaa kiinnitettävän huomiota siihen, että hankintayksiköillä tulee olla vapaus toteuttaa markkinakartoitukset itselle sopivalla ja keveällä tavalla ilman esimerkiksi raskaita tietopyyntöjä tai markkinavuoropuheluita. Tältä osin painotetaan, että markkinakartoitukseksi tulisi riittää myös hankintayksikön itsensä tekemä kevytkin selvitystyö markkinoiden tilanteesta tai hankinnan jakamisesta osiin.

Markkinakartoituksen sekä markkinavuoropuhelut vievät aikaa ja siten pidentävät jo ennestään melko pitkiä hankintaprosesseja. Usein hankintayksikkö tuntee jo entuudestaan

markkinoilla olevat toimijat ja heidän tarjoamat tuotteet tai palvelut. Tällöin markkinakartoituksen tai markkinavuoropuhelun järjestäminen vie työaikaa ja pitkittää hankintaprosessia, koska se joudutaan tekemään varmuuden vuoksi (hankinnan jakaminen osiin tai hankinnan keskeyttäminen yhden tarjouksen johdosta).

Pykälässä 75 § säänneltäisiin hankintojen jakamista osiin, sen perustelemista vain erityisin syin ja osiin jakamattomuuden valituskelpoisuudesta. Osiin jakaminen olisi sallittua, jos hankintayksikkö on tehnyt markkinakartoituksen tai muun hankinnan toteutustapaa koskevan selvityksen. Tämä kirjaus lisänee hankintayksikön hallinnollista taakkaa ja resurssia, sillä tällöin lähes kaikista hankinnoista olisi pakko tehdä tavalla tai toisella markkinakartoitus tai selvitys, vaikka markkinatilanne olisi hankintayksikölle ennalta tuttu ja selkeä, eikä käytännön tarvetta markkinoiden kartoittamiselle ole. Tämä pidentää entisestään jo pitkiä hankintaprosesseja. Lain tulee mahdollistaa se, että hankintayksikön tekemä selvitystyö osiin jakamattomuudesta tai markkinoista riittää perusteeksi. Hankintayksiköllä itsellään on kuitenkin paras tieto siitä, millaista palvelua tai tuotetta tarvitaan ja onko hankinnan jakaminen osiin tarkoituksenmukaista hankintayksikön toiminta huomioiden. Hankinnan jakaminen osiin tuo hankintayksikölle aina usean toimittajan hankaluuden eli sopimusten hallinta ja yhteensovittaminen tietyissä hankinnoissa on hankalaa ja voi johtaa lisäkustannuksiin sekä ongelmiin hankintayksikön toiminnassa. Lisäksi jotkut hankinnat ovat selkeästi sellaisia, että niitä ei ole edes mahdollista jakaa osiin, esimerkiksi yhden tuotteen hankinnat tai järjestelmähankinnat.

Hankintalain 124 §:n esitetty muutos hankinnan valmistelua koskevan kuvauksen lisäämisestä hankintamenettelyä koskevaan kertomukseen lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Hankintalain 125 §:n esitetty lisäys edellyttää, että hankintamenettely tulee keskeyttää, jos avoimessa menettelyssä on saatu vain yksi tarjous. Keskeyttäminen olisi mahdollista vain silloin, jos hankintayksikkö on tehnyt markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin. Esitetty muutos lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, pidentää muutoinkin pitkiä hankintaprosesseja ja aiheuttaa lisäkustannuksia. Edellyttäminen hankinnan keskeyttämiseen edellä mainituissa tapauksissa johtaa siihen, että hankintayksiköt käytännössä pakotetaan tekemään markkinakartoituksia myös sellaisissa hankinnoissa, joissa tarjontaa markkinoilla ei ole. Salon kaupunki haluaa kiinnitettävän huomiota siihen, että hankintayksiköillä tulee olla vapaus toteuttaa markkinakartoitukset itselle sopivalla ja keveällä tavalla ilman esimerkiksi raskaita tietopyyntöjä tai markkinavuoropuheluja. Tältä osin painotetaan, että markkinakartoitukseksi tulisi riittää myös hankintayksikön itsensä tekemä kevytkin selvitystyö markkinoiden tilanteesta.

