

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

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/4099/2024

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Tavoitteet julkisten hankintojen tehokkuuden parantamisesta, kustannussäästöistä ja laadukkaiden julkisten palveluiden turvaamisesta ovat kannatettavia.

Kilpailutusprosessiin esitettävät muutokset tukevat osittain asetettuja tavoitetta. On odotettavissa, että hankintayksiköiden ohjaaminen vahvemmin markkinavuoropuheluihin tulee lisäämään kilpailua. On kuitenkin keskeistä tunnistaa, että julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädeltyä. Haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi vaaditaan entistä parempaa hankintaosaamista ja mahdollisesti lisäresursointia. Vaikka hallitus on käynnistänyt toimenpiteitä normien keventämiseksi, nyt esitettävät muutokset eivät kevennä normeja, vaan päinvastoin tulevat lisäämään sääntelyä.

Sidosyksikkösääntelyn osalta esitys ei edistä kustannussäästöihin liittyvää tavoitetta eikä lisää kilpailua, ainakaan keskipitkällä aikavälillä. Muutosten vaikutuksia on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon erilaisten toimijoiden ja palvelurakenteiden tarpeet. On tärkeää varmistaa, että sääntely tukee julkisten palveluiden tehokasta järjestämistä, eikä johda hallinnollisen taakan tai kustannusten kasvuun.

10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus sidosyksikköön ei johtaisi suoraan siihen lopputulokseen, että sidosyksiköissä järjestämisen sijaan kunnat siirtyisivät ostamaan palveluita markkinoilta. Lyhyellä aikavälillä 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta aiheutuu pakon edessä tehtävien yritysjärjestelyjen ja markkinapuutostilanteessa hätäisesti tehtyjen kilpailutusten takia merkittäviä kustannuksia. Kun suuri määrä kilpailutuksia tehdään samanaikaisesti, on myös todennäköistä, etteivät kaikki hankintayksiköt saa tarjouksia kilpailutuksiinsa. Voi olla, että osa nyt sidosyksiköiden markkinoilta kilpailuttamalla hankkimasta palvelutuotannosta siirtyy omistajakuntien omaksi tuotannoksi.

Mitään perustetta ei ole olettaa, että pidemmälläkään aikavälillä sidosyksikköhankintojen rajoittamisesta olisi saatavissa merkittäviä säästöjä tai merkittävää toiminnan siirtymistä markkinoille. Kunnat seuraavat tälläkin hetkellä sidosyksiköidensä toiminnan tehokkuutta ja vertaavat niiden toteutunutta hintatasoa vastaavaan markkinahintatasoon. Myös sidosyksiköt kilpailuttavat hankintansa eli merkittävän osan koko liiketoiminnastaan hankintalain mukaisesti, joten sidosyksikköjen rajoittamisella lisätään kilpailutettaviin palveluihin ainoastaan tällaisen sidosyksikön omana toimintanaan tuottama osa kokonaispalvelusta.

Hallitusohjelman tavoitteet saavutetaan pitkällä aikavälillä ainoastaan siinä tilanteessa, että syntyisi maanlaajuisesti toimivat markkinat. Lyhyellä aikavälillä kilpailutettavien sidosyksikköhankintojen on arvioitu aiheuttavan Jyväskylän kaupungille 2,6 miljoonan euron muutoskustannukset, jotka kohdistuvat 99%:sti toimialojen ja liikelaitosten tietojärjestelmähankintoihin ja tietojärjestelmiin

liittyviin palveluihin. Lisäksi sidosyksikkönä toimivien yhtiöiden omistusjärjestelyt aiheuttavat merkittävää resurssitarvetta kaupungille ja sidosyksiköille sekä kertaluonteisia kustannuksia.

Yhteenvedona Jyväskylän kaupunki toteaa, että esityksellä ei saavuteta hallitusohjelman tavoitteita kustannussäästöistä.

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?

Muutokset ohjaavat voimakkaasti markkinakartoituksen käyttöön ja hankinnan huolelliseen suunnitteluun.

Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Pakollinen markkinakartoitus ja hankinta-analyysi yli 10 miljoonan euron hankinnoissa lisää kilpailua ja tuo sitä kautta säästöjä. Pykälässä 65§ markkinakartoitusta voisi kuitenkin suositella vahvemmin. Lisäksi markkinakartoituksen vaikutus muihin pykäliin (jakamisesta valittaminen ja yhden tarjouksen tapaus) tulisi ilmetä selkeämmin.

