

Lausunto työryhmämietintöön hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamisesta

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Hollolan kunnan näkemyksen mukaan muutoksella ei edistetä hallitusohjelmassa tavoiteltuja merkittäviä keskipitkän aikavälin kustannussäästöjä julkisten hankintojen tehostamisella. Esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen kunnille aiheutuvien vaikutusten osalta niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa erityisesti palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Voimassaoleva hankintalaki säätelee sidosyksikköhankintojen toteuttamista riittävällä tavalla. Muutosesitykseen sisältyvä sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva 10 % osuus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Sääntelyllä rajoitetaan kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, vaikeutetaan tarpeettomasti kuntien yhteistoimintaa ja menetetään seudullisten julkisomisteisten yhtiöiden tuomat edut. Esitetyn 10 %:n vähimmäisomistuksen suhdetta perustuslain 121 § säädettyyn kuntien itsemääräämisoikeuteen ei ole arvioitu riittävästi.

Esitetystä 10 %:n vähimmäisomistuksen veloitteesta aiheutuu pakon edessä tehtävien epätarkoituksenmukaisten yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia merkittäviä taloudellisia tappioita. Kun suuri määrä kilpailutuksia tehdään samanaikaisesti, on myös todennäköistä, etteivät kaikki hankintayksiköt saa tarjouksia kilpailutuksiinsa tai pienempien volyymien vuoksi hinnat nousevat. Kuntien tulee hankkia merkittävästi lisähenkilöresursseja ottaessaan toiminnan jälleen omaksi toiminnakseen tai resursseja kilpailutusten valmisteluun ja sopimusseurantaan. Asiantuntevia osajia ei todennäköisesti riitä jokaiseen organisaatioon.

Hollolan kunnan sidosyksiköt kilpailuttavat markkinoilta omaan palvelutuotantonsa liittyvät palvelut/tuotteet. Mitään perustetta ei ole olettaa, että pidemmälläkään aikavälillä sidosyksikköhankintojen rajoittamisesta olisi saatavissa säästöjä tai merkittävää toiminnan siirtymistä markkinoille. Markkinoiden pirstoutuessa kunnille ei todennäköisesti koidu mitään taloudellisia säästöjä.

Muutosesityksestä aiheutuvia sopimusoikeudellisia ongelmia ja esityksen suhdetta perustuslain 15 § omaisuuden suojaan ei ole arvioitu riittävästi. Odotettavissa on osakassopimukseen liittyviä riidanratkaisumenettelyitä ja palvelusopimukseen liittyviä sopimusoikeudellisia korvausvaateita. Näiden kustannuksia on mahdotonta arvioida.

Siirtymäaika on täysin riittämätön muutoksen valmisteluun, analysointiin (henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalyysit), käytännön toteuttamiseen ja taloudellisiin kustannuksiin varautumisen näkökulmasta. Myös kunnallinen päätöksenteko, mukaanlukien mahdolliset valitukset, vievät aikaa. Esityksen siirtymäajassa on myös todennäköisesti päivämääriin liittyvä kirjoitusvirhe.

Mikäli hankilain muutokset toteutuvat esityksen mukaisina, valtion tulee korvata täysimääräisesti kunnille aiheutuvat kustannukset.

Mikäli lakiluonnoksen mukainen esitys hyväksytään, tarkoittaa se merkittäviä lisäkustannuksia kunnille suhteessa mahdollisesti myöhemmin saavutettaviin hyötyihin. Tarkastelua tulisi tämän vuoksi tehdä ensisijaisesti kokonaistaloudellisesta eikä puhtaasti ideologisesta näkökulmasta.

- Lakiesitys pakottaisi purkamaan noin 200 toimivaa, lainmukaista yhtiötä ympäri Suomen. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava edellyttäen mm. osuuksien ”ulosostamista” ja tietojärjestelmien uudelleen hankintoja ja kouluttamista.
- Siirtymäajan ollessa lyhyt joudutaan kilpailuttaminen toteuttamaan niin lyhyessä ajassa, että tarjonta loppuu kesken, kuntien osaaminen jää puutteelliseksi prosessien hoidossa ja osaamisen ja hankinnan hinnat uhkaava nousta osin hallitsemattomasti
- Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulana että heikon markkinatilanteen vuoksi. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat.
- Vähimmäisomistusvaatimus vaarantaa ja osin myös kokonaan lopettaa seudullisen yhteistyön palveluiden järjestämisessä. Seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palvelut myös pienissä kunnissa sekä toiminut kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön pohjana.
- Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita on tuotettava myös silloin, kun se ei ole yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.
- Ehdotettu muutos vaikuttaisi massiivisesti esimerkiksi jätehuollon järjestämiseen. Suomen kaikissa kuntien yhteisesti omistamista 26 jätehuollon yhtiöstä kaikkiaan 24 yhtiössä on alle 10 prosentin omistusosuuksia. Jätehuoltoon on tehty kymmenienmiljoonien eurojen investointeja mm. lainsäädäntövaatimusten täyttämiseksi. Näiden investointien kuoletusaika on kymmeniä vuosia.

Sinällään kilpailun lisääntyminen ja säästöt ovat hyviä ja kannatettavia tavoitteita ja päämääriä.

Näihin myös kunta on pyrkinyt erilaisin toimin, kuten mm. viestittämällä avoimesti tulevista hankinnoista kunnan kotisivuilla julki olevalla hankintojen vuosikellolla, hankintojen ennakoilmoituksilla Hilmassa, järjestämällä markkinakartoituksia, tekemällä yhteistyötä yrittäjien kanssa ja ohjaamalla yrityksiä tutkimaan ja osallistumaan erilaisiin tarjouskilpailuihin.

Yleisin viesti yrittäjien- erityisesti pienyrittäjien- puolelta on se, että julkiset hankinnat koetaan vaikeiksi ja usko omaan pärjäämiseen tarjouskilpailussa on heikkoa. Tähän

kunta on pyrkinyt saamaan muutosta yhdessä yrittäjäjärjestön kanssa kouluttamalla yritys kenttää julkisista hankinnoista ja kannustamalla yrittäjiä tekemään keskenään yhteistyötä, verkostoitumaan ja tarjoamaan ryhmittymänä.

Sääntelyn lisäämisen sijaan, kunta uskookin, että hallitusohjelman tavoitteet saavutettaisiin paremmin panostamalla hankinta- ja tarjouspuolen koulutuksiin, kuntien ja yritys kentän välisiin verkostoihin sekä viestintään. Hankintayksiköiden ja tarjoajien henkilöstöjen mahdolliset osaamispuutteet eivät korjaannu lakia muuttamalla.

