

Kuntien Tiera Oy:ltä hankittavat ICT-palvelut

513/00.01.05/2020

KH 25.04.2022 § 135

Valmistelija

Sivistysjohtaja Jarmo Pynnönen, p. 03 4141 5290, jarmo.pynnonen (ät) forssa.fi, talusjohtaja Timo Finning, p. 040 6694 775, timo.finning (ät) forssa.fi ja kaupunginsihteeri Matti Pietilä, p. 03 4141 5269, matti.pietila (ät) forssa.fi

Kaupungin ICT-palvelujen tarve

Laadukkaat hyvinvointipalvelut, tiedolla johtaminen eli ajantasaiseen ja merkittävään tietoon perustuva johtaminen ja päätöksenteko, osallisuuden edistäminen, uusien toimintatapojen ennakkoluuloton kehittäminen ja tasapainoinen kuntatalous ovat esimerkkejä kaupunkistrategian tavoitteista. Nämä asettavat uusia haasteita myös tietotekniikan hyödyntämiselle ja johtamiselle.

Kyberturvallisuuteen liittyvien riskien vähentäminen ja mahdollinen poistaminen ja käytävissä olevan tietoteknisen osaamisen varmistaminen ja vahvistaminen myös häiriö- ja poikkeustilanteissa on tullut yhä merkittävämmäksi.

Mm. EU:n tietosuoja-asetus eli GDPR ja sen perusteella laadittu tiedonhallintalaki ovat tuoneet paljon uusia vaatimuksia myös kunnille tietosuojaan ja -turvaan ja asianhallintaan liittyen.

Kaupunkistrategia ja siihen perustuvat ohjelmat edellyttävät kaupungin palvelu- ja työprosessien uudistamista, sähköisten palvelujen kehittämistä ja digitalisaation hyödyntämistä. Tämä toteutumiseksi parhain mahdollisin tavoin kaupungin oman tietotekniikan pitää suuntautua entistä enemmän toimialojen tukemiseen ja digitalisaation edistämiseen kaupungin palvelujen ja toiminnan kehittämisessä. Tietotekniikka on mahdollistaja eikä vain tukitoiminto.

Toimialojen on tunnistettu tarvitsevan tietohallinnolta yhä enemmän tukea kehittämisessä. Koko kaupungin hallinnon kattavalle digitalisaation koordinoinnille on tarvetta. Lisäksi nykyisessä tavassa tuottaa kaupungin ICT-palvelut on tunnistettu riskejä. Viime vuosien aikana ovat erilaiset tietoturvauhat ja -hyökkäykset lisääntyneet kuntasektoria kohtaan. Myös pandemia-aika on korostanut riskejä, jotka liittyvät erityisesti kaupungin ja käytävissä olevaan ICT-osaamiseen.

Digitalisaatioon liittyvä potentiaali ja samaan aikaan potentiaalın saavuttamiseen liittyvät osaamisvaatimukset ja riskit kasvavat vauhdikkaasti. Tietohallintoa voidaan uudistaa kaupungin omaa toimintaa kehittäen tai valikoituja palveluja ulkoistaen.

ICT-kumppanuuden toteutusvaihtoehdot

Viranhaltijoiden selvitysten perusteella palvelujen uudistamis- ja kehittämistarpeeseen sekä niiden käyttövarmuuteen voidaan parhaiten vastata toteuttamalla ICT-kumppanuus, jossa hankitaan tietohallinnon tuottamat ICT:n peruspalvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Asiassa pitää ottaa huomioon myös se tosiasia, että kaupungilla on ollut ICT:n infrapalvelujen hankinnasta ulkopuolisen palveluntuottajan kanssa tehty pitkäaikainen sopimus mutta että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia eli hankintalakia noudattaakseen kaupungin on nyt joko järjestettävä kyseisiä palveluita koskeva tarjouskilpailu tai hankittava palvelut omalta sidosyksiköltään eli osittain omistamaltaan yhtiöltä.