Pakotettu uudelleen kilpailutus saattaa johtaa myös siihen, että ainoan tarjouksen tehnyt tarjoaja voittaisi myös uudessa kilpailutuksessa, mutta korkeammalla hinnalla. Hankinnan keskeyttäminen vain yhden tarjouksen vuoksi aiheuttaa merkittävää haittaa hankintayksiköille. Hankintayksiköillä on joissain hankinnoissa tiedossa, että muita tarjoajia ei ole. Tilanne voi olla myös se, että hankintayksikön maantieteellinen sijainti on sellainen, että markkinoilla olevia yrityksiä ei kiinnosta tarjota kyseiseen hankintaan. Hankinnan keskeyttämisestä tulee tehdä päätös perusteluineen. Näin ollen yhden tarjouksen tapauksessa kyseinen tarjoaja saa tietää olevansa ainoa tarjoaja. Koska hankinta keskeytetään tässä kohtaa ja siten myös hankinnan toteutus viivästyy, on tällä yhdellä tarjoajalla hyvä mahdollisuus nostaa jo tarjottua hintaa. Tämä tilanne tuottaa mahdollisuuden hankinnan kustannusten nousuun. Lisäksi on mahdollista, että hankintayksiköllä on sen

toiminnan luonteesta, sijainnista tai resursseista johtuen on tarve juuri tietyn tarjoajan tuotteille tai palveluille, eikä muita tarjoajia käytännössä ole.

Ei ole selvää, koskeeko esitetty muutos vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja vai myös kansallisia hankintoja. Mikäli muutos koskee myös kansallisia hankintoja, lisää se merkittävästi hankintayksiköiden kustannuksia ja työmäärää. Mahdollinen pykälän soveltaminen tulisi rajata vain EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Kansalliset hankinnat on haluttu säännellä joustavammiksi, ja kyseisen pykälän ulottaminen myös kansallisiin hankintoihin lisää merkittävästi hankintayksiköiden kustannuksia ja resursseja.

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Vastaus:

Lakimuutoksilla on pyritty lisäämään kilpailua ja tarjouksia julkisiin hankintoihin. Salon kaupungin kokemus nykyisestä lainsäädännöstä, Markkinaoikeuden oikeuskäytännöstä ja muista julkisiin hankintoihin liittyvistä seikoista on se, että tarjoajat eivät ole nytkään kovin halukkaita tekemään tarjousta julkisiin hankintoihin. Ne koetaan vaikeiksi, monimutkaisiksi ja hankaliksi tarjota. Syy ei välttämättä ole hankinnan vaatimuksissa, vaan pakollisissa hankintalomakkeissa (esimerkiksi ESPD-lomake), Hilmaan vaadittavissa tiedoissa sekä hankinnan pitkissä prosesseissa ja valitusmahdollisuuksissa. Eräs tarjoamiseen vaikuttava asia on ollut myös se, että lähtökohtaisesti hankinnat ja niiden tiedot ovat julkisia. Edellä kuvatut muutokset muun muassa osiin jakamisessa ja hankinnan keskeyttämisessä voivat johtaa tilanteeseen, jossa tarjoajat eivät ole halukkaita tarjoamaan edelleenkään julkisiin hankintoihin, jos sääntelyn vuoksi lisätään hankintaan puuttumisen ja valittamisen mahdollisuuksia sekä hankintaprosessit pitenevät entisestään.