Hollolan kunnan tavoitteena on hallitusohjelmankin mukaisesti parantaa hankintojen tehokkuutta ja luoda kustannussäästöjä. Näitä on tutkitusti osin taloudellisinta toteuttaa sidosyksikköjen kautta tapahtuvin hankinnoin. Esimerkiksi kirjastopalveluille Koha-Suomi Oy:n toimesta toteutetulle kustannustehokkaalle ja toimintavarmalle kirjastotietojärjestelmälle ei kilpailutuksella voida saavuttaa parempia etuja tai ehtoja.

Hollolan kunnan näkemykset hankintalain uudistamisen osalta ovat kiteytetysti seuraavat:

1. Hankintalaki on palautettava valmisteluun kokonaisvaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi.

Perustelu: Esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen kunnille aiheutuvien vaikutusten osalta niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti. Vaikutusten arvioinnin puuttuminen on sekä hyvän hallinnon periaatteiden että pääministeri Orpon hallitusohjelmassa mainittujen tavoitteiden vastaista.

Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa erityisesti palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Pelkästään Tiera Oy on arvioinut, että uudistuksen kustannukset julkiselle sektorille tietohallinnon näkökulmasta olisivat 3 mrd euroa ja hyöty yrityksille 0,15 mrd euroa. Tämä laskelma pelkästään osoittaa, että kokonaisvaikutuksia on ennen lain hyväksymistä käsiteltävä laaja-alaisesti.

2. Kategorinen vaatimus 10 % omistusosuudesta on poistettava.

Perustelu: Voimassaoleva hankintalaki säätelee sidosyksikköhankintojen toteuttamista riittävällä tavalla. Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon, mitä esityksellä yritetään rajata. Sääntelyllä rajoitetaan kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, vaikeutetaan tarpeettomasti kuntien yhteistoimintaa ja menetetään seudullisten julkisomisteisten yhtiöiden tuomat edut. Esitetyn 10 %:n vähimmäisomistuksen suhdetta perustuslain 121 § säädettyyn kuntien itsemääräämisoikeuteen ei ole arvioitu riittävästi.

10 % omistusosuusvaatimus ei liity esitettyyn tavoitteeseen eikä sitä ole perusteltu. Omistusosuus ja hallituspaikka ovat erillisiä asioita. Merkittävä osa kunnista uhkaa jäädä ilman palveluja tai joutuvat maksamaan siitä entistä suurempaa hintaa, kun yritysten kiinnostus kohdentuu keskusalueille. Monilla alueilla ei ole toimivia markkinoita eikä sellaisia esityksen pohjalta synny. Hinnan maksavat veronmaksajat.

Hollolan kunta yhtyy Kilpailu- ja kuluttajaviraston eriävään mielipiteeseen: kategorinen omistajuusrajoite ilman poikkeuksia voi nykytilaan nähden kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia sellaisissa tilanteissa, joissa sidosyksikköjen käytöstä on selkeimmin hyötyä

3. Jätehuolto ja jätevesihuolto on poistettava esityksen piiristä

Perustelu: Hallituksen esitys hankintalain muuttamiseksi uhkaa romuttaa kuntien välisen jätevesiyhteistyön sekä useiden kymmenien toimivien kuntien jätehuoltojärjestelmän, mihin historian aikana on panostettu kymmeniä miljoonia euroja jätehuoltovaatimusten toteuttamiseksi - ja joiden investointien kuoletusaikaa on jäljellä kymmeniä vuosia.

Jätehuollossa merkittävät investointitarpeet alalle tulemiseen estävät tehokkaan kilpailun syntymistä. Lakimuutos uhkaa ajaa kuntia hallitsemattomiin ja ympäristön näkökulmasta riskialttiisiin järjestelmämuutoksiin, joiden loppulasku sekä veronmaksajien että luonnon näkökulmasta voi muodostua kohtuuttoman suureksi.

Suomi on joutunut EU:n rikkomusmenettelyyn EU:n asettamien sitovien yhdyskuntajätteen kierrätysastetta koskevien tavoitteiden jäätyä saavuttamatta. Kierrätystavoitteita ei saavuteta, jos jätehuollon toimintakenttä pirstoutuu ja nykyisin toimivat jäteyhtiöiden ja yksityisten yritysten sopimukset puretaan. Kehittämispänsäkökset eivät ole kiertotalouden kehittämisessä, mikäli kunnallisen jätehuollon organisoituminen ohjaa kuntien toimintaa seuraavat vuodet.

4. Omistusrajaukseen tulee asettaa poikkeuksia, jotka tietyissä tilanteissa edelleen sallivat omistajarajausta pienemmätkin omistusosuudet

Perustelu: Hollolan kunta yhtyy Kilpailu- ja kuluttajaviraston eriävään mielipiteeseen. Kunnille on mahdollistettava skaalahyötyjä tuottava alueiden välinen yhteistyö sellaisissa palveluissa, jotka julkinen sektori joka tapauksessa tuottaisi itse.

Inhouse yhtiöt kilpailuttavat jo tällä hetkellä markkinasta omistajilleen tarjottavat palvelut. Talous- ja palkkahallinnon palveluissa puutteet osaavassa työvoimassa hankaloittavat todellisen kilpailun syntymistä. Esimerkiksi Provincia Oy tarjoaa kunnalle talous- ja henkilöstöhallinnon toimialalla järjestelmäkokonaisuudet, jotka ovat laajoja ja monimutkaisia kokonaisuuksia ja edellyttävät n. tuhat integraatiota julkisorganisaatioiden järjestelmiin, vaikka omistajia yhtiössä on vain 14. Tällaisen toiminnan käyttöönotto maksaa 0,3-1,5 milj. euroa/organisaatio, Hollolan osalta 1,33 milj. euroa sekä n. 0,2 milj. euroa kunnan omat koulutus- ja järjestelykustannukset (käytännön esimerkin pohjalta 2024).

5. Omistajarajauksen piiristä on poistettava huoltovarmuustoiminnot

Perustelu: Hankintalain toteuttaminen esitetyssä muodossaan on ristiriidassa julkaistun Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (valtioneuvoston periaatepäätös 2025:1) kanssa, jossa elintärkeille toimintoille välttämättömät huoltovarmuus, infrastruktuuri, väestön toimintakyky ja palvelut turvataan kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti.

Varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin edellyttää usein pysyvämpiä rakenteita ja eritasoisia kumppanuuksia, jotka mahdollistavat suunnittelun, materiaalsen varautumisen toimijoille suunniteltujen tehtävien hoitamiseen eri tilanteissa, ja harjoittelun. Tällaisten hankintojen avoimeen kilpailutukseen liittyy haasteita, josta syystä ne on poistettava omistajarajauksen piiristä.