Esityksen mukainen hankinnan jakaminen osiin lisää kilpailua. Kuitenkaan ehdotus osien jakamatta jättämisestä mahdollistettavan valittamisen ei katsota olevan perusteltu tai tarpeellinen. Riskinä on valitusprosessien lisääntyminen ja sisäisten hankintaresurssien ohjautuminen tuottamattomaan työhön, mikä ei edistä julkisten hankintojen tehokkuutta tai tue tavoitetta kustannussäästöjen syntymisestä. Osiin jakamisesta ei tulisi voida valittaa siinä tilanteessa, jos hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin jollakin, eli millä vain valitsemallaan, tarkoituksenmukaisella tavalla.

Esityksen mukainen hankintamenettelyn keskeyttäminen yhden tarjouksen tapauksessa on haasteellinen, koska tilanteeseen voi vaikuttaa erinäiset asiat kuten markkinatilanne, aikataulu, heikko tarjonta tai tarjoajien resurssien tiukkuus. Tavoite lisätä kilpailua on hyvä, mutta kilpailutuksen uusiminen ei sitä automaattisesti tee. Kirjaus saattaa pitkittää hankintaprosesseja, lisätä hallinnollista työtä sekä pahimmillaan nostaa hintoja toisella kilpailutuskierroksella. Jyväskylän kaupunki pitää kuitenkin hyvänä sitä, että riski on hallittavissa hankintayksiköiden omien toimien kautta. Markkinakartoituksen tekemisellä voidaan välttää uudelleen kilpailutusvelvoite.

Kaiken kaikkiaan ehdotetut muutokset korostavat entisestään hankintaosaamisen merkitystä. Huolellinen hankintojen suunnittelu ja valmistelu edellyttävät laajaa osaamista ja riittävää resurssointia.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Esitetty sidosyksikkösäätely ei ole tarkoituksenmukainen ja sen toteuttamiskelpoisuuskin on kyseenalainen. Vähimmäisomistuksen vaade on kaavamainen, eikä se huomioi alueellisia yhteistyön tarpeita eikä toimialakohtaisia palvelutuotannon eroja. 10 prosentin vähimmäisomistusosuuden vaatimuksesta tuleekin ensisijaisesti luopua. Mikäli sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta tullaan säättämään hankintalaissa, tulee samassa yhteydessä säätää myös poikkeuksista.

Sidosyksiköiden omistamisessa on keskeisintä harkita, mikä on kunnan peruste omistaa sidosyksikköä. Onko omistaminen tarpeen tietyn palvelun tuottamiseksi vai voidaanko palvelu tuottaa hankkimalla se markkinoilta. Esitetyllä mekaanisella 10 %:in omistusosuusrajailla vaikeutetaan tarpeettomasti kuntien yhteistoimintaa ja menetetään seudullisten kuntayhtiöiden tuomat edut. Kunnat ovat saavuttaneet merkittäviä kustannussäästöjä sillä, että ne ovat voineet keskittää tiettyyn toimintaan tai palvelutuotantoon erikoistuneita asiantuntijoita yhteiseen yhtiöön. Seudulliset sidosyksiköt ovat myös ehkäisseet päällekkäistä hallintoa ja kuntien keskinäistä kilpailuja rajallisista osaa- ja ym. resursseista. Lisäksi seudulliset sidosyksiköt ovat mahdollistaneet pienten kuntien hyötymisen isompien kuntien resursseista ja suuresta volyymistä.

Esitetty vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimusrajoitus on lisäksi ongelmallinen perustuslain turvaamien omaisuuden suojan ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Ei ole tarkoituksenmukaista estää lailla laajan omistajajoukon omistamien sidosyksiköiden toimintoja eikä tämän seurauksena pakottaa kuntia tekemään laajoja omistusjärjestelyjä. Erityisen kohtuuttomia seurauksia sääntelyn muutoksesta voi aiheutua sellaisille sidosyksiköiden perustajaomistajille, joilla on enemmistö sidosyksiköiden osakkeista, mutta sidosyksikön omistajaksi on myöhemmin otettu mukaan pienosakkaita alle 10 prosentin omistusosuudella eikä omistusjärjestelyiden muutoksista päästä yhteisymmärrykseen.