ICT-kumppanuus voidaan toteuttaa käytännössä kahdella tavalla. Kumppani voi olla joko kaupallinen markkinatoimija tai in-house-toimija. Sekä markkinatoimijoilla että in-house-toimijoilla on näyttöjä onnistuneista ICT-palvelujen toimittamisista kunnille. Nämä vaihtoehdot eroavat toisistaan merkittävästi hankintatavaltaan.

Perinteisessä hankintaprosessissa kunta määrittelee tarvitsemansa palvelut sekä julkaisee hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön, johon markkinatoimijat voivat jättää tarjouksiaan. Tämä malli on läpinäkyvä ja tarkoituspäriseltään hyvä. ICT-palveluja koskeva tarjouskilpailu sisältää kuitenkin riskejä, joita näitä palveluja helpommin vertailtavien palvelujen hankintaa koskevassa tarjouskilpailussa ei liene. Ensinnäkin saadaksesen toivotunlaiset palvelut kilpailukykyiseen hintaan kaupungin pitäisi osata määrittellä tarpeensa erittäin täsmällisesti tarjouspyynnössä. Tämä ei onnistu ilman tätä tarkoitusta varten palkattavan neuvonantajan apua. Toisekseen säännöllisin väliajoin, yleensä valtuustokausittain, järjestettävissä julkisissa tarjouskilpailuissa on vaikea ottaa huomioon pitkän aikavälin elinkaarikustannuksia, kuten toimittajan vaihtoihin liittyviä laatukustannuksia tai käyttöönottoprojektien kustannuksia. Hankintasopimus kestää vain sovittun määräjän. Säännöllinen tarjouskilpailujen järjestämisvelvollisuus myös vaarantaa kaupungin digitalisaation pitkäjänteisen kehittämisen ja aiheuttaa riskejä toimittajien vaihtojen yhteydessä. Varsin todennäköinen vaara on myös hankintapäätöksen riitauttaminen Markkinaoikeudessa ja mahdollisesti edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä aiheuttaa sekä viivästystä että epävarmuutta.

Toinen vaihtoehto on hankkia ICT-palvelut hankintayksikön eli kaupungin osittain omistamalta sidosyksiköltä eli in-house-yhtiöltä. Tällöin hankinta voidaan tehdä suorahankintana. Tällöin kyse on

sidosyksikön kanssa tehtävästä yhteistyöstä, jossa sidosyksikön on toimittava hankintalain 15 §:n 5 momentin perusteella omistajansa etujen mukaisesti. Tällaisessa hankinnassa hankintasopimus voidaan tehdä toistaiseksi voimassa olevaksi eli jatkumaan etukäteen määräämättömän ajan. Tällainen sopimus mahdollistaa toimintojen keskeyttämättömän ja muutenkin häiriöttömän kehittämisen. Se on olennaisen tärkeä etu toiseen vaihtoehtoon verrattuna. Tämä seikka osoittaa jo yksinään tämän vaihtoehdon edullisemmuuden kaupungille.

Tämä vaihtoehto antaa tässä tapauksessa yhtiön palvelukseen siirtyvälle kaupungin ICT-henkilöstölle pysyvän työsuhteturvan. Tarjouskilpailuun perustuvassa vaihtoehdossa tällainen siirtomahdollisuus ei tiettävästi tule edes harkittavaksi saati toteutettavaksi.

Oikeuskirjallisuudessa asiaa on selostettu seuraavasti:

Saila Eskola, Erkki Ruohoniemi: Julkiset hankinnat, 2007, s. 58:
”Sidoshankintajärjestelyjen etuna voidaan pitää sitä, että ne tehostavat hankintayksiköiden toimintaa ja alueellisten viranomaisten yhteistyötä, mahdollistavat kustannussäästöjä ja volyymietuja, edistävät innovatiivisuutta sekä usein myös asiakaslähtoisempää toimintaa. Toisaalta sidoshankintajärjestelyt rajoittavat kilpailuttamisvelvoitteen alaa, rajaavat EY:n perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta ja saattavat vähentää julkisten hankintojen avointa kilpailuttamista. Tämän vuoksi in house-hankinnat ovat sallittuja tiettyjen hankintalaissa lueteltujen edellytysten täyttyessä.”