Väestön palveluiden turvaamisessa infrastruktuurilla ja tukipalveluilla on merkittävä rooli. Hankintalakiin esitetyt muutokset sidosyksiköiden käytön rajoittamisesta heikentävät tavoitteen toteutumista mm. tapauksissa, joissa saatavilla oleva palvelutarjonta on rajoittunutta. Riskin muodostaa lisäksi tilanne, jossa nykyiset huoltovarmuutta, turvallisuutta ja varautumista edistävät yhteistoimintarakenteet ja omistajaohjaus pirstaloituvat, jolloin hyvinvointialueiden ja kuntien häiriönsietokyky heikkenee.

Kuntien rooli varautumisessa on keskeinen, sillä jätehuollon ja muiden yhteiskunnalle tärkeiden toimintojen ylläpitäminen on kuntien vastuulla. Kunnallinen jätehuolto-yhtiö omistaa kriittistä infrastruktuuria, joka tulisi säilyttää kuntien omistuksessa. Esimerkiksi Päijät-Hämeen 9 kunnan alueella on vain yksi sidosyksikön omistama jätteen loppusijoituspaikka. Yksityistä tarjontaa ei ole, eikä hankintalain muutos lisää loppusijoituspaikkoja. Hankintalain muutoksen toteutuessa 6 kunnan yhdeksästä ei olisi mahdollista käyttää edes poikkeustilanteessa nykyistä loppusijoituspaikkaansa.

6. Lain siirtymäaika on lykättävä vähintään 1.1.2030 saakka

Perustelu: Lakiesityksen mukaan lain pitäisi tulla voimaan vuoden 2026 alusta. Kunta pitää vähimmäisvaatimuksena riittävän pitkän siirtymäajan saamista (vähintään vuoteen 2030 saakka), jotta uudistamisen toimeenpanosta ei aiheutuisi kaaosta.

Hollolan kunta yhtyy kilpailu- ja kuluttajaviraston eriävään näkemykseen siitä, että riski kilpailutuksien kasautumisesta. Lyhyt siirtymäaika johtaa todennäköisesti siihen, omistajaorganisaatiot pyrkivät siirtymäajan lopulla samanaikaisesti kilpailuttamaan palvelutarpeensa. Tämä johtaisi tilanteeseen, jossa omistajaorganisaatiot kilpailevat keskenään markkinoista sen sijaan, että yritykset kilpailisivat sopimuksista. Tällainen tilanne todennäköisesti kasvattaisi hankintakustannuksia merkittävästi

7. Kunnille uudistuksesta aiheutuvat lisäkustannukset on korvattava täysimääräisesti ja tätä koskeva kirjaus lisättävä hallituksen esitykseen

Perustelu: Orpon hallitus on hallitusohjelmassa luvannut korvata tehtävien ja velvoitteiden muuttamisesta aiheutuvat kustannukset.

Työryhmän esitys on perustuslain vastainen siirtymäsääntöjen osalta. Esitys rikkoo oikeusvaltioperiaatteen keskeisiä omaisuuden suojan, sopimussuhteiden pysyvyyden ja taannehtivan lainsäädännön kiellon periaatteita (perustuslaki 15 §). Kategorinen, osin suuriarvoisia ja pitkäkestoisia investointeja sisältävien sopimusten pakotettu ennenaikainen alasajo aiheuttaa merkittäviä ja täysin kohtuuttomia heikennyksiä sopimusosapuolten asemaan ja tulee johtamaan vahingonkorvausmenettelyihin. Lainsäätäjän tulisi huolehtia syntyvien sanktioiden minimoimisesta ja korvaamisesta osapuolille. Lähtökohtaisesti laissa tulisi ottaa

kantaa siihen, että lain nojalla päättyvistä sopimuksista ei seuraisi sanktiota osapuolille

Sidosyksikön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen aiheuttaa lisäkustannuksia kunnille varainsiirtoverojen muodossa.

Hallituksen esityksessä tulee kuvata, miten valtio osallistuu esitettyjen muutosten aiheuttamien kustannusten korvaamiseen eri julkisille toimijoille.

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.

Markkinakartoitus (65§)

Esitys kannustaa markkinakartoitusten tekemiseen, mutta jättää toteutustavan hankintayksikön harkittavaksi. Sinällään kunta pitää hyvänä, että kirjaus kannustaa huolelliseen markkinakartoitukseen, mutta kirjauksen tulkinnanvaraisuus lisää valitusten mahdollisuuksia, jotka toteutuessaan lisäävät jo lähtökohtaisesti kalliiden hankintojen elinkaarikustannuksia.

Markkinakartoituksen tai hankintamallin soveltuvuuden arvioinnin pakollisuus yli 10 miljoonan euron hankinnoissa on perusteltu uudistus, sillä suuria hankkeita ei pidäkään lähteä toteuttamaan ilman huolellista esivalmistelua ja markkinakartoitusta. Edelleen näin kirjattaessa on kuitenkin syytä valmistautua valitusten määrän kasvuun.

On syytä muistaa, että markkinavuoropuheluun osallistuminen on yrityksille vapaaehtoista ja osa jää pois jo strategisista syistä, vaikka osallistuisikin myöhemmin tarjouskilpailuun. Tällöin on myös kohtuutonta odottaa, että kunta saisi täydellisen kuvan markkinoista.

Hankintojen jakaminen osiin (75§)

Kunta ei kannata ehdotusta siitä, että hankintayksikön päätös olla jakamatta hankinta osiin olisi valituskelpoinen markkinaoikeuteen. Nykyiselläänkin kunta arvioi jokaisen hankinnan ja selvittää perusteet osiin jakamiselle tapauskohtaisesti. On kunnankin intresseissä ostaa esimerkiksi tavaroita tai palveluita pienemmiltä tuottajilta, mikäli tämä hankinnan kokonaiskuva (huoltovarmuus ym.) huomioon ottaen on järkevää.

Esitys kannustaa hankintayksikköä arvioimaan hankinnan jakamista osiin. Se lisää hallinnollista taakkaa, kun osiin jaetun hankinnan eri osat kilpailutetaan erillisinä osina ja sopimuksina. Tästä voi aiheutua myös ongelmia erilaisissa rajanvetotilanteissa, kun arvioidaan eri sopimuskumppaneiden velvoitteita ja vastuita kokonaisuudessa.