Tehdyt osakassopimukset ja palvelusopimukset jäävät pakottavan lain muuttumisesta huolimatta voimaan, samoin kuin näiden sopimusten vahingonkorvaus- ja riidanratkaisumääräykset. Sääntelyn luonteen vuoksi kaikissa tilanteissa ei ole löydettävissä sellaisia ratkaisuja, joiden hyväksyminen olisi kaikkien osakkaiden edun mukaista. Tämä tarkoittaa sitä, että todennäköisesti syntyy merkittäviä riitoja eri omistajatahojen välillä. Lakiesityksestä suoraan johtuvista yhtiöjärjestelyistä ja kilpailutuksista aiheutuvien kustannusten lisäksi näistä riitaisuuksista ja niiden ratkaisemisesta tulee aiheutumaan kunnille merkittäviä kustannuksia. Lainmuutoksella tavoitellaan kustannussäästöjä, mutta kunnille aiheutuvien välittömien ja merkittävien kustannusten takia esitetyllä sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevalla sääntelyllä on erittäin hankala, ellei mahdotonta saavuttaa kustannussäästöjä edes pitkällä aikavälillä.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esityksen mukaisen sidosyksikkösäätelyn taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouteen on puutteellinen. On selvää, että taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset tulevat olemaan merkittävät.

Joillekin pienille kunnille muutos aiheuttaa kriittisiä ongelmia, kun mahdollisuus alueelliseen yhteistyöhön heikkenee.

Omistusjärjestelyt ja laajojen sidosyksiköiden omistuspohjan ja toiminnan volyymin laskeminen johtaa siihen, että toimintojen kustannustehokkuutta menetetään (yksikkökustannukset kasvavat omistuspohjan supistuessa) ja alueilla, joissa ei ole toimivia markkinoita, palveluiden järjestäminen hankaloituu kohtuuttomasti.

Jo tälläkin hetkellä markkinat ovat tietyillä kunta-alan erityisosaamista vaativilla aloilla rajalliset, mikä osaltaan on vaikuttanut siihen, että palveluja on hankittu sidosyksiköiden kautta. Sidosyksiköitä koskevan sääntelyn muuttuminen tuskin luo tällaisille aloille toimivia markkinoita lyhyellä tai keskipitkälläkään aikavälillä. On ennakoitavissa, että sellaisillakin aloilla, joissa on tällä hetkellä tarjontaa, markkinat tulevat todennäköisesti ylikuumenemaan tilanteessa, jossa merkittävä määrä kuntia on kilpailuttamassa samojen toimialojen hankintoja. Ei ole taattua, että markkina toimisi sidosyksiköitä koskevien muutosten myötä.

Toimintojen uudelleenjärjestelyt ja sidosyksiköiltä hankittujen palvelujen kilpailuttaminen tulevat vaatimaan merkittäviä resursseja kunnilta, joista monella on jo ennestään rajalliset resurssit. Koska samassa tilanteessa ovat samaan aikaan muut kunnat, riski osaajapulasta kasvaa, mikä voi aiheuttaa ostettavien hankintapalvelujen hintojen ja palkkojen nousua, ja sitä kautta tuoda merkittäviä lisäkustannuksia kunnille.

On olemassa myös riski siitä, että sidosyksiköitä koskevan sääntelyn muuttaminen johtaa sidosyksiköiden toimintaedellytysten heikkenemiseen jo ennen kuin siirtymäaika päättyy ammattitaitoisen työvoiman saatavuuteen liittyvien haasteiden vuoksi. Sääntelyyn liittyvät riskit voisivat siis realisoitua hyvinkin pian sääntelyn hyväksymisen jälkeen riippumatta siitä, minkälainen siirtymäaika asetetaan.

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

Jyväskylän kaupungille esityksen vaikutukset ovat merkittävät, mutta huomattavasti pienemmät kuin monelle Jyväskylää pienemmälle kunnalle. Toimintojen uudelleenjärjestelyt ja sidosyksiköiltä hankittujen palvelujen kilpailuttaminen tulisi vaatimaan merkittävästi hankintatoimintojen resursseja kaupunkiorganisaation eri toiminnoista. Erityisesti tilanteessa, jossa siirtymäaika on lyhyt, on erittäin epätodennäköistä, että järjestelyt pystytään toteuttamaan ilman merkittävää osaavaa lisäresursointia (ostopalveluiden hyödyntäminen ja mahdolliset lisärekrytoinnit). Koska samassa tilanteessa ovat samaan aikaan muutkin kunnat, on riski siitä, saadaanko järjestelyiden ja kilpailutusten tekemiseen rekrytoitua osaavia henkilöitä. Kuten edellisessä kohdassa on kuvattu, osaajapula voi aiheuttaa ostettavien hankintapalvelujen hintojen ja palkkojen nousua, ja sitä kautta tuoda merkittäviä lisäkustannuksia kaupungille.