Selostuksen mukaan sidoshankintajärjestelyn edut ovat kouriintuntuvia ja mahdolliset haitat periaatteellisia.

Seppo Villa ym: Oikeuden perusteokset, Yritysoikeus, 2020, s. 1458:
”Jos useampi kuin yksi hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön, on laissa asetettu vaatimus yhteisestä määräysvallasta. Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.”

Oikeuskirjallisuudessa selostettujen säännösten mukaan sidosyksikkö toimii omistajiensa edun mukaisesti. Tarjouskilpailuun perustuvan hankintasopimuksen toinen osapuoli toimii ensisijaisesti oman etunsa mukaisesti.

Sidosyksikön kanssa tehdyssä sopimuksessa kyetään tarvittaessa nopeastikin ottamaan huomioon kaupungin uudet tarpeet. Tällaista sopimusta voidaan tarvittaessa muuttaa jopa olennaisesti.

Tarjouskilpailun perusteella tehtyä hankintasopimusta voidaan muuttaa vain tietyin edellytyksin ja tällöinkin vain vähän.

Kaupungin on tärkeää turvata etunsa palvelujen häiriöttömässä tuottamisessa, toiminnan tehostamisessa ja kustannussäästöjen saavuttamisessa. Tämän tavoitteen saavuttamisessa sidosyksiköltä tehtävä in house-hankinta on mm. edellä selostettujen seikkojen perusteella ensisijainen ja samalla kaupungin edun mukainen menettely.

Kaupungin osittain omistama ICT-palveluja tuottava sidosyksikkö

Kuntien Tiera Oy (Tiera) on nykyisin johtava kuntien tietotekninen kumppani. Tiera on yli 330 kuntatoimijan omistama, voittoa tavoittelematon yhteiskunnallinen yritys. Yhtiön omistajina ovat kunnat, kuntayhtymät, kuntien omistamat yhtiöt ja uusimpina omistajina hyvinvointialueet. Forssan kaupunkikin on Tieran omistaja. Tiera voi tarjota palveluitaan vain omistajilleen. Se ei voi osallistua tarjouskilpailuihin menettämättä sidosyksikköasemansa.

Tieran kanssa kaupungin on mahdollista saavuttaa tasavertainen kumppanuus. Tieralla on palveluksessaan noin 170 kuntien ja kaupunkien ICT-toimintaa ja -ympäristöä tuntevaa asiantuntijaa. Yhtiö on riittävän iso toimija hallitakseen ICT-osaamiseen ja ICT-henkilöihin liittyvät riskit. Samalla Tiera on riittävän pieni ja asiakaskunnaltaan sopiva kohdistukseen huomionsa ja kehittämispanoksensa kaupunkien ja kuntien palvelujen kehittämiseen.

Kaupunki selvitti Tieran kanssa kumppanuusmallia. Tällöin käytiin läpi nykytilanne sekä kehittämistarpeet ja -tavoitteet liittyen tietotekniikan palvelutuotantoon, tietohallintoon ja digitalisaatioon.