Hankinnan pilkkominen voi myös luoda tilanteita, jossa osat eivät muodosta tarjoajan näkökulmasta kiinnostavaa kokonaisuutta ja tarjouksien saanti vaikeutuu. Kuntaliitto

on nostanut esiin myös osiin jakamista koskevasta päätöksestä valittamisen ajankohdan sekä sen, että säännöksen ongelmana on riski merkittävästi lisääntyvästä valitusten määrästä. Huomioitava on myös se, että on epäselvää mikä taho tulkitaan asianosaisasemaan valittajana, jos hankintaa ei ole pilkottu osiin.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Hollolan kunta katsoo, että mietinnössä mainittu valmistelun kuvaaminen hankinta-asiakirjoissa ei edistä hankinnan huolellista valmistelua, eikä tuo lisäarvoa kilpailutuksiin osallistuville. Sen sijaan kirjaus lisää hankintayksikön hallinnollista taakkaa. Kunta on pyrkinyt päätöksissään kuvaamaan hankinnan siinä laajuudessa, kuin se tapauskohtaisesti katsotaan tarpeelliseksi. Päätöksissä on jo nykyisellään usein kuvattu myös hankinnan valmistelu ja perusteet hankintaan ja hankintamenettelyn valintaan.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125§)

Hollolan kunta on samaa mieltä, että tarjousten ja kilpailun lisäämisen tavoite on oikeasuuntainen. Esityksen mukaan uudelleen kilpailuttaminen tilanteessa, jossa saadaan vain yksi tarjous, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu. Mikäli kilpailutuksia joudutaan kilpailuttamaan uudelleen, uudelleenkilpailutuksiin liittyvä työmäärä on merkittävä sekä hankintayksikölle että tarjoajalle ja tämä lisää kustannuksia. Uudelleen kilpailuttamisen pitäisikin olla oikeus, eikä velvollisuus.

Kunnalla täytyisi joka tapauksessa olla valta määritellä hankintakokonaisuuden laatu riittävälle tasolle. Lisäksi on huomioitava, että palveluntarjoajien näkökulmasta pienten ja syrjemmällä sijaitsevien kuntien palveluhankinnat eivät välttämättä riitä herättämään tarjoajien kiinnostusta, kun on tiedossa raskas hankintaprosessi ja pienet hankintavolyymit.

On hyvä, että huolellisella markkinakartoituksella voidaan välttää vaade lisäkilpailuttamisesta. Kirjaus mietinnössä on kuitenkin tulkinnanvarainen, eikä esimerkiksi markkinakartoituksen toteutustavasta ole säädetty tarkemmin.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Lakiesityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista vahingoista erityisesti pienemmille kunnille, sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.

Esityksessä ei ole huomioitu Suomen maantieteellisiä ja toimialakohtaisia erityispiirteitä. Yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus jättää huomiotta tilanteet, joissa sidosyksikön hyödyntäminen alle 10 prosentin omistusosuudella on perusteltua ja yleisen edun mukaista, sekä määräysvallan toteutuminen on osoitettavissa

Nykyiset kuntayhteistyörakenteet perustuvat pitkälti seuraaviin keskeisiin tosiasiallisesti todettuihin tai toimintaympäristöanalyysin pohjalta tehtyihin vaikuttavuusarviointeihin:

- Markkinoilta ei löydy riittävästi toimijoita tai toimijat eivät ole kiinnostuneita pienistä/etäisistä toimijoista, jolloin on riskinä ajautua yksityisen yrityksen tuottamaan monopoliin (markkinavuoropuhelun kautta todettu tilanne).
- Markkinoilla ei ole riittävä osaamista, jolloin osaaminen on itse rakennettava ja ylläpidettävä (mm. kunnallinen palkkalaskenta- ja kirjanpitolainsäädäntö ja ohjaavat sopimukset, julkishallinnollinen kehys)
- Huoltovarmuuspalvelut; palvelut joita kunnan on kyettävä hoitamaan myös erilaisissa häiriötilanteissa, ja joiden osalta yksityinen ei kykene takaamaan toimintaa markkinahäiriötilanteissa (jolloin kunnan tulee joka tapauksessa rakentaa varajärjestelmä)
- Yksityisen hankinnan osalta transaktiokustannukset nousevat niin korkealle tasolle, ettei toimintaa ole järkevä hankkia ulkopuolelta (hankinnan kilpailutus ja sopimuksen rakentaminen siten, että se mahdollistaa riittävällä tavalla puuttumisen ennakoimattomiin ongelmatilanteisiin vaatii hankintaoikeudellista asiantuntemusta, jonka kustannukset ovat merkittäviä. Lisäksi vaaditaan hankinnan valvontaa ja ohjausta, jotta sopimuksen mukainen palvelu voidaan varmistaa ja ongelmiin puuttua riittävän nopeasti. Myös tämä vaatii asiantuntijaosaamista).
- Lainsäädännölliset vaatimukset ovat niin korkeita, että kokonaisvastuuta ei voida siirtää yksityiselle toimijalle järkevällä tavalla (jätehuollon kymmenienmiljoonien investointikustannukset).

Edellä esitetystä johtuen:

- Esityksellä ei saavuteta tavoiteltuja säästöjä eikä kilpailu olennaisesti lisäännny.
- Kalliiden erityisjärjestelyjen jälkeen toimivia markkinoita ei synny tai ratkaisut edellyttävät uudenlaisten erityisjärjestelyjen toteutuksen (toiminnan ottamisen omaan organisaatioon tai kuntayhtymätoiminta)
- Esitetty muutos lisää hankintalain jo ennestään kompleksista kokonaisuutta, jonka hallitseminen vaatii jo nykyisellään erityistä osaamista ja johtaa hankintaosaajien nykyistä suurempaan puutteeseen ja kustannusten nousuun sekä moninkertaistaa monitavoitteisten palvelujen ohjaus- ja valvontakustannukset.

Muutosesityksen vähimmäisomistukseen liittyvällä sääntelyllä vaikeutetaan tarpeettomasti kuntien yhteistoimintaa ja menetetään seudullisten julkisomisteisten yhtiöiden tuomat edut. Kunnat ovat saavuttaneet kustannussäästöjä, parempaa palvelun laatua ja toimitusvarmuutta 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 osaajaresursseista. Pienemmät omistajakunnat ovat voineet hyötyä volyyminvähennyksestä, joka on voitu saavuttaa yhteisesti organisoidussa palvelutuotannossa.

Esitetty sääntely pakottaa Hollolan kunnan lukuisiin erilaisiin yhtiöjärjestelyihin osakkuusyhtiöissään. Lisäksi olemassa olevia sopimuksia joudutaan päättämään mahdollisesti sopimusehtojen vastaisesti. Osakassopimukseen tai palvelusopimukseen

voi liittyä vahingonkorvausvelvoitteita tai riidanratkaisumenettelyjä. Kaikissa tilanteissa ei ole löydettävissä sellaisia ratkaisuja, joiden hyväksyminen olisi kaikkien osakkaiden edun mukaista. Tämä tarkoittaa sitä, että voi syntyä merkittäviä riitoja niin sidosyksikköjen omistajina olevien kuntien ja muiden julkisyhteisöjen välillä ja lain kohteena olevien sidosyksiköiden ja niiden omistajien välillä. Lakiesityksestä suoraan johtuvista yhtiöjärjestelyistä ja kilpailutuksista aiheutuvien kustannusten lisäksi näistä riitaisuuksista ja niiden ratkaisemisesta tulee aiheutumaan kunnille merkittäviä kustannuksia. Riitaisuudet voivat myös hankaloittaa kuntien ja muiden julkisyhteisöjen välistä yhteistyötä pitkän aikaa lain voimaantulon jälkeen.