Olennaisimmat vaikutukset Jyväskylälle olisivat talous- ja henkilöstöhallinnon ja ict-palveluiden hankintaan, jätehuoltopalveluihin, jätevesihuoltoon, työterveyshuollon palveluihin sekä joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmän palveluhankintaan. Mahdollinen lainsäädäntömuutos edellyttää laajoja muutoksia nykyisten palveluyritysten omistusrakenteisiin, aiheuttavat kertaluonteisia muutuskustannuksia, useamman yhtiön osalta menetetään skaalaetuja ja aiheutetaan merkittäviä vaikeuksia palveluiden hankkimiseen vähimmäisomistusvaateen takia

sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jääville tahoille. Alla on kuvattu yhtiökohtaisesti olennaisimpia mahdollisia muutoksia:

Monetra Keski-Suomi Oy

Monetra Keski-Suomi Oy tuottaa Jyväskylän kaupungille talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita. Jyväskylän kaupunki on yksi Monetra -konsernin pääomistajatahoista (neljä kaupunkia ja neljä hyvinvointialuetta). Monetrassa on lisäksi lukuisia pienomistajia (lähinnä pieniä kuntia ja muita toimijoita). Hankintalain muutosesitys 10 %:in vähimmäisomistuksesta ei mahdollista jatkamista nykyrakenteella ja muutos edellyttää omistusjärjestelyitä. Mittava omistusjärjestely aiheuttaa merkittävää resurssitarvetta ja kertaluonteisia kustannuksia. Pääomistajien palveluiden tuottaminen Monetran kautta on mahdollista jatkossakin (erilaisia rakenteellisia toteuttamistapoja), mutta ylimääräisen järjestelyihin liittyvän kustannuksen lisäksi omistuspohjan supistumisen takia menetetään volyymietuja eli kustannustehokkuutta. Pienomistajien palveluiden jatkuvuuden kannalta lakimuutos ei ole kannatettava, sillä monet pienet kunnat joutuvat pienomistajina sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Pienillä kunnilla ei ole tarvittavia resursseja kilpailuttaa tai järjestää tarvitsemiaan palveluita. Lisäksi on kyseenalaista, onko pienten kuntien palveluiden tarpeet palveluiden toimittajille itsenäisinä riittävän kiinnostavan kokoisia liiketoimintamahdollisuuksiksi. 10 %:in minimiomistusvaade aiheuttaa merkittävää taloudellista ja toiminnallista vahinkoa erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille.

Työterveys Aalto oy

Työterveys Aalto tuottaa Jyväskylän kaupungille, Keski-Suomen hyvinvointialueelle ja lähialueen kunnille työterveyshuollon palveluita. Yhtiön toiminnan volyymista tulee merkittävä osa kaupungille ja hyvinvointialueelle tuotettavista palveluista. Hankintalain muutosesitys 10 %:in vähimmäisomistuksesta ei mahdollista jatkamista nykyrakenteella (omistajien määrän takia) ja muutos edellyttää omistusjärjestelyitä. Pienosakkaiden (kuntien) palveluostojen määrä on lisäksi pieni suhteessa lainsäädännön edellyttämään 10 % omistusosuuteen. Omistusrakenteen muutoksilla ja yhteishankintajärjestelyin kaikkien osakkaiden palvelut on mahdollista turvata, mutta lakimuutos ei paranna palveluiden kustannustehokkuutta tai laatua eikä lisää kilpailua nykyiseen toimintamalliin verrattuna. Omistusmuutokset ja muut järjestelyt aiheuttavat lisäksi kertaluonteisia kustannuksia.

Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy

Jyväskylän Seudun Puhdistamon tehtävänä käsitellä omistajakuntiensa viemäriverkostoista puhdistamolle johdettuja jätevesiä. Puhdistamolle johdetaan jätevesiä myös erillisen palvelusopimuksen mukaisesti. Yhtiö toimii omakustannusperiaatteella. Yhtiön nykyisenlainen toiminnallisesti ja taloudellisesti tehokkaan alueellisen yhteistyön toimintamalli jatkossa ja asema sidosyksikkönä edellyttää omistusjärjestelyjä. Jätevedenpuhdistamisen prosessit ja verkostot on rakennettu kuntien yhteistoiminnan tuloksena, eikä palvelutuotannon rakentaminen erillisinä yksikköinä ole järkevää eikä realistista. Puhdistamotoiminnan jatkaminen nykymallilla sidosyksikkönä vähimmäisomistusosuuden vaade huomioiden aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia. Tarvittavat muutokset on mahdollista tehdä, mutta ne eivät missään määrin edistä lainsäädäntötyön tavoitteita. Tarvittavat omistusmuutokset ovat hankalia toteuttaa, varsinkin kun niitä tehdään lainsäädännön edellyttämänä ja täysin keinotekoisesti ilman toiminnan kehittämisen ajuria. Ehdotus sidosyksikön vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta on vesihuollon toimialalla kestävä ja sääntelyn tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukainen. Hankintalain soveltamisalassa olevien yksinomaan jätevesihuoltoa harjoittavien yhtiöiden toiminnassa on ominaispiirteitä, jotka eivät lainkaan sovi

