

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi hankintalain muuttamisesta

KHALL 03.03.2025 § 57
102/02.08.00/2025

Asia koskee lausuntopyyntöä työryhmämietintöön hallituksen esitykseksi hankintalain muuttamisesta. Lausunto tulee antaa 10.3.2025 mennessä työ- ja elinkeinoministeriölle lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntopyyntö on toteutettu kysymysten muodossa, joten kunnan lausunto käsittää vastaukset kysymyksiin. Tässä Asikkalan kunnan lausunnossa keskitytään sidosyksiköiden käytön rajoittamista koskeviin kysymyksiin, koska ne ovat kunnan kannalta olennaisia. Lausuntopyynnön kysymykset on jäljempänä esitetty alleviivattuina. Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö (joka on luonnos hallituksen esitykseksi) on liitteenä.

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

Asikkalan kunnan näkemyksen mukaan sidosyksikkösääntelyn 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. Vaikutusarvioinnin toteuttaminen lausuntopyynnön kautta ei ole asiallista lainvalmistelua. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja se on vaikeasti toteutettavissa. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Uudistuksen hyötyjä on esityksessä arvioitu ylimalkaisesti ja huomattavan positiivisessa valossa, kun uudistuksen haittoja puolestaan on vähätelty. Esitys rajoittaa merkittävästi kuntien mahdollisuutta päättää toimintonsa järjestämisestä. Voimassaoleva hankintalaki säätelee sidosyksikköhankintojen toteuttamista riittävällä tavalla.

Mitään perustetta ei ole olettaa, että pidemmälläkään aikavälillä sidosyksikköhankintojen rajoittamisesta olisi saatavissa säästöjä tai merkittävää toiminnan siirtymistä markkinoille.

Esitetystä 10 %:n vähimmäisomistuksen veloitteesta aiheutuu pakon edessä tehtävien epätarkoituksenmukaisten yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia erittäin merkittäviä taloudellisia tappioita koko kuntakentälle ja sitä kautta veronmaksajille. Kun suuri määrä kilpailutuksia tehdään samanaikaisesti, on myös todennäköistä, etteivät kaikki hankintayksiköt saa tarjouksia kilpailutuksiinsa tai pienempien volyymien vuoksi hinnat nousevat. Kuntien tulee hankkia merkittävä lisähenkilöresursseja ottaessaan toimintoja jälleen omaksi toiminnakseen ja valmistellakseen kilpailutuksia, kun sidosyksiköt ovat tähän asti hoitaneet ao. palvelutuotantoon liittyvät hankinnat. Edellä mainittujen tekijöiden negatiiviset vaikutukset on esityksessä arvioitu todella ylimalkaisesti ja huomattavasti todellisuutta vähäisemmiksi.

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

Vaatimus vähimmäisomistuksesta ei ole tarkoituksenmukainen ja sen toimeenpano aiheuttaa järjestelykustannuksia ja palvelutuotantoon liittyvää

epävarmuutta, jotka kohdistuvat erityisesti pienempiin kuntiin.

Esitykseen sisältyvällä 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 osajaresursseista. Pienemmät omistajakunnat ovat voineet hyötyä volyymiedusta, joka on voitu saavuttaa yhteisesti organisoidussa palvelutuotannossa. Hallitusohjelman kirjaukset sidosyksikkösääntelyyn liittyen johtuvat käsittääksemme muutamista valtakunnallisiksi paisuneista sidosyksiköistä ja tällä esityksellä puututtaisiin niiden ohella myös lukuisiin seudullisiin sidosyksiköihin, joiden hyödyt yhteiskunnalle ovat kiistattomia.

Esitetty sääntely pakottaa kunnat läpi Suomen lukuisiin erilaisiin yhtiöjärjestelyihin tytär- ja osakkuusyhtiöissään. Lisäksi olemassa olevia sopimuksia joudutaan päättämään mahdollisesti sopimusehtojen vastaisesti. Osakassopimuksiin tai palvelusopimuksiin voi liittyä vahingonkorvausveloitteita 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.

Asikkalan kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen mahdollisiin sidosyksikkösääntelyn soveltamisen