Esitetty hankintalain 15 §:n muutos on myös säädösteknisesti ongelmallinen. Esitetty sanamuoto edellyttää, että 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Sanamuodon perusteella on epäselvää mitä tämä tarkoittaa.

Hollolan kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen mahdollisiin sidosyksikkösääntelyn soveltamisen väärinkäytöksiin. Työryhmän valmistelutyössä ei ole otettu huomioon voimassa olevan sidosyksikkösääntelyn toimivaa määräysvallan käsitettä.

Muutosesitys on haastava myös kunnan itsehallinnon näkökulmasta. Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain mukaisen oikeuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan erittäin painavista syistä. Esitetylle rajaukselle ei ole esitetty perusteita. Kunnan tulisi voida valita tarkoituksenmukaisin toimintatapa tuotantotapa palveluiden tuottamiseen omana tuotantona, sidosyksikköhankintana tai kilpailutettavana hankintana. Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Jätehuolto

Hollolan kunta yhtyy ympäristöministeriön eriävään mielipiteeseen jätehuollon osalta. Mietinnössä ei ole arvioitu hallitusohjelmassa mainittua yleistä etua. Jätetoimialan rajaaminen 10 %:n vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle olisi yleisen edun kannalta välttämätöntä. Riskinä on, että kunnat eivät pysty täyttämään jätehuollon järjestämisen tehtäviä, kuten jätelaisissa edellytetään. Todennäköistä on, että yhdyskuntajätteen kierrätystaso laskisi nykyisestä.

Jätetoimialaa koskevaa vaikutusten arviointi on huomattavan puutteellinen. Ilman vaikutusten arviointia ehdotetut muutokset jätehuollon sääntelyssä voivat johtaa mietinnön tavoitteiden kannalta nykyistä huonompaan lopputulokseen.

Hankintalakimietintö ei huomioi jäteyhtiöiden omistusrakennetta. Kunnallinen jäteyhtiö ei ole perinteinen sidosyksikkö. Omistajuus perustuu yleensä kunnan asukaslukuun ja siten sen tarvitsemien palveluiden määrään (suoritteisiin), mikä on loogista infravaltaisilla aloilla. Jätelaki ei mahdollista toiminnan rahoittamista omistajien omistusosuuksien mukaan vaan toiminta on rahoitettava jätelain 79 §:n mukaisesti. Jätehuoltoyhtiöt hoitavat kunnalle säädettyä lakisääteistä jätehuollon palvelutehtävää, eikä niitä ole perustettu nimenomaan erillisiä sidosyksikköhankintoja varten. Jäteyhtiöiden omistajamäärät ovat maltillisia, pienimmässä on 1 omistaja ja suurimmassa on tällä hetkellä 18 omistajaa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Mikäli kaikki kunnat eivät voi osallistua alueelliseen sidosyksikköyhteistyöhön, heikentää tämä niiden mahdollisuuksia hyödyntää alueellisesti koottujen, kilpailutettujen ja järjestettyjen palveluiden tuomia etuja.

Muutos aiheuttaisi välittömiä kustannuksia ainakin seuraavista tehtävistä ja hankinnoista:

- Sidosyksikön osakkuuksista ja lunastuksista sopiminen sekä niiden toteutus (omistajille jää maksettavaksi näistä aiheutuvat varainsiirtoverot)
- Sidosyksikön sopimuksilla toteutettuihin ratkaisuihin liittyvien sopimusten neuvottelu ja/tai uudet kilpailutukset.
- Mahdolliset sidosyksikköön toteutettujen investointipolitojen maksu sopimusten mukaisesti
- Osaajien rekrytointi, henkilöstön kouluttaminen
- Aiemmin sidosyksikön tuottamien palveluiden järjestäminen, tarpeiden suunnittelu ja kuvaaminen sekä vaatimusmäärittelyt
- Tarvittavien ulkoisten palveluiden kuvaaminen, kilpailuttaminen, toimittajavalinnat, sopimusneuvottelut sekä hankinnat
- Palveluiden välisen kokonaistoimivuuden varmistaminen ja toimittajahallinta, jatkuvuuden ja tietoturvallisuuden varmistaminen kokonaisuuden osalta
- Toimintaprosessien kuvaaminen, palveluiden käyttöönotto ja tuotannon käynnistäminen
- Tekniset toteutukset (käyttäjäympäristöt, perusintegraatiot, verkkoratkaisut, päätelaiteasennukset, substanssijärjestelmät...) ja järjestelmien käyttöönotto, integraatiot
- Palveluympäristöjen mahdolliset päällekkäisyydet muutosvaiheessa
- Kunnallisiin ICT-järjestelmien ja ohjelmistoratkaisujen kehittämistyön menettäminen

Osa lisäkustannuksista jää pysyväksi, lisäksi syntyy välillisiä kustannuksia yhteistyön etujen menetyksestä ja alueellisen elinvoiman heikkenemisestä.

Muutosesityksen vähimmäisomistukseen liittyvällä sääntelyllä vaikeutetaan tarpeettomasti kuntien yhteistoimintaa ja menetetään seudullisten julkisomisteisten yhtiöiden tuomat edut. Kunnat ovat saavuttaneet kustannussäästöjä, parempaa palvelun laatua ja toimitusvarmuutta 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 osaajaresursseista. Pienemmät omistajakunnat ovat voineet hyötyä volyymiedusta, joka on voitu saavuttaa yhteisesti organisoitussa palvelutuotannossa.

Työryhmän mietinnön vaikutustenarviointi esitetyn sidosyksikkösääntelyn taloudellisista vaikutuksista on puutteellinen. Mietintöön ei sisälly euromääräistä arviota siitä, miten sääntely vaikuttaa kuntatalouteen tai edes julkiseen talouteen kokonaisuutena.

Omistusosuuden vähimmäisvaatimuksen aiheuttamia kustannuksia ovat esimerkiksi yritysjärjestelyihin liittyvät merkittävät selvitys- ja asiantuntijapalveluiden kustannukset, neuvotteluihin ja päätösvalmisteluun liittyvä henkilöstökustannus ja kilpailutusten osalta hankinta- ja seurantaressurssien lisääminen. Lisäksi suoriin kustannuksiin lasketaan ICT-järjestelmiin sitoutuneet kehittämispanokset.