yhteen nyt esitettävän muutoksen tavoitteiden kanssa. Toiminta on huoltovarmuuskriittistä ja osa yhteiskunnan keskeistä infrastruktuuria. Suomessa on määrällisesti laajojen omistajatahojen jätevesiyhtiöitä, joille suunnitellut lainsäädännöllä edellytettävät mittavat omistuspohjien muutokset ja niiden vaikutukset ovat kohtuuttomia.

Mustankorkea Oy

Mustankorkea on hoitanut osakaskuntien kaikki lakisääteiset jätehuollon palvelutehtävät 2017 alusta lähtien. Vähimmäisomistusosuuden vaade hankaloittaa tai estää kaupunkien ja pienten kuntien välisen yhteistyön jätehuollossa, koska yhteisen jäteyhtiön omistusosuuksia ei voitaisi perustaa asukaslukuihin (joka on luonnollinen muuttuja kuvaamaan erikokoisten kuntien jätelain mukaisia vastuita). Mustankorkean omistusrakenteessa on kaksi osakasta, joiden omistusosuus on suunniteltua 10 %:in vähimmäisomistusosuutta pienempi. Mahdolliset omistusosuuksien muutokset ovat hankalia toteuttaa mm. osakassopimuksen periaatteiden ja yhtiön arvostukseen liittyvien seikkojen takia. Ylikunnallinen yhteistyö on mahdollistanut jätehuollon lakisääteisten velvoitteiden hoitamisen ja jätehuollon kustannustehokkaan toimintamallin jatkuvan kehittämisen pitkän aikavälin kuluessa. Mahdollinen osakaspohjan supistuminen aiheuttaisi yhtiölle toiminnallisia haasteita, kuten jätteenkuljetusurakoiden rajaamista uudelleen ja taloudellisessa mielessä kustannustehokkuuden menettämistä. Mahdollisesti pois jääville kunnille jätehuoltopalveluiden järjestäminen toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevällä tavalla olisi erittäin hankalaa eikä esim. kahden pienen kunnan perustama uusi yhtiö ole mitenkään järkevä kokonaisuus. 10 %:in omistusosuusvaatimus jätehuollon osalta ei ole yleisen edun huomioon ottava, vaan aiheuttaa toimialalle ja kunnille merkittäviä toiminnallisia haasteita ja taloudellista lisärasitetta.

Tiera Oy

Jyväskylän kaupunki on ollut Tiera Oy:n (jälj. Tiera) osakas ja asiakas vuodesta 2017 alkaen. Osakkuuden ja asiakkuuden tarkoituksena on ollut mukaan pääseminen Tieran järjestämiin ICT-kilpailutuksiin ja yhteishankintoihin. Vuodesta 2021 alkaen kaupunki on ollut mukana alun perin seitsemän ns. edelläkävijäkaupungin ja Tieran yhteisessä DigiOne-järjestelmäkehityksessä, jossa tavoitteena on ollut rakentaa moderni ja kattava järjestelmäympäristö esi- ja perusopetukselle sekä lukiokoulutukselle. Jyväskylä on ollut mukana esi- ja perusopetuksen osalta. Tämän vuoksi Jyväskylän osuus kehittämisen kustannuksista on ollut pienempi kuin muilla edelläkävijäkaupungeilla, joilla on mukana myös lukiokoulutuksen kehittämiskokonaisuus. Ja keväästä 2024 alkaen Jyväskylä on hankkinut Tieralta perustietotekniikan ns. käyttäjätuen palvelut ja osallistunut yhtiön päätöksentekoon pysyvän hallitusjäsenen kautta. Hankintalain muutoksen näkökulmasta haastavimman sidosyksikköhankinnan osan muodostaa esi- ja perusopetuksen DigiOne-järjestelmähanke ja sen tavoitteiden saavuttaminen.