Hankintayksiköt panostavat nykyään jo hankinnan valmisteluun riittävällä tasolla ja osaavat arvioida, milloin hankinta on tarkoituksenmukaista jakaa osiin. Edellä esitetyt muutokset vähentävät hankintayksiköiden hankintavaltaa ja lisäävät hallinnollisia velvoitteita eivätkä esitetyt keinot ole sopivia tarjonnan ja säästöjen lisäämiseksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vastaus:

Ehdotettu vaatimus on ongelmallinen, koska se ei perustu selkeään tutkittuun tietoon. Sidosyksikön keskeinen määrittävä tekijä on määräysvalta ja sen käsite, eikä omistusosuus. Lakimuutoksen tulisi keskittyä määräysvallan käsitteen selkeämpään määrittelyyn, sillä joissakin sidosyksiköissä myös alle 10 %:n omistajat voivat käyttää määräysvaltaa ja vaikuttaa näin keskeisiin päätöksiin ja tavoitteisiin. Vähimmäisomistusvaatimus on keinotekoinen ja voi johtaa ongelmallisiin tilanteisiin. Esitys kaikkia sidosyksiköitä koskevasta 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksesta velvoittaa julkisen sektorin järjestelemään omistuksia ja yhtiörakenteita myös niissä yhtiöissä, joissa omistajia on vähän ja tällä hetkellä voimassa olevan hankintalain määräysvaltaedellytykset selvästi täyttyvät, näin ollen ehdotettu vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen. Tämä tarkoittaa sitä, että nyt hyvin toimivat rakenteet tulee purkaa, eikä vastaavia korvaavia rakenteita tai palveluita ole saatavilla. Tämä vaarantaa palveluiden jatkuvuuden ja aiheuttaa kustannusten merkittävää kasvua.

Toteutuakseen uudet omistusjärjestelyt edellyttävät osakkailta halua ja kykyä osakekauppoihin. Pienten kuntien asema uudistuksessa heikkenee, mistä johtuen omistusjärjestelyjen osalta on odotettavissa erimielisyyksiä, jotka käytännössä estävät omistusjärjestelyjen toteuttamisen. Epäselväksi jää, mikäli käytännön järjestelyistä tai osakkeiden hinnoista ei päästä yksimielisyyteen, miten yhtiöstä voidaan tällaisissa tilanteissa sulkea ulos omistajia.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vastaus:

Ehdotettu sidosyksiköiden omistusosuuden 10 % vähimmäisvaatimus ja lyhyt siirtymäaika voivat vaarantaa kuntien perus- ja tukipalveluiden jatkuvuuden toimialoilla sekä alueilla, joilla ei ole toimivia markkinoita. Peruspalveluiden katkokset haittaavat yhteiskunnan toimivuutta ja lisäksi tukipalveluiden katkokset voivat estää kuntien peruspalveluiden tuottamisen.

Muutos tulee kasvattamaan kuntien kokonaiskustannuksia. Tukipalveluiden kustannukset nousevat, kun volyymiedut menetetään ja rakennemuutoksista aiheutuvat kustannukset jäävät kuntien maksettaviksi. Markkinoilta hankittavat palvelut eivät todennäköisesti helpota tilannetta, sillä kuntien tarvitsemat suuren volyymin erityispalvelut keskittyvät todennäköisesti muutamalle suurelle toimijalle, joilla jatkossa on merkittävä hinnoitteluvälä.

Muutokset sidosyksikkösääntelyssä vaikuttaisivat merkittävästi erityisesti kaupungin jätehuollon sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluihin ja heikentäisivät kaupungin toimintaa ja taloutta. Sidosyksiköiden etuna on ollut pitkäaikainen sopimuskumppanuus, joka on turvannut palvelujen jatkuvuuden ja kehittämisen. Lisäksi sidosyksiköillä on pitkä kokemus ja osaaminen esimerkiksi kuntasektorin asioiden hoitamisesta ja toimintatavoista, jotka todennäköisesti menetetään, mikäli palvelut tuotettaisiin itse tai hankittaisiin markkinoilta. Muutoksen myötä menetettäisiin lisäksi kuntien palveluissa pitkään rakennetut volyymihyödyt, kustannustehokkuus sekä yhteiset kehittämisresurssit.

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

Vastaus:

Salon kaupunki ostaa sidosyksiköiltä jätehuollon, talous- ja palkkahallinnon, työterveyshuollon, joukkoliikenteen lippu- ja maksatusjärjestelmän, ICT:n, kirjaston käyttöjärjestelmän sekä tulkkaus- ja käännöspalveluiden alalta. Niillä toimialoilla, joilla on toimivat markkinat, palvelut ostetaan markkinoilta.