Sidosyksiköt ovat strategisesti omistajiensa ohjaamia palveluita tuottavia toimijoita, joihin on keskittynyt palvelutuotannon ja hankinnan asiantuntemusta ja osaamista. Kuntien maakunnallinen tai alueellinen yhteistyö on mahdollistanut skaalausetuja tuotannossa ja investoinneissa. Yhtiöiden toimintaa tulee sopeuttaa lakimuutoksen aiheuttamiin liikevaihdon tai toiminnan laajuuden muutoksiin. Maakunnallinen tai alueellinen yhteistyö ei ole enää koko laajuudessaan mahdollista.

Vähimmäisomistuksen vaatimuksella on vaikutuksia erityisesti pienempiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Sidosyksikköjen suurimmat omistajat, kuten keskuskaupungit, jotka useimmiten ovat myös suurimpia asiakkaita, voivat useimmiten jatkaa hankintaa sidosyksiköstä. Pienempien osakkaiden, yleensä pienempien kuntien, olisi nostettava omistusosuuttaan keinotekoisin omistusjärjestelyin. Rahallinen panostus osakehankintaan saattaa olla pienelle kunnalle merkittävä. Pienet kunnat joutuvat panostamaan hankintaosaamiseen ja joutuvat kantamaan muutuskustannukset. Pienempien kuntien suhteelliset taloudelliset menetykset ovat Lahden kaupungin kustannuksia suuremmat.

ICT-hankinnat, joissa on rajallinen markkinatarjonta, hankaloituvat ja aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia ja kustannusnousupaineita Hollolan kunnalle. Hollolan kunnalla on perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tietojärjestelmiä, joihin on tehty kehittämis- ja käyttöönottopanostuksia. Nämä ovat kunnalliseen palveluntuotantoon liittyviä ohjelmistoratkaisuja, joihin ei julkisen markkinan ulkopuolella ole kysyntää. Järjestelmiin on muodostunut tai lakimuutoksen jälkeen muodostuu monopolimaisia markkinarakenteita, joissa julkisen hankintayksikön intressi ei toteudu. Muutuskustannuksina Hollolan kunnalle aiheutuu kilpailutukseen liittyvät kustannukset, uusien järjestelmien käyttöönottokulut ja uusien järjestelmien mahdollinen sidosyksikkötoimijaa korkeampi markkinakatteellinen hinnoittelu.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Jätehuolto

Kuten aiemmin todettua, mietinnön vaikutusarviointi on huomattavan puutteellinen jätehuollon vaikutusarvioinnin osalta. Jätehuoltomarkkinassa on monta alamarkkinaa, tässä on kommentoitu kuljetusmarkkinaan liittyvää problematiikkaa. Mietinnössä arvioidaan, että ehdotus lisää tarvetta nykyisten kuntien jäteyhtiöiden aiempaa laajempaan jätteenkäsittelypalveluiden ulosmyyntiin tai jätelain 33 §:n tarkoittamassa markkinapuutetilanteessa toissijaisen vastuun (TSV) palvelun myyntiin. Mikäli sidosyksikköyhtiö ei voi hoitaa osan nykyisten kuntien lakisääteistä jätehuollon palvelutehtävää, se tarjoaa TSV palvelua vain hankintayksikkönä jatkaville kuntien alueella toimiville yrityksille.

Jätelaitosten purkaminen mietinnön mukaisesti pilkkoo hankintoja, joka on yksi tavoite. Jätteenkuljetuksessa se tarkoittaa, että markkinoilla on yksittäisten kuntien tai muutaman kunnan yhteishankintana tehtyjä pieniä tai keskisuuria kilpailutusalueita. Pienten ja paikallisten yritysten mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin heikentyy merkittävästi. Nykyisin jätteenkuljetuksia yksin kilpailuttavat kunnat kilpailuttavat jäteastian tyhjennyksen ja jätteen käsittelyn yhdessä. Se tarkoittaa, että ainoastaan

niillä yrityksillä, joilla on omaa käsittelykapasiteettia tai osaamista kilpailuttaa edelleen käsittely, on mahdollista osallistua kilpailutukseen. Lisäksi taloudellisesti pienen alueen kilpailutukseen kannattaa osallistua vain, jos yrityksellä on ennestään toimintaa alueella.

Suomi on joutunut EU:n rikkomusmenettelyyn EU:n asettamien sitovien yhdyskuntajätteen kierrätysastetta koskevien tavoitteiden jäätyä saavuttamatta. Kierrätystavoitteita ei saavuteta, jos jätehuollon toimintakenttä pirstoutuu ja nykyisin toimivat jäteyhtiöiden ja yksityisten yritysten sopimukset puretaan. Kehittämisspanokset eivät ole kiertotalouden kehittämisessä, mikäli kunnallisen jätehuollon organisoituminen ohjaa kuntien toimintaa seuraavat vuodet.

Pidemmällä aikavälillä jätteenkuljetussuoritteiden määrä saattaisi pienentyä markkinoilla hankintayksiköiden pienentyessä. Jätelaki antaa mahdollisuuden jättää erilliskeräyksen järjestämättä, mikäli erilliskeräyksen kustannukset olisivat kohtuuttomia ottaen huomioon mahdollisuudet parantaa erilliskeräyksen kustannustehokkuutta (Jätelaki 15.1§). On hyvin todennäköistä, että pienten hankintayksiköiden kohdalla erilliskeräyksen kustannukset muodostuvat kohtuuttomiksi. On myös nähtävillä, että niissä kunnissa, jotka kilpailuttavat nykyisin jätehuollon yksin, erilliskeräys on saattanut jäädä järjestämättä jätelain mukaisesti.

Asukkaiden jätehuolto kustannetaan kuntalaisten jätemaksuilla. Mietintö lisäisi hankintojen tehottomuutta ja nostaisi asukkaiden kustannuksia. Kuntien hallinnollisen taakan lisäys kustannetaan asukkaiden jätemaksuilla.

Kuntien rooli varautumisessa on keskeinen, sillä jätehuollon ja muiden yhteiskunnalle tärkeiden toimintojen ylläpitäminen on kuntien vastuulla. Kunnallinen jätehuoltoyhtiö omistaa kriittistä infrastruktuuria, joka tulisi säilyttää kuntien omistuksessa.

Jätehuollon viranomaistoimintojen hoitaminen jäteyhtiöiden alueella on mahdollistanut jätehuollon alueellisen kehittämisen ja kustannustehokkaan viranomaistoiminnan. Viranomaisen toiminnan jakaminen takaisin pienempiin yksiköihin aiheuttaa pysyviä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Kuntien hallinnollinen taakka kasvaisi merkittävästi ja pysyvästi. Jäteyhtiöiden sidosyksikköaseman menettäminen tarkoittaa, että jätehuollon palvelutehtävät siirtyvät takaisin kunnalle, koska niitä ei voi kilpailuttaa kokonaisuutena markkinoilla. Tämä tarkoittaa kuntien pysyvän hallinnollisen taakan lisäämistä sekä jätehuollon viranomaistoiminnan että jätehuollon järjestämisen kannalta.

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

Inhouse yhtiöt kilpailuttavat jo tällä hetkellä markkinasta omistajilleen tarjottavat palvelut. Talous- ja palkkahallinnon palveluissa puutteet osaavassa työvoimassa hankaloittavat todellisen kilpailun syntymistä. Esimerkiksi Provincia Oy tarjoaa kunnalle talous- ja henkilöstöhallinnon toimialalla järjestelmäkokonaisuudet, jotka ovat laajoja ja monimutkaisia kokonaisuuksia ja edellyttävät n. tuhat integraatiota julkisorganisaatioiden järjestelmiin, vaikka omistajia yhtiössä on vain 14. Tällaisen toiminnan käyttöönotto maksaa 0,3-1,5 milj. euroa/organisaatio, Hollolan osalta 1,33 milj. euroa sekä n. 0,2 milj. euroa kunnan omat koulutus- ja järjestelykustannukset (käytännön esimerkin pohjalta 2024).

Hollolan kunnan arvion mukaan sen suorat kertaluonteiset kustannusvaikutukset yritysjärjestelyistä ja kilpailutustoimista ovat arviolta noin 1-2 miljoonaa euroa. Lisäksi lakimuutoksen seurauksena syntyy epäsuoria vaikutuksia ja kustannuksia. Epäsuorien kustannusten vaikutus on arviolta 1 miljoonaa euroa vuodessa

keskipitkällä aikavälillä, johtuen erityisesti skaalaussetujen menetyksestä ja todennäköisestä yksikkökustannus.

Lakimuutos aiheuttaisi välittömiä vaikutuksia Hollolan kunnan osakkuusyhtiössä, jotka menettäisivät sidosyksikköasemansa ellei omistus pohjaa saada neuvoteltua uudelleen osakkeenomistajien kesken. Sidosyksikköaseman menettäminen aiheuttaisi systemaattisen häiriön Hollolan kunnan palveluhankinnassa ja vaarantaisi lakisääteisten palvelujen tuottamisen.

Sidosyksikköyhtiöissä on tehty maakunnallista ja alueellista yhteistyötä. Esityksen vähimmäisosuusvaatimus edellyttää osakkaiden välisiä neuvotteluja siitä, millä ehdoin omistusosuudet järjestellään uudelleen. Järjestelyistä aiheutuu ongelmia ja kustannuksia erityisesti pienemmille osakaskunnille, joille lakimuutos saattaa aiheuttaa kriittisiä vaikeuksia palveluhankinnan järjestämiseen.

Esitetty sääntely pakottaisi Hollolan kunnan erilaisiin yhtiöjärjestelyihin sekä päättämään yhteistoiminta mahdollisesti sopimusehtojen vastaisesti. Osakassopimukseen tai palvelusopimukseen voi liittyä vahingonkorvausveloitteita tai riidanratkaisumenettelyjä. Kaikissa tilanteissa ei ole löydettävissä sellaisia ratkaisuja, joiden hyväksyminen olisi kaikkien osakkaiden edun mukaista.

Omistusosuuksien nostaminen vähintään 10 %:iin voi olla pienemmille kunnille merkittävä investointi. Investoinnin suuruutta kuvaa se, että esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelua tuottavan Provincia Oy:n edellinen yhtiön osakekanta koskeva noin 10 % osakehankinta oli arvoltaan noin 300 000 euroa. Pienillä kunnilla saattaa syntyä tarve tehdä useita vastaavia osakehankintoja lakimuutoksen seurauksena. Tämän kaltaiset kertaluonteiset merkittävät kustannukset saattavat merkittävästi heikentää pienempien kuntien elinmahdollisuuksia.

Lakimuutos aiheuttaa merkittäviä sopimus- ja omistusjärjestelyjä talous- ja henkilöstöhallintopalveluita tuottavassa sidosyksikössä. Lakimuutoksen seurauksena talous- ja henkilöstöhallintoa tuottava sidosyksikkö on pilkottava tai omistajien on irtisanottava sopimuksia ja irtaannuttava yhtiön omistuksesta. Yhtiön omistajapohja ja asiakkuudet ovat mahdollistaneet alueellisen ja yli maakunnallisen yhteistyön. Lakimuutos aiheuttaa välittömiä muutuskustannuksia sekä yhtiölle että omistajille. Yhtiön omistusjärjestelyt ja rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset selvytysineen aiheuttanevat satojen tuhansien eurojen kustannukset. Tämä ei ota huomioon yhtiön omiin sopimuksiin liittyviä mahdollisia sanktioita. Lisäksi omistusjärjestelyt vaativat omistajien välisiä neuvotteluja ja pienemmiltä omistajilta rahallista panostusta osakehankintaan.

Maakunnallisesti organisoitujen elikeinotoiminnan kehitysyhtiön ja matkailun kehittämissyhtiön omistusosuudet joudutaan järjestelemään uudelleen. Pienempien kuntien on nostettava omistusosuuttaan keinotekoisin omistusjärjestelyin. Osakkeen hinnanmuodostus edellyttää neuvotteluja ja molempien osapuolien suostumusta hinnanmäärittelyyn.

Esitetty lakimuutos estäisi Hollolan kunnan palveluhankinnan jatkamisen Tiera Oy:ltä, Koha Suomi Oy:ltä, Waltti solutions Oy:ltä, Monetra Oulu Oy:ltä ja Numera Palvelut (ent. Sarastia Oy) Oy:ltä. Välittömiä toimenpiteitä ja kustannuksia aiheutuu erityisesti kunnallisen palvelun tuottamiseen hankittujen ICT -järjestelmien kilpailuttamisesta. Hankintayksikön tulee lisätä hankintaresursseja kilpailuttamiseen ja sopimusvalvontaan. Järjestelmiin on tehty käyttöönotto- ja kehityspanostuksia, joita ei voida mahdollisesti enää hyödyntää.

Jätehuolto

Jätehuollossa joudutaan epätarkoituksenmukaisiin omistusjärjestelyihin. Omistusjärjestelyt vaativat omistajien välisiä neuvotteluja. Asiakasmaksut kasvavat ja yhtiön kannattavuus voi heikentyä, jos yhtiön liiketoiminnan koko omistusosuusvaatimuksen vuoksi pienenee ja skaalaisedut menetetään.

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

Hollolan kunta pyrkii jatkamaan sidosyksikköhankintoja kaikista niistä yhtiöistä, joista se omistaa yli 10 %. Yhtiöissä joudutaan omistusjärjestelyihin ja osa muista omistajista joutuu mahdollisesti irtisanomaan sopimuksiaan ja luopumaan omistusosuudestaan. Yhtiöiden pilkkominen tai yhtiöiden liikevaihdon äkillinen lasku aiheuttaa merkittäviä toiminnan sopeuttamistarpeita ja johtaa mahdollisiin hinnankorotuksiin. Sidosyksikkötoiminnan keskeinen hyöty, voimavarojen yhteenlaittaminen ja suuruuden mittakaavaedut menetetään. Yhtiöt keskittynevät jatkossa palvelemaan suurimpia asiakkaitaan; suurimpia kuntia ja hyvinvointialueita.

Sidosyksikkönä palveluita tuottavien osakeyhtiöiden kuntaomistajat todennäköisesti pyrkisivät löytämään yhtiön omistuksessa ratkaisun, jossa 10 prosentin omistuksilla yhtiön toiminta keskittyisi suurimpiin palvelutuotannon volyymeja tarvitseviin omistajiin. Käytännössä muutos johtaisi siihen, että pienet kunnat, joiden omistusosuus ei täytä 10 prosentin vähimmäisvaatimusta, jäisivät alueellisen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle ja heidän toimintakykynsä ja -mahdollisuutensa vaarantuisivat palvelutuotannon osalta. Vaihtoehtona on purkaa yhtiö ja toteuttaa toimintaa omaehtoisesti; tämä koskee lähinnä suurempia osakaskuntia.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Hollolan kunta ei tunnista esitetystä muutoksesta taloudellisia tai muita hyötyjä. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja erityisesti pienemmille kunnille. Jätehuollon alalla on kyseenalaista, miten pienessä kunnassa palvelu saadaan taloudellisesti toteutettua. Jätehuolto tulisikin jättää sidosyksikkösääntelyn ulkopuolelle.

Esitetty mekaaninen 10% omistusosuusraja ei ratkaise sidosyksiköiden omistajaohjauksen ongelmia, vaan luo epätarkoituksenmukaisen esteen harjoittaa tietyissä erityistapauksissa perusteltua seudullista tai valtakunnallista yhteistyötä.

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutokseen tarvitaan? Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Siirtymäaika liian lyhyt suhteessa siihen, että Hollolan kunta joutuu käymään omistamiensa yhtiöiden muiden osakkaiden kanssa omistusjärjestelyihin liittyviä neuvotteluja. Neuvotteluihin ja julkishallinnon päätöksentekoon on varattava aikaa.

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.

Lakiesitys saattaa johtaa siihen, että useat hankintayksiköt, erityisesti pienemmät omistajakunnat, pyrkivät siirtymäajan lopulla samanaikaisesti kilpailuttamaan

hankintansa. Markkinoilla voi olla haastetta vastata moniin samanaikaisiin kilpailutuksiin ja se saattaa vaarantaa palvelunsaannin siirtymäajan puitteissa. Yleisen edun turvaava poikkeus olisi sallittava.

Liian tiukka siirtymäaika aiheuttaa tilapäisen markkinahäiriön. Markkinoilla on suuri määrä tarjouspyyntöjä samanaikaisesti, johon markkinat eivät pysty vastaamaan. Osa hankintayksiköistä ei välttämättä saa kilpailutuksiin tarjouksia ja riskinä on, että hinnat nousevat merkittävästi. Myös lukuisat samanaikaiset käyttöönotot voivat aiheuttaa merkittävää haastetta palvelujen toimintavarmuuteen. Siirtymäaikaa tulisi olla vähintään vuoteen 2030 saakka, jotta mahdollisen markkinahäiriön muodostuminen voitaisiin välttää.

Joihinkin sidosyksikköjen tuottamiin palveluihin, esimerkiksi kuntien taloushallinnon palveluihin, ei ole olemassa valmiita markkinoita. Markkinoilla toimivien toimijoiden tulisi hankkia kuntatalouden osaaminen ja kuntalaskentaan soveltuvat järjestelmät voidakseen vastata tarjouspyyntöihin. Koska valmiita markkinoita ei ole, palvelujen kilpailuttaminen ja siirtäminen on siirtymäajassa vaikeasti tai merkittävien palvelukokonaisuuksien osalta ei lainkaan toteutettavissa. Pelkästään taloushallintojärjestelmän käyttöönottoprojekti vie aikaa noin 1,5-2 vuotta ja noin 2,0 milj. euroa.

Jätehuolto

Jätehuollon siirtymäaika 2,5 vuotta ei ole realistinen eikä mahdollista markkinavuoropuhelua ja hankintojen kilpailuttamista. Kuljetusten urakkarajat eivät ole kuntakohtaisia, joten sopimuksia ei voi vain siirtää uudelle hankintayksikölle vaan ne tulee kilpailuttaa uudelleen. Lahden seudun 9 kunnan alueella kilpailutetaan jätteenkuljetuksia parhaillaan. Kilpailutuksen valmistelu ja markkinavuoropuhelut aloitettiin toukokuussa 2024 ja ensimmäinen urakat alkavat huhtikuussa 2026 - maaliskuussa 2027. Kaikkien yritysten osallistumisen mahdollistamiseksi hankintapäätös on tehtävä vähintään vuosi ennen urakan alkamista, jotta yritys ehtii hankkia kaluston ja henkilökunnan. Siirtymäajan valossa tämä tarkoittaisi, että jäteyhtiöiden purkamiseen ja uusien hankintayksiköiden muodostamiseen olisi aikaa 6 kuukautta ennen kilpailutuksen aloittamista.

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

Jätehuolto ja jätevesihuolto omistusvaatimus on poistettava esityksen piiristä yleisen edun ja riskienhallinnan kannalta. Hollolan kunta ja Lahden kaupunki tekevät laajaa yhteistyötä koskien vesi- ja jätevesihuoltoa. Lainsäädäntö ei saa vaikeuttaa tai vaarantaa yhdyskunnan kriittisen infrastruktuurin ylläpitoa.

Omistusrajaukseen tulee asettaa poikkeuksia, jotka tietyissä tilanteissa edelleen sallivat omistajarajausta pienemmätkin omistusosuudet: kunnille on mahdollistettava skaalahyötyjä tuottava alueiden välinen yhteistyö sellaisissa palveluissa, jotka julkinen sektori joka tapauksessa tuottaisi itse.

Omistajarajauksen piiristä on poistettava huoltovarmuustoiminnot

Lain tulisi sisältää yleisen edun turvaavia mekanismeja tilanteessa, jossa esimerkiksi siirtymäajan loppuun mennessä hankintayksikkö ei ole saanut tarjousta kilpailuttamastaan palvelusta ja sen lakisääteiset palvelut vaarantuvat.