Tiera on Jyväskylän kaupungin ja neljän muun suuren DigiOne -kunnan kumppani osapuolten yhdessä rakentamassa kasvatuksen ja oppimisen DigiOne -järjestelmässä. Esitetty lainmuutos tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että DigiOne -kunnat eivät siirtymäajan jälkeen voi käyttää itse suunnittelemaansa ja pääosin rahoittamaansa useamman kymmenen miljoonan euron järjestelmää. Lakimuutos vaarantaa koko järjestelmän tulevaisuuden ja mahdollisesti tarkoittaa sitä, että omakustannusperiaatteella toimivaksi tarkoitettu hinnoittelu muuttuu voittoa tavoittelevaksi. Lisäksi Jyväskylän kaupunki samoin kuin muutkin DigiOne -kunnat ovat sitoutuneet käyttämään järjestelmää sen valmistuttua aina vuoteen 2031 asti. Koska esitettyihin siirtymäaika säännöksiin ei sisälly määräystä siitä, että sopimusten päättäminen siirtymäaikaisten edellyttämällä tavalla, ei aiheuta sopimusrikkomusseuraamuksia, on mahdollista, että DigiOne -kunnille esitettäisiin merkittäviä

vahingonkorvausvaatimuksia sopimusten ennenaikaisesta päättämisestä. Ellei Jyväskylän kaupunki saavuta Tieran ja muiden DigiOne kuntien kanssa Jyväskylälle edullista neuvottelutulosta DigiOnen jatkosta, voivat lakimuutoksen aiheuttamat kustannukset Jyväskylälle nousta erittäin merkittäviksi. Vaikka DigiOnen osalta löydettäisiin neuvotteluissa sidosyksikköhankinnat mahdollistava omistusjärjestely, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että alun perin koko kuntakentän käyttöön tarkoitettu ja Business Finland Oy:n osin rahoittamalla järjestelmällä voisi jatkossa olla enintään kymmenen käyttäjäkuntaa. DigiOnen käyttäjämäärän supistuminen kymmeneen kaupunkiin ei ole tehokasta julkisten varojen tehokkaan käytön näkökulmasta eikä tue myöskään valtion tavoitteita opetuksen laajan kansallisen tietovarannon aikaansaannista.

Hankintalain muutos vaikuttaisi lisäksi Jyväskylän kaupungin vuoden 2024 aikana Tieralle ulkoistamiin perustietotekniikan palveluihin. Tämänhetkisen arvion mukaan kaupunki joutuisi kilpailuttamaan vuosiarvoltaan vajaan kolmen miljoonan euron sopimuksen nopeasti Tieran valtakunnallisen toimintamallin käyttöönoton jälkeen. Muutos tulisi aiheuttamaan lisäkustannuksia ja lisäresurssitarvetta kilpailutuksen (arvio 150 000 euroa) ja käyttöönoton (arvio 600 000 euroa) osalta mahdollisesti kilpailutuksen kautta vaihtuvan palvelutarjoajan kanssa. Todennäköisesti kilpailutuksen kautta ei tulisi pääsemään niin matalaan hintatasoon, että nämä lisäkustannukset tulisivat täysimääräisesti sopimuskaudella katettua. Lisäksi muutokseen tulisi varata aikaa kokonaisuudessaan vähintään 1,5 vuotta eli lakiesityksessä esitetty siirtymäaika ei ole riittävä näin merkittäviin muutoksiin.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistuksen muutoksen myötä kilpailutettavaksi tulisi myös kaupungin hallinnon kannalta keskeinen asianhallintajärjestelmä, mikä vaatisi resurssointia eikä taattua ole, että kaupunki saisi korvaavan järjestelmän markkinoilta kustannustehokkaammin.

Waltti Solutions Oy

Julkinen liikenne kuuluu Euroopan talous- ja sosiaalikomitean listaamiin yleishyödyllisiin palveluihin, jotka auttavat ihmisiä elämään ihmisarvoista elämää ja varmistavat, että välttämättömät tavarat ja palvelut ovat kaikkien saatavilla ja edistävät kaikkien EU:n kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Lippu- ja maksujärjestelmä on olennainen osa julkisen joukkoliikenteen järjestämistä.