Salon kaupungin osalta muutokset sidosyksikkösääntelyssä aiheuttaisivat merkittäviä muutoksia ja vaikutuksia etenkin jätehuollon, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen sekä myös muiden palvelujen osalta.

Sidosyksiköillä on pitkä kokemus ja osaaminen esimerkiksi kuntasektorin asioiden hoitamisesta ja toimintatavoista, jotka todennäköisesti menetettäisiin, mikäli palvelut tuotettaisiin itse tai hankittaisiin markkinoilta. Muutoksen myötä menetettäisiin lisäksi kuntien palveluissa pitkään rakennetut volyymihyödyt, kustannustehokkuus sekä yhteiset kehittämisresurssit. Näiden palveluiden toiminta jouduttaisiin aloittamaan lähes uudelleen.

Sidosyksiköiden tarkoitus ei ole ensisijaisesti tuottaa omistajilleen voittoa, vaan tuottaa monimutkaiset palvelukokonaisuudet palvelua tarvitseville kunnille ja muille hankintayksiköille. Järjestelmähankinnat ovat yksi erittäin hyvä esimerkki siitä, miten sidosyksiköiden kautta kunnat, ja erityisesti pienet kunnat, ovat voineet saada suurtakin synergiahyötyä yhteisesti kehitettyjen järjestelmien kautta. Kun tiettyyn tarpeeseen perustuvaa järjestelmätyötä aletaan kehittää, lähes samalla kustannuksella voidaan saada usealle toimijalle toimiva järjestelmä. Lisäksi kunnat ovat voineet vaikuttaa siihen, millainen järjestelmä on, miten sen tulee toimia ja millaista tietoa sen tulee tuottaa. Näin ollen yhteisesti kehitetyistä järjestelmistä on saatu ns. skaalaushyötyä. Lisäksi omistajat eli kunnat ovat voineet myös vaikuttaa luodun järjestelmän jatkokehittämiseen.

Sidosyksikköjärjestelyn hyötynä ovat siten keskitetty järjestelmäasiantuntijuus ja voittoa tavoittelemattomuus, mikä konkretisoituu julkisten varojen säästönä, kun järjestelmää kehitetään lainsäädännön muutoksia vastaavaksi. Nämä hyödyt menetetään lähes kokonaan, mikäli sidosyksikköjä koskeva sääntely astuu voimaan. Markkinoilta ei ole saatavilla kuin tietynlaisia järjestelmätuotteita, joiden muokkaaminen kunkin hankintayksikön tarpeisiin vie runsaasti aikaa, mikäli se on edes mahdollista. Lisäksi kaikki markkinoiden tuotteisiin tehtävä kehitystyö ja järjestelmien muokkaaminen tilaajien tarpeisiin tulisi kohtuuttoman kalliiksi, sillä se vaatii mm. henkilötyötä.

Sidosyksikön poistuessa menetetään myös kaikki synergiahyöty eli esimerkiksi järjestelmien kehittämis- ja hankintatyö, josta ovat samalla vaivalla hyötäneet useat kunnat. Näistä esimerkkeinä ovat mm. Joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmä sekä kirjastojärjestelmä. Vastaavaa palvelua ei tulla todennäköisesti saamaan markkinoilta. Yhden järjestelmätoimijan sijaan pitäisi todennäköisesti hankkia palvelua useilta eri järjestelmäpalveluntuottajilta. Haasteena olisi varmistaa, että kaikki järjestelmät toimivat keskenään. Usean toimijan kokonaisuus on sen vuoksi epävarma ja sisältää paljon riskejä. Mikäli uusi hankittava järjestelmä saataisiin markkinoilta, se vaatisi runsaasti kehittämistyötä eli aiheuttaisi siten kaupungille olennaisia kustannuksia. Lisäksi koska markkinoilla ei ole saatavilla suoraan vastaavaa palvelua, aiheuttaisi tämä sen, että kaupunki joutuisi tyytymään markkinoiden palveluihin ja siten kustannukset tulisivat kasvamaan. Yksittäisillä kaupungeilla ei pienenä toimijana ole todellista neuvotteluasemaa suhteessa näihin markkinoihin. Kustannukset moninkertaistuisivat, kun yksittäiset kunnat maksaisivat samasta kehittämisestä usealle toimijalle, kun nyt kustannukset on voitu jakaa.

Jätehuollon osalta esitetyt muutokset olisivat merkittäviä. Yhtiöllä on omistuksessaan huomattavan arvokas jätehuoltoinfra, jonka käsittely nykyisen omistusrakenteen muuttamisen yhteydessä edellyttää huolellista suunnittelua ja usean eri osapuolen hyväksymiä neuvotteluratkaisuja, joiden vaihtoehtona on kallis ja kauan kestävä riitely. Kuntien tarvitseman palvelun tuottamiseen ei ole olemassa yksityisiä palveluntuottajia eikä uusien toimijoiden tulo markkinoille ole mahdollista ilman merkittävää pääomapanostusta. Kunnilla on kuitenkin koko ajan lakisääteinen velvollisuus järjestää jätehuoltoa, jonka on toimittava kaikissa olosuhteissa. Kunnallisella jätehuolto-yhtiöllä on huomattava omaisuus ja pitkiä palvelusopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa. Osakassopimuksessa ei ole varauduttu tämän tyyppiseen tilanteeseen, joten asiat on ratkaistava neuvotteluilla 17 omistajakunnan kesken. Se edellyttää niin laajoja taloudellisia ja lainopillisia selvityksiä, että järjestelyn toteuttaminen kestää vuosia.

Talous- ja palkkahallintopalvelujen osalta palveluihin sisältyvät kirjanpito, laskujen välitys, maksuliikenne, perintäpalvelut sekä palkkahallinnon palvelut järjestelmineen. Laajoissa ja vaikeasti uusittavissa palveluissa, kuten esimerkiksi taloushallintopalveluissa sidosyksiköiden etu on pitkä sopimuskumppanuus, jolla turvataan palvelujen jatkuvuus ja niiden kehittäminen

pitkällä aikavälillä. Muun muassa kuntien talous- ja henkilöstöhallinnon osaaminen (kuten kirjanpito ja palkanlaskenta) edellyttää erityisosaamista, jota yksityisillä markkinoilla ei välttämättä ole. Palvelun tuottaminen omana toimintana edellyttäisi henkilöstöresurssien sekä toimitilojen merkittävää lisäämistä. Merkittäviä lisäkustannuksia syntyisi myös esimerkiksi tietojärjestelmien, välineiden yms. hankintojen osalta.

Kustannukset tulisivat todennäköisesti lisääntymään myös markkinoilta hankittavan palvelun osalta, koska kaupungille tarvittaisiin myös tässä tapauksessa lisää henkilöstöresurssia mm. hallinnoimaan sopimuskauden aikaista toimintaa sekä toteuttamaan mahdollisia lukuisia kilpailutuksia.

Mikäli palvelut jouduttaisiin hankkimaan markkinoilta, palvelujen saatavuus kaupungin tarpeita vastaavaksi voi olla haasteellista. Kilpailutustilanteessa on todennäköistä, että palvelut pirstaloituvat eli niitä joudutaan hankkimaan useilta eri toimijoilta ja siten palvelun kokonaishallinta ei toteudu. Mikäli palvelua ei ole saatavilla juurikaan markkinoilla tai markkinat ovat suppeat, on riskinä, että palvelun kustannukset kasvavat merkittävästi. Palvelun käynnistäminen ja toimintamallien yhteensovittaminen vaatii runsaasti aikaa, mikäli toimija hankitaan markkinoilta. Lisäksi riskinä on sopimussuhteen lyhytaikaisuus eli sopimukset joudutaan kuitenkin säännöllisin väliajoin kilpailuttamaan. Näin ollen palvelun jatkuvuus ja pitkäjänteisyys eivät välttämättä toteudu.

Mikäli sidosyksikölle suunniteltu omistussosuuden raja toteutuisi ja toimintoja jouduttaisiin joko palauttamaan omaksi toiminnaksi tai kilpailuttamaan, tarvitaan mahdollisimman pitkä siirtymäaika sidosyksiköiden tuottamien palvelujen uudelleen järjestelyille. Esimerkiksi taloushallintojärjestelmien hankinta ja palveluiden käynnistäminen vaativat hyvin pitkiä aikoja, jotta toiminta saadaan luotettavasti käyntiin. Henkilöstöresurssien saatavuus on myös haaste, sillä osaavasta henkilöstöstä on jo tällä hetkellä pulaa.

Joukkoliikenteen lippu- ja maksatusjärjestelmä koostuu erilaisista moduuleista, joiden hankinnasta ja toimivuudesta sidosyksikön asiantuntijat ovat huolehtineet. Erityisen tärkeä hyöty on ollut siinä, että sidosyksikö hoitaa kaikki järjestelmän arjen häiriötilanteet sekä kehittää jatkuvasti järjestelmää vastaamaan lainsäädännön muuttuviin vaatimuksiin ja vastaamaan nykypäivän matkustajien tarpeita. Sidosyksikön toteutusta tarkasteltaessa on myös tärkeä ottaa huomioon, että nykyinen toimittaja kilpailuttaa joukkoliikenteen taustajärjestelmän moduulit markkinoilta, joten järjestely ei sulje pois markkinaehtoisia järjestelmäntuottajia.

Nykyisen järjestelmän kaikki toiminnallisuudet ovat tärkeitä sekä lainsäädännön vaatimusten osalta että pyrittäessä tuottamaan käyttäjäystävällistä joukkoliikennepalvelua. Uuden järjestelmän pitäisi siis vähintään vastata nykyistä palveluiltaan.

Muutos aiheuttaisi käytännön haasteita usealla eri tavalla. Kriittisintä esitetystä rajauksessa on asiantuntijatuen katoaminen. Vastaavan joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmän hankintaan ja ylläpitoon ei ole riittävää osaamista eikä henkilöresurssia Salon kaupungissa. Pelkästään hankinta-asiakirjojen laatiminen edellyttäisi sellaista järjestelmäasiantuntijuutta, jota kaupungilla ei ole. Haastetta lisää se, että järjestelmäosaajista on pulaa valtakunnallisesti, joten on hyvin epätodennäköistä, että Salo olisi kilpailukykyinen työnantaja järjestelmäasiantuntijoiden rekrytointimarkkinoilla, jos nykyinen sidosyksikkö puretaan ja kaikki hankintayksiköt käynnistävät samanaikaisesti rekrytoinnit.

Hankinta-asiakirjojen suunnittelun ostaminen esimerkiksi konsulteilta ei poista tarvetta lisäasiantuntijalle, sillä myös sopimuskauden aikainen järjestelmän kehittäminen, toimivuuden seuranta ja häiriötilanteiden ratkaiseminen hoidetaan nykyään sidosyksikön toimesta. Lisäksi alustavan kartoituksen perusteella vaikuttaa, ettei konsulleillaan ole riittävää osaamista hankinnan vaatimista spesifistä substanssista. Tähänastinen kokemus on, että kilpailutettaessa järjestelmiä tilaaja joutuu yleensä tyytymään siihen, mitä on, sen sijaan, että järjestelmä voidaan kehittää tosiasiallisia tarpeita vastaavaksi. Varsinkin pieni tilaaja joutuu tekemään paljon kompromisseja tarpeissaan järjestelmien suhteen, sillä niiden muokkaaminen tilaajien tarpeisiin tulisi kohtuuttoman kalliiksi. Tosiasia on myös, että nykyiseen valtakunnalliseen toimijaan verrattuna yksittäisen, pienen joukkoliikenneviranomaisen on hyvin vaikea neuvotella esimerkiksi lippulaitetoimittajien kanssa oman järjestelmänsä ja toimittajan laitteiden yhteensovittamisesta. Salon kokoisella viranomaiskaupungilla ei myöskään ole pienillä matkustus- ja lippuostomäärillään mahdollista saada yhtä edullisia sopimuksia maksutapojen transaktiokustannuksista.

Lainsäädäntö asettaa useita, myös keskenään ristiriitaisia vaatimuksia joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmälle. Toisaalta tietosuojavaatimukset tiukentuvat ja toisaalta liikennepalvelulaki edellyttää asiakastietojen jakamista esimerkiksi liikennepalvelulain 18 luvussa puolesta asiointi- ja yhteiskäyttöisyysvaatimusten kautta. Näihin yhteisiin haasteisiin on ollut tehokasta etsiä yhdessä ratkaisua sidosyksikön toimesta. Sidosyksikön purun myötä ei ole realistista olettaa, että erityisesti pienet toimijat, joissa joukkoliikennettä tuotetaan kaupungin organisaatiossa muutaman henkilön toimesta, kykenevät löytämään ratkaisuja. Lisäksi kustannukset moninkertaistuisivat, kun yksittäiset viranomaiset maksaisivat samasta kehittämisestä usealle toimijalle, kun nyt kustannukset on voitu jakaa. Näin sen sijaan, että väheneviä joukkoliikenteen määrärahoja käytettäisiin itse kuljetuspalvelun tuottamiseen, taustamenot lisääntyvät ja varsinaisen liikenteen palvelutasoa on karsittava.

Järjestelmän vaihtuminen aiheuttaa myös kehittämisen kannalta haasteen. Yksi lippu- ja maksujärjestelmän tärkeistä ominaisuuksista on sinne kerättävä matkustustieto. Tietoa tarvitaan sekä lakisääteisten tilastotietojen tuottamiseen että joukkoliikenteen kehittämiseen. Kehittämisen kannalta tärkeää on, että aikajana on eheitä ja niitä on helposti taaksepäin saatavilla eikä tieto ole pirstaloituneena. Aina, kun järjestelmää vaihdetaan, aiheutetaan samalla epäjatkuvuuskohta, mikä pirstaloittaa tietoa, joka puolestaan lisää tiedonkeruun työläyttä.

Kirjaston käyttöjärjestelmän osalta Vaski-kirjastot ovat kirjastokimppa, mikä edellyttää, että Salon kaupungilla ei voi olla vain yhden kunnan yksittäistä omaa järjestelmää kirjastopalveluiden tuottamiseen. Markkinoilla ei ole toimijaa, joka kykenisi toimittamaan samantasoisia palveluita. Nykyinen järjestelmä on osoittautunut edullisemmaksi ja laadukkaammaksi kuin mikään muu toimija.

Käännös- ja tulkkauksipalveluiden osalta haasteena on tulkkauksipalvelun oikeellisuuden ja asianmukaisuuden varmistaminen. Tulkkauksipalvelussa riippuen voi olla iso merkitys käännettävän kielen tunnistamisella. Tärkeää on myös tulkin kokemus ja osaaminen, jotta käännöstyö tulee tehtyä oikein. Huonossa tapauksessa asiakas voi kärsiä tai menettää etuuksia tms. mikäli tulkki ei ole kääntänyt kieltä tai sen murretta oikein.

Ongelmaksi tulee myös sopimusten hallinta. Tällä hetkellä tulkkauksipalveluja on ollut saatavilla yhdeltä toimittajalta eli sidosyksiköltä, joka on ottanut tilauksen vastaan ja etsinyt sopivan tulkin kielestä riippumatta. Palvelu on toiminut siten yhden luukun periaatteella.

Jatkossa tulkkauspalvelut kilpailutetaan todennäköisesti niin, että kukin kieli on oma osa-alueensa. Näin ollen kaupunki joutuu jatkossa hallinnoimaan lukuisia sopimuksia ja sopimustoimittajia. Tästä seuraa väistämättä hallinnollisen työn merkittävä lisääntyminen, kun palvelualueiden työntekijät joutuvat tilaamaan tulkin sekä valvomaan tulkkaustapahtuman oikeellisuutta ja asianmukaisuutta. Sidosyksikön myötä poistuu runsaasti tietopääomaa tulkkauspalveluista. Tällä tarkoitetaan sitä, että nykyinen toimija on valvonut tulkkien ammattitaitoa, koulutusta ja pätevyyttä sekä yleisesti ottaen heidän kykyään tuottaa palveluja. Samoin se on seurannut asiakkailta saatua palautetta ja tulkkauksen laatua ja palvelupoikkeamia.

- Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)
- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Vastaus:

Kaupunkiorganisaatiolle muutoksesta ei todennäköisesti seuraisi taloudellisia tai muita hyötyjä, vaan muutokset lisäävät hallinnollista taakkaa ja aiheuttavat merkittäviä lisäkustannuksia. Sen sijaan kaupungin ja talousalueen elinvoiman näkökulmasta voidaan saavuttaa taloudellisia hyötyjä markkinoiden avautumisen myötä.

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

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Vastaus:

Esitetty siirtymäaika on liian lyhyt näin olennaiselle ja merkittävälle muutokselle. Laajojen sopimusten purkamisen ja kilpailutuksen valmistelu vaativat aikaa ja osaavia henkilöitä. Yhtäaikainen siirtymäaika kaikille hankintayksiköille johtaa suureen määrään kilpailutuksia, joihin markkinoilla ei välttämättä ole tarpeeksi yrityksiä vastaamaan. Tämä todennäköisesti nostaa tarvittavien palvelujen hintoja. Realistisempi, toteutettavissa oleva siirtymäaika kilpailuttamisen näkökulmasta olisi 3–5 vuotta alasta riippuen, pidempi siirtymäaika ei kuitenkaan välttämättä tuo markkinoille tarpeeksi palveluntuottajia vastaamaan kuntien tarpeisiin.

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

Vastaus:

Mikäli sidosyksikkövaatimuksen valmistelua jatketaan lausunnolla olevassa muodossa, on tarpeen säätää poikkeuksista, jotka mahdollistavat kuntalaisten peruspalvelujen järjestämisen ja turvaavat huoltovarmuutta. Ainakaan jätehuoltoon sekä muihin sellaisiin hankintalain soveltamisalan toimialoihin, joilla toimivien sidosyksikköyhtiöiden omistuksessa on isoa infraomaisuutta, ei lakimuutoksella pitäisi aiheuttaa pakollisia omistusjärjestelyjä. Samoin olisi tarpeen tarkastella poikkeuksien tarvetta sellaisilla yhteisiin tietojärjestelmiin perustuvilla toimialoilla, joilla yhteinen järjestelmä on alun perin kehitetty julkisilla varoilla. Näitä ovat esimerkiksi joukkoliikenteen lippujärjestelmä ja kirjastojärjestelmä. Siirtymäajalle

tulisi säätää kunnille ja kuntayhtiöille vapautus varainsiirtoveroihin lakimuutosten johdosta tehtävissä omaisuusjärjestelyissä.

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?

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?

Vastaus:

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopuminen on kannatettavaa, koska se vie liikaa hankintayksikön sekä tarjoajien resursseja jo muutoinkin pitkässä hankintaprosessia. Otteiden toimittaminen kestää usein viikkoja, mikä viivästyttää sopimusten tekemistä. On kannatettavaa ja tärkeää, että hankintayksiköillä on mahdollisuus selvittää tarjoajien taustat, mutta pakollisten poissulkemisperusteiden osalta valtionhallinnon tulisi selvittää tietojen saamista sähköisesti ja automaattisesti.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Vastaus:

Ehdotetussa muutoksessa tullaan velvoittamaan hankintayksiköt julkaisemaan jatkossa jälki-ilmoitus tekemistään suoraan hankinnoista sekä kansallisista hankinnoista. Tämä lisää osaltaan hankintojen avoimuutta, mutta se lisää myös hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa sekä edelleen pitkittää hankintaprosessia. Hankintalaissa on haluttu säilyttää kansallisten hankintojen menettelyjen keveys, mutta ehdotetut muutokset heikentävät tätä. Mikäli lakimuutos jää lopulliseen lakiin, tulee jälki-ilmoitusten tekeminen olla hankintayksiköille helppoa ja yksinkertaista ilman lukuisia tai yksityiskohtaisia tietoja. Jälki-ilmoitus tulee voida tehdä hyvin yleisellä tasolla.

Muut huomiot