Kaupungin Tiera-kumppanuudelle asettamia tavoitteita ovat

- talouteen, tietotekniikan henkilöihin ja heidän osaamiseensa sekä osaamiseen ja tietoturvallisuuteen samoin kuin kaupungin tuottamien palvelujen jatkuvuuteen liittyvät riskit entistä paremmin hallintaan
- kustannustehokkuuden parantaminen niin kaupungin toiminnassa kuin tietoteknisessä toiminnassa; toimialoja tukevaan digitalisaation koordinointiin ja jalkauttamiseen nykyistä enemmän resursseja
- asiakaslähtöisyyden entistä parempi huomiointi kaupungin palvelujen kehittämisessä; uusien tietoteknisten ratkaisujen arviointiin nykyistä enemmän tukea omasta tietotekniikan henkilöstöstä
- hyvän ja tasalaatuisen sekä ratkaisukykyisen tietoteknisen palvelun tuottaminen myös erilaisissa poikkeustilanteissa; sairaspöissaolat, karanteenit, lomat, jne.

- kaupungin koko tietotekniikan ympäristön tilannetieto (ml. mittarit) nykyistä paremmaksi
- EDU:n ja Hallinnon tietoteknisten resurssien entistä laajempi hyödyntäminen puolin ja toisin
- kaupungilla käytettävissä olevan tietoteknisen osaamisen varmistaminen entistä leveämpien hartioiden avulla
- tietoteknisen henkilöstön osaamisen kehittäminen ja yhä monipuolisempien urapolkujen tarjoaminen erityisesti pitkällä aikavälillä
- seudullisen yhteistyön kehittämiseen saatava tuki; Tiera-kumppanuuden avulla voitaisiin jatkossa tuottaa seudun kunnille tietoteknisiä palveluita Tieran Forssan palvelukeskuksesta.

Tiera-kumppanuuden toteutus ja siitä saatavat edut

Kaupungin ja Tieran välisten neuvottelujen ja tehdyn kokonaisarvioinnin perusteella on päädytty esittämään, että ICT:n peruspalvelut hankitaan Tieralta. Tähän sisältyy osittainen liikkeenluovutus. Valmistellussa mallissa Tiera perustaisi Forssaan toimipisteen. Kolme kaupungin viidestä ICT-työntekijästä siirtyisi työsopimuslain säännösten mukaisen liikkeenluovutuksen nojalla ns. vanhoina työntekijöinä Tieran palvelukseen Forssaan.

Tieran kanssa sovittava ratkaisu mahdollistaisi kaupungin tietohallinnon henkilökunnan paneutumisen toimialayhteistyöhön ja kaupungin digitalisaation edistämiseen. Tämän lisäksi on laskettu, että Tieran tuottaessa palvelut kaupunki saavuttaisi noin 40 000 euron vuotuiset säästöt verrattuna nykyisiin kustannuksiin. Säästöt tosin realisoituisivat vasta kahden vuoden päästä.

Asian valmistelu ja siihen liittyvä henkilökunnan kuuleminen

Kaupunginhallitus on käsitellyt asiaa useaan kertaan. Kokouksessa 8.2.2021 (27 §) kaupunginhallitus käsitteli Polku Tieraan - kumppanuusmallia ja päätti kaupungin käynnistävän sopimusneuvottelut yhtiön kanssa. Tämän jälkeen kaupungin ja yhtiön edustajat neuvottelivat kumppanuusmallin yksityiskohdista.

Asia on ollut vuodesta 2020 alkaen esillä useissa yhteistoimintaryhmän kokouksissa. Kaikki kaupungin ICT-työntekijät olivat kutsuttuina mukana yhteistoimintamenettelyssä 29.3.2021 pidetyssä yhteistoimintaryhmän kokouksessa. Tuossa kokouksessa olivat läsnä myös Tieran edustajat ja kaupungin kaikki pääluottamusmiehet. Valtuustosalissa pidettiin 27.4.2021 yhteistoimintatilaisuus ICT-henkilöstön, Tieran edustajien ja työnantajan edustajien kesken. Tuolloin em. kolmella ICT-työntekijällä oli yhteisten keskustelujen lisäksi henkilökohtaiset keskustelut Tieran henkilöstöpäällikön kanssa.