Waltti Solutions Oy vastaa koko Suomen kattavan joukkoliikenteen Waltti lippu- ja maksujärjestelmän tuottamisesta joukkoliikenteen viranomaisalueiden käyttöön. Jyväskylän kaupunki on ollut Waltin omistajana toiminnan alusta lähtien. Waltti sai alkunsa 2011 ja sen kehitys jatkui Liikenneviraston johdolla 2013. Waltti otettiin ensimmäisillä kaupunkiseuduilla käyttöön 2014 ja Jyväskylässä vuonna 2015. Sen jälkeen Waltin käyttö on laajentunut eri alueille ja tällä hetkellä se on käytössä käytännössä kaikilla suurilla ja keskisuurilla kaupunkiseuduilla.

Waltti Solutions Oy:n sidosyksikkömalli mahdollistaa joukkoliikenteen viranomaisalueiden lippu- ja maksujärjestelmäpalveluiden keskitetyn kehittämisen kustannustehokkaasti. Toiminta mahdollistaa mukana oleville kunnille merkittäviä mittakaavaetuja, jotka vähentävät joukkoliikenteen julkisia menoja mutta myös mahdollistavat yhtenäisen toimintamallin muille yhteistyötahoille avointen rajapintojen kautta esimerkiksi joukkoliikenteen lippujen myyntiin lakivelvoitteiden mukaisesti. Lainsäädännöllä on haluttu tukea innovaatioiden, digitalisaation ja automatisaation käyttöönottoa sekä Mobility as a Service -käsitteen (MAAS) toteutumista ja tässä Waltilla on ollut keskeinen rooli.

Sidosyksikköjä koskevan omistusosuusmuutoksen seurauksena suurin osa Waltin toiminnassa mukana olevista viranomaisalueista joutuisi hankkimaan tarvittavat järjestelmät muualta, jonka seurauksena Suomeen syntyisi kymmeniä erilaisia teknisiä toteutuksia ja toimintamalleja mikä vaikeuttaa huomattavasti valtakunnallisesti toimivien kolmansien osapuolten (muun muassa VR,

Matkahuolto, OnniBus, PayIQ ja Perille.fi) toimintaedellytyksiä ja aiheuttaa samalla myös heille merkittäviä lisäkustannuksia. Lisäksi on huomioitava, että pienemmillä viranomaisalueilla ei ole riittävää hankintaosaamista ja henkilöresurssia vastaavan tyyppisten lippu- ja maksujärjestelmien hankkimiseen.

Yhtenäisen lippu- ja maksujärjestelmän avulla pystytään hankkimaan ja yhteensovittamaan koko Suomen alueella toimiville joukkoliikenneviranomaisille palveluita selkeästi edullisemmin verrattuna siihen, että jokainen viranomainen hankkisi palvelut itsenäisesti.

Kaikki Waltin lippu- ja maksujärjestelmään liittyvät hankinnat toteutetaan jo tälläkin hetkellä julkisten hankintamenettelyjen kautta avoimilta markkinoilta. Omistajakuntien yhteinen toimintamalli varmistaa asiakkaiden kannalta parhaan lopputuloksen ja toisaalta viranomaisten yhteisen tahtotilan toteutumisen joukkoliikenteen toimintaedellytysten kehittämisen sekä EU:n suunnasta tulevien digitalisaatiota ja sähköisiä järjestelmiä ja järjestelmien yhteen toimivuutta koskevien vaatimusten toteuttamisen.

Tämän seurauksena mahdollinen sidosyksiköiden omistususuutta koskeva lakimuutos hajauttaisi yhteisen toimintamallin ja aiheuttaisi sitä kautta kunnille merkittäviä lisäkustannuksia sekä vaarantaisi varsinkin pienten viranomaisalueiden kykyä tarjota saavutettavia ja nykyaikaisia joukkoliikennepalveluita.

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

Laaja skenaariotyöskentely ja selvitykset vaihtoehtojen kartoittamiseksi. Omistususuuksien muutoksia (yhtiöiden omistuspohjat pienenevät), osakassopimusten muutoksia ja strategisesti merkittäviä järjestelmähankintoja uusittava.

Jyväskylän kaupunki pyrkii kunkin yhtiön osalta saavuttamaan kaupungille edullisen neuvottelutuloksen muiden omistajien ja yhtiöiden kanssa. Jos neuvottelutulosta ei saada, tapahtuu päätöksenteko kussakin tapauksessa mahdollisen osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen mukaisilla tavoilla.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Lyhyellä aikavälillä mahdollisia kertaluonteisia hyvin maltillisia hyötyjä voi muodostua joillekin omistajille sidosyksiköiden omistususuuksien muutoksista. Pitkällä aikavälillä esitetyt muutokset voivat ohjata tavoitteellisesti hankintayksiköitä tutustumaan markkinaan ja luomaan aitoa kilpailua. Pitkän aikavälin hyödyt syntyvät ainoastaan siinä tilanteessa, että syntyy maanlaajuisesti toimivat markkinat.

