

Lausunto: Työryhmän mietintöä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kempeleen kunta ei kannata sidosyksikköjä vähimmäisomistusta koskevaa esitystä. Vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista haittavaikutuksista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esitetty vähimmäisomistusvaatimus kohdistuu ensisijaisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin sekä niiden mahdollisuuksiin tehdä alueellista yhteistyötä mm. talous-, henkilöstö-, ICT-palveluiden, jätehuollon sekä muiden palveluiden osalta. Sidosyksiköiden kautta kunnalla on ollut mahdollista saada sidosyksiköiden markkinoilta kilpailuttamat palvelut pienemmillä kustannuksilla kuin ne olisivat olleet jokaisen kunnan itse tuottamina. Sidosyksiköt ovat näin mahdollistaneet kuntien laajamittaisen yhteistyön näiden palveluiden järjestämisessä. Uudistus ei koske samalla tavalla isoimpia toimijoita, jotka pystyvät jatkamaan omistajina nykyisissä sidosyksiköissä tai ottamaan yhteisesti tuotetut palvelut takaisin omaksi toiminnaksi eikä palveluiden kilpailuttamisvelvoitetta ole.

Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaa kunnille kohtuuttomia muutostaloudellisia mm. uusien kilpailutusten, käyttöönottojen, uusien yhteistyötahojen voittoon tähtäävien hinnoittelumallien sekä organisaation omien lisäresurssien, esim. hallinnollisen sekä kilpailuttamistyön, osalta. Lisäksi pienten ja keskisuurten kuntien riskitaso nousee merkittävästi näiden kriittisten palveluiden järjestämisessä, kun hankinnat tulevat kilpailutettaviksi markkinoilla tai järjestettäväksi omana toimintana.

Pienillä ja keskisuurilla kunnilla ei ole resursseja tai riittävää osaamista kilpailuttaa palveluita markkinoilta, mikä voi johtaa palveluiden heikkenemiseen. Hankintalaki on erittäin vaikeasti sovellettava laki ja pohjautuu pitkälti oikeuskäytäntöön. Hankintalaki soveltuu erityisen huonosti vaativiin esim. ict- ja talous- ja palkkahallinnon kilpailutuksiin, joissa hankinnan vaatimusmäärittelyt ovat laajat ja tarkat. Hankintojen kilpailutus ei ole mahdollista ilman erillistä hankinta-asiantuntijaa. Pienissä ja keskisuurissa ei ole riittävää hankintaosaamista, minkä seurauksena kuntiin tulee palkattavaksi lisää henkilökuntaa, tai osaamista tulee hankkia konsulteilta lainmuutoksen takia.

Sidosyksikkömuutoksen myötä kunnan palveluihin liittyvä riskitaso nousee merkittävästi. Tällä hetkellä Kempeleen kunta hankkii mm. kriittiset tietohallinnon palvelut sidosyksiköltä Joki ICT Oy:ltä. Näihin kuuluvat mm. tietoliikenneyhteydet, konesalipalvelut, palomuri ja paikallisverkot. Näihin palveluostoihin on päädytty, jotta kunnan henkilöriskiä on saatu vähennettyä, sillä aiemmin nämä kaikki palvelut olivat yksittäisten henkilöiden vastuulla kunnassa. Jos nämä palvelut nyt hankitaan markkinoilta, palvelut eriytyvät eri toimijoille ja palveluiden tarjoajien laatu vaihtelee huomattavasti, minkä seurauksena riskitaso nousee. Lisäksi poistuu synergiaedut siitä kuin yksi toimija on tuottanut nämä palvelut useille kunnille yhteisesti. Lisäksi Kempeleen kunta hankkii sidosyksiköltä Monetra Oulu Oy:ltä talous- ja palkkahallinnon palvelut. Mikäli palkkahallinnon palvelut joudutaan kilpailuttamaan markkinoilla, lisää tämä merkittävästi palkkojen oikein maksamisen riskiä, sillä markkinatoimijoilla

on vain hyvin vähän kokemusta esim. opettajien palkanmaksusta OVTES:n mukaan ja yksityisen puolen järjestelmistä vain hyvin harvat soveltuvat opettajien palkanmaksuun.

Mikäli lakimuutos tulee voimaan, nykyisellään toimivat sidosyksiköt tulevat todennäköisesti ainakin osittain purkautumaan, sillä 10 %:n tai tämän ylittäviä omistusosuuksia ei löydy suurimmalla osalla sidosyksiköistä kuin muutamia ja mahdolliset omistusjärjestelyt tähän suuntaan ovat epätodennäköisiä. Toisaalta pienten kuntien osalta kymmenenkään omistajan omistuspohja ei tuota niin suurta palveluiden volyymimäärää, jolla yhtiö voisi järjestää toimintansa tehokkaasti. Oletettavaa on, että nykyiset sidosyksiköt tulevat tekemään markkinoilla kauppaa omista liiketoiminnoistaan, jolloin kuntien tarvitseman kriittisen tukipalveluosaamisen karkaaminen kansallisten ja kansainvälisten pörssiyhtiöiden hallintaan on merkittävä riski sekä taloudellisesti, että huoltovarmuuden kannalta.

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

Pienillä ja keskisuurilla kunnilla on suuria organisaatioita heikommat resurssit ja osaaminen järjestää tarvitsemiaan tukipalveluita itse. Kempeleen kunnan omistus mm. Monetra Oy:stä, Joki ICT Oy:stä, Tiera Oy:stä ja Kiertokaari Oy:stä jää huomattavasti alle esitetyn vaaditun 10 % rajan.

Uudistuksen toteutuessa Kempeleen kunta joutuisi kilpailuttamaan mm. talous- ja palkkahallinnon, suuren osan ICT-palveluista sekä merkittäviä ohjelmistoja. Näiden kilpailutus- ja muutokustannuksien arvioidaan olevan yhteensä merkittävät 0,7–0,9 milj. euroa. Lisäksi jätehuollon palvelut on järjestetty Kiertokaari Oy:n kautta, kirjastojärjestelmät Koha-Suomi Oy:n kautta ja seudullinen matkailumarkkinointi Oulun Matkailu Oy:n kautta ja kaikki nämä tulee järjestää lain voimaan tullessa uusiksi. Siten nykyiset kuntien yhteistyön muodot menevät uusiksi.

Talous- ja palkkahallinnon kilpailutus on merkittävä prosessi ja työllistäisi kunnan talous- ja henkilöhallinnossa työskentelevät kolme henkilöä 2–3 vuodeksi suurelta osiin kilpailutus- ja muutosprosessiin. Tämän lisäksi kilpailutukseen tarvittaisiin ulkopuolista hankintapuolen asiantuntemusta. Muutoksella olisi myös suuret vaikutukset koko kunnan esihenkilöiden ja henkilöstön päivittäiseen työntekoon. Kilpailutus- ja muutokustannusten arvioidaan olevan n. 200.000–300.000 euroa. Ottaen huomioon kilpailutus- ja muutokustannukset kilpailutuksella ei arvioida saavutettavan säästöjä, vaan kokonaiskustannukset nousevat. Lisäksi riskitaso talous- ja palkkahallinnon palveluiden järjestämiseen kasvaisi merkittävästi erityisesti palkkahallinnon osalta. Talous- ja palkkahallinnon palveluita tarjoava Monetra Oulu Oy tarjoaa samalla myös muita merkittäviä palveluita kunnalle mm. laki- ja hankintapalveluita ja rekrytointipalveluita. Mikäli Monetra Oulu Oy purkautuu lakimuutokset vuoksi, tulee myös nämä palvelut järjestää toisin.

ICT-palveluiden ja järjestelmien kilpailutus on varsin haastavaa. Jotta järjestelmät täyttäisivät tilaajan odotukset, edellyttää se laajoja vaatimusmäärittelyitä. Lisäksi kriittisten ohjelmistojen käyttöönotto vie vuosia. Nyt sidosyksiköille kuten Joki ICT:llä ja Tieralla on näihin kilpailutuksiin vaadittavaa erityisosaamista ja resurssia ja ne ovat kilpailuttaneet kunnille yhteisesti näitä palveluita. Jos jatkossa nämä kilpailutukset tulevat kuntien omaksi hoidettavaksi, kilpailutusten lopputulos on kuin arpapeliä eikä välttämättä saada hankittua sopivaa tai haluttua järjestelmää, mikä aiheuttaa tehottomuutta palveluiden järjestämisessä ja yleistä työtyytyväisyyden laskua.

Kunta on hankkinut esimerkiksi lähiaikoina Tieralta teknisten palveluiden toiminnanohjausjärjestelmän TieraCityn. Käyttöönotto on vienyt useita vuosia ja käyttöönottokustannukset ovat satoja tuhansia. Lakimuutoksen myötä Kempeleen kunnan tulee irtisanoa juuri käyttöönotettu järjestelmä ja kilpailuttaa uusiksi. Pelkästään tämän yksittäisen järjestelmän arvioidut kilpailutus- ja käyttöönottokustannukset ovat n. 250.000–300.000 euroa. Tämän lisäksi uudelleen kilpailutettavia ict- järjestelmiä ovat mm. Tieralta hankittu asianhallintajärjestelmä CaseM, Joki

ICT:itä hankitut tietoliikenne, verkko- palomuuuri- ja konesalipalvelut sekä taloussuunnittelu- ja raportointijärjestelmä ja muut pienemmät järjestelmät. Näiden järjestelmien ja palveluiden kilpailutus- ja muutokustannuksiksi arvioidaan yhteensä n. 250.000–300.000 euroa. Yhteensä ICT:n uudelleenkilpailutus- ja käyttöönottokustannukset ovat arviolta n. 500.000–600.000 euroa. Selvää on, että lakimuutos johtaa kustannusten kasvuun, sillä kilpailutuksilla ei uskota hintojen putoavan ja päälle tulevat nämä käyttöönotto- ja kilpailutuskustannukset.

Kempeleessä ei ole omaa hankinta-asiantuntijaa ja tarvittava hankintaosaaminen on hankittu joustavasti palveluntarjoajilta mm. Monetra Oulu Oy:itä. Mikäli sidosyksiköitä koskeva muutos toteutuu kilpailutusten määrä kasvaa merkittävästi ja kuntaan on palkattava todennäköisesti hankinta-asiantuntija tai hankinta-asiantuntijan palvelua tulee hankkia merkittävästi lisää palveluntarjoajalta, mikä lisää Kempeleen kunnan vuotuisia kuluja arviolta n. 80.000 eurolla vuodessa.

Toteutuessaan sidosyksikkömuutos johtaisi tukipalvelukustannusten voimakkaaseen kasvuun, toiminnan laadun heikkenemiseen ja merkittävään riskitason nousuun. Myös osaavien henkilöstöressurssien saatavuus tulisi olemaan haasteellista.

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

Mikäli vähimmäisomistusrajaa koskeva sääntely tulee voimaan, joudumme arvioimaan nykyisten sidosyksiköiden toimintamallia uudelleen. Päätöksiä ei ole vielä tehty, mutta sidosyksikköomistukset joudutaan purkamaan ja kilpailuttamaan palvelut uudelleen, mikä todennäköisesti johtaa kustannusten nousuun ja palvelutason heikkenemiseen. Lisäksi arvioidaan palveluiden ottamista itse järjestettäväksi, mutta tämä tuskin on mahdollista näin pienessä kunnassa johtuvasta henkilöstöriskistä. Käytännössä nämä palvelut, jotka on järjestetty kuntien kanssa yhdessä, joudutaan järjestämään yksin kilpailuttamalla ne markkinoilta.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Kempeleen kunnalle muutoksesta ei ole aiheutumassa taloudellisia eikä toiminnallisia hyötyjä. Palveluiden järjestämisen kokonaiskustannus kasvaa ja riskitaso nousee olennaisesti.

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

Siirtymäajat eivät ole riittäviä eivätkä realistisia huomioiden sopimusten purkamisen, kilpailutusten valmistelun sekä niiden toteuttamisen sekä uusien palveluiden käyttöönoton. Arvioimme, että siirtymäajan tulisi olla vähintään viisi vuotta, jotta muutosprosessi on mahdollista toteuttaa hallitusti. Markkinoille tulee todennäköisesti kaaos, kun arviolta n. 200–250 kuntaa alkaa samanaikaisesti kilpailuttamaan vastaavia talous- ja palkkahallinnon, ict- ja muita palveluita. Lisäksi hankinta-asiantuntijoista tulee kova kilpailu, kun kilpailutuksia varten kunnat joutuvat palkkaamaan hankinta-alan henkilöitä tai ostamaan hankintapalveluita.

Siirtymäajoissa pitäisi huomioida myös vastatehdyt hankinnat. Edellä kuvattiin Kempeleen kunnan vasta tekemää TieraCityn hankintaa, joka on kokonaisuudessaan kestänyt vuosia ja hankintaan on mennyt satoja tuhansia. On täysin käsittämätöntä, että kunta joutuu nyt irtisanomaan juuri hankitun ja käyttöönotetun järjestelmän.

Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä olisivat nykyisten sidosyksikköjen kautta hankittujen tukipalveluiden uudelleenjärjestelyt, olemassa olevien sopimusten purkamiseen liittyvät toimenpiteet, erilaiset selvitykset mm. muutoksen taloudellisista vaikutuksista, kilpailutusten valmistelu, toteutus, järjestelmien tietosuojavaikutusten arvioinnit, toimintavarmuuden varmistaminen myös normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa, käyttöönottoprosessit, henkilöstöressurssien lisääminen hankintojen valmisteluun sekä suunnitteluun.

1,5 vuoden siirtymäajassa Kempeleen kunta ei ehdi tehdä edellä mainittuja muutoksia eikä se varmasti ole markkinoidenkaan puolesta mahdollista. Siten siirtymäajan lyhyys aiheuttaa lainvastaisen tilan Kempeleen kunnan osalta ehdotetun siirtymäajan päättymisen jälkeen.