Sivistystoimen ICT-ratkaisujen osalta käytiin vielä 4., 11. ja 13.4 2022 kaupungin ja Tieran välisen sopimuksen tulkintaan liittyneet keskustelut. Keskusteluin varmistettiin, että molempien osapuolten osalta sopimuksen rajapinnat on ymmärretty oikein. Sopimus turvaa nykyiset palvelut ja parantaa palveluiden jatkuvuuden hallintaa sekä avaa lisäksi kehitysmahdollisuuksia.

Kaikkien eri neuvottelujen lopputuloksena valmistui palvelusopimusta ja sen liitteitä koskeva luonnos. Tiera on luokitellut sopimuksen liikesalaisuudeksi ja näin ollen salassa pidettäväksi.

Valtuuston ehdotetaan hyväksyvän ICT:n peruspalvelujen hankinnan Kuntien Tiera Oy:ltä yhtiön kanssa tehtävän sopimuksen ja siihen liittyvän liikkeenluovutuksen mukaisesti ja samalla kaupungin ja Tieran välisen kumppanuuden sekä oikeuttavan kaupunginhallituksen tämän jälkeen hyväksymään kaupungin ja yhtiön välisen sopimuskokonaisuuden. Sopimus otetaan siinä vaiheessa kaupunginhallituksen kokouksen aineistoksi.

Palvelujen toteutuskustannus ja palveluista kaupungille kertyvä kustannussäästö

Markkinaselvityksen, kaupungin omien nykyisten kustannusten ja muiden kuntien esimerkkien perusteella arvioiden sopimus olisi kilpailukykyinen ja kaupungin kannalta hyväksyttävissä. Se pienentäisi vuotuisia ICT:n käyttökustannuksia noin 40 000 euroa.

Tieran palveluihin siirtymiseen liittyvän käyttöönottoprojektin kertakustannus olisi 75 000 euroa, ja se kohdentuisi kahdelle vuodelle. Käyttöönottoprojekti olisi luonteeltaan investointi. Talousarvion investointiosassa ei ole varattu siihen määrärahoja. Hankinnan toteuttaminen vaatisi valtuuston hyväksymän talousarvion muutoksen.

Yhteenvetoa

Lainopilliset seikat, tarkoituksenmukaisuusseikat ja taloudelliset seikat osoittavat kaupungin ja Tieran kumppanuuden olevan ensisijainen menettelytapa. Kaupungin tulisi johdonmukaisesti toimiakseen ja etunsa turvatakseen hyväksyä Tieran kanssa tehtävä sopimuspalvelusopimus. Yksityiskohtainen sopimuskokonaisuus on yhtiön liikesalaisuutta. Sitä voidaan selostaa vain yleisesti.

Kanta-Hämeessä Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungit, Kanta-Hämeen hyvinvointialue ja Janakkalan kunta ovat tehneet Tieran kanssa samanlaisen sopimuksen, kuin kaupunginhallituksen valtuuston päätöksen nojalla hyväksyttäväksi ehdotettava sopimus on.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Jari Kesäniemi, p. 03 4141 5260

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus ehdottaa, että valtuusto

1. hyväksyy kaupungin puolesta ICT:n peruspalvelujen hankinnan Kuntien Tiera Oy:ltä yhtiön kanssa tehtävän sopimuksen ja siihen liittyvän liikkeenluovutuksen mukaisesti ja samalla kaupungin ja Tieran välisen kumppanuuden sekä oikeuttaa kaupunginhallituksen tämän jälkeen kaupungin puolesta hyväksymään kaupungin ja yhtiön välisen yksityiskohtaisen sopimuskokonaisuuden ja toteuttamaan hankinnan

2. hyväksyy kuluvan vuoden 2022 talousarvion investointiosaa muutettavan niin, että atk-ohjelmat ja muut pitkävaikutteiset menot -kohtaan lisätään 25 000 euroa, ja vuoden 2023 talousarvion vastaavaan kohtaan otettavan 50 000 euron määrärahavaraus

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi ehdotuksen.

Päätöksenteon jälkeen varajäsen Saara Jokinen poistui kokouksesta ja jäsen Tarja Rajahalme-Tahvanainen saapui kokoukseen.

KV 09.05.2022 § 35

Kaupunginhallitus

Päätösehdotus

Valtuusto

1. hyväksyy kaupungin puolesta ICT:n peruspalvelujen hankinnan Kuntien Tiera Oy:ltä yhtiön kanssa tehtävän sopimuksen ja siihen liittyvän liikkeenluovutuksen mukaisesti ja samalla kaupungin ja Tieran välisen kumppanuuden sekä oikeuttaa kaupunginhallituksen tämän jälkeen kaupungin puolesta hyväksymään kaupungin ja yhtiön välisen yksityiskohtaisen sopimuskokonaisuuden ja toteuttamaan hankinnan

2. hyväksyy kuluvan vuoden 2022 talousarvion investointiosaa muutettavan niin, että atk-ohjelmat ja muut pitkävaikutteiset menot -kohtaan lisätään 25 000 euroa, ja vuoden 2023 talousarvion vastaavaan kohtaan otettavan 50 000 euron määrärahavaraus

Käsittely

Keskustelun kuluessa valtuutettu Saara Jokinen ehdotti, että päätökseen lisätään valtuustoryhmien neuvotteluissa yhteisesti sopima seuraava ponsilausuma:

”Tieran ja Forssan kaupungin välisessä ICT-palvelusopimuksessa tulisi olla maininta: Sopimuksen tarjoamia ICT-palveluiden laatua ja kustannustehokkuutta tulisi arvioida kahden vuoden välein ja sopimuksessa tulisi olla irtisanomisaika.”

Puheenjohtaja tiedusteli, voisiko valtuusto hyväksyä ponsilausuman. Vastustavia puheenvuoroja ei käytetty, joten puheenjohtaja totesi valtuuston olleen tästä yksimielinen.

Päätös	Valtuusto hyväksyi yksimielisesti päätösehdotuksen sekä siihen lisätyn yllä olevan ponsilausuman.
KH 27.06.2022 § 202	
Valmistelija	Talousjohtaja Timo Finning, p. 040 6694 775, timo.finning (ät) forssa.fi Kokouksessa 9.5.2022 (35 §) valtuusto hyväksyi ICT:n peruspalvelujen hankinnan Kuntien Tiera Oy:ltä ja oikeutti kaupunginhallituksen hyväksymään kaupungin ja yhtiön välisen yksityiskohtaisen sopimuskokonaisuuden ja toteuttamaan hankinnan. Sopimuskokonaisuuteen sisältyy muiden sopimusten pohjana oleva puitesopimus sekä palvelusopimus, siirtoprojektisopimus ja liikkeenluovutussopimus liitteineen. Sopimukset ovat liitteenä. Tiera on luokitellut sopimukset liikesalaisuuksiksi ja näin ollen sivullisilta salassa pidettäviksi. Sen vuoksi niitä ei voida käsitellä päätöksenteossa samalla tavoin kuin julkisia asiakirjoja. Sopimukset sisältävät palveluiden laadun ja kustannustehokkuuden säännöllisen arvioinnin, jota valtuuston hyväksymässä ponnassa edellytettiin. Palvelusopimus on määräaikaisena voimassa 31.8.2027 asti, minkä jälkeen sopimus on voimassa toistaiseksi 12 kuukauden irtisanomisajalla. Tämäkin on ponnien mukaista.
Esittelijä	Kaupunginjohtaja Jari Kesäniemi, p. 03 4141 5260
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus hyväksyy kaupungin puolesta liitteenä olevat ICT-palveluiden hankintaa koskevat sopimukset sekä oikeuttaa kaupunginjohtajan tarvittaessa hyväksymään sopimukseen vähäisiä, teknisluonteisia muutoksia.
Päätös	Kaupunginhallitus hyväksyi ehdotuksen.