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

Siirtymäaika on liian lyhyt ja haastava samaan ajankohtaan ajoittuvien laajojen konsernijärjestelyjen ja toimintojen uudelleenjärjestelyjen, hankintojen kilpailuttamisen sekä kuntien merkittävän lisätyömäärän näkökulmasta.

Esitettyyn siirtymäaikamääräykseen ei myöskään sisälly yksiselitteistä määräystä siitä, että määräaikaisen sopimuksen päättäminen siirtymäaikamääräyksen nojalla ei aiheuta hankintayksikölle vahingonkorvausvelvollisuutta tai muita sopimusrikkomuksesta sovittuja seuraamuksia.

Siirtymäaikamääräystä tulisi muuttaa siten, että siirtymäaikaa pidennettäisiin kaikkien toimialojen osalta ainakin vuoden 2029 loppuun saakka.

Määräaikaisten sopimusten osalta siirtymäaikasäännökseen tulisi lisätä määräys siitä, että sopimuksen irtisanominen siirtymäaikasäännöksen mukaisesti poistaa tästä sopimusrikkomuksesta aiheutuvan vahingonkorvausvelvollisuuden samoin kuin muutkin sopimusrikkomuksen seuraamukset.

Lyhyt siirtymäaika tuottaa kaiken kaikkiaan suurta epävarmuutta kuntien toimintaan lähivuosina ja aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia.

Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Kirjaus edellyttää neuvotteluja muiden omistajien kanssa tehtävistä yritysjärjestelyistä (laajoja yhtäaikaista omistusten uudelleenjärjestelyjä ja sopimusmuutoksia). Tällaisiin järjestelyihin haasteellisine neuvotteluineen ja monimutkaisine yritysjärjestelyineen voi kulua useampia vuosia.

Sellaisten palveluiden osalta, joissa ei saavuteta ratkaisua, joka mahdollistaa sidosyksikköhankinnan jatkossa, kirjaus edellyttää neuvotteluajan lisäksi palveluiden kilpailuttamisen ja käyttöönoton vaatiman ajan, joka varsinkin monimutkaisissa ICT-hankinnoissa on useampia vuosia. Palveluiden ja järjestelmien uudelleenkilpailutukset vaativat mittavaa lisäresursointia.

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

Tarkoituksenmukaisia olisivat ainakin toimialakohtaiset poikkeukset vähimmäisomistusosuusvaateeseen, kuten jätehuolto ja jätevesitoiminnot, joissa on vuosikymmeniä rakennettu toimivia ja kustannustehokkaita alueellisia yhteistyömalleja. Myös painavaan julkiseen intressiin liittyvät poikkeukset (liittyen esimerkiksi huoltovarmuuteen) olisivat välttämättömiä.

Tarkoituksenmukaista olisi huomioda myös pienten kuntien mahdollisuus hyödyntää yhteisiä resursseja ja osajia sidosyksikköyhteistyöllä.

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?

Kysymyksen laajuus huomioon ottaen on haastavaa arvioida, onko muutos riittävä. Esityksessä hankintayksiköllä on mahdollisuus huomioda ja määrittää ehtoja liittyen varautumiseen,

huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen hankinta-asiakirjoissa. Mahdollisuus ei itsessään lisää turvallisuutta ja huoltovarmuutta, mutta lisää tärkeän asian tietoisuutta.

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?

Muutos on myönteinen ja tukee hallinnollisen työn suuntaamista tuottavampaan toimintaan.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Hankinnoista ilmoittaminen lisää hallinnollista työtä, eikä sen katsota merkittävästi edistävän tavoiteltua avoimuutta, koska vastaava tieto on jo saatavilla hankintapäätöksiltä. Työmäärällisesti puhutaan kuitenkin erittäin merkittävästä muutoksesta. Julkisten hankintojen menettely on jo nykyisellään erittäin säädeltyä. Kansallisten hankintojen kilpailuttaminen on aiemmin säädetty tietoisesti kevyemmäksi, mitä hankintadirektiivissä on EU-hankintojen osalta edellytetty. Kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuus tulee myös jatkossa olla hankintayksikölle vapaaehtoista.

Muut huomiot

Tässä vaiheessa ei tunnistettu muita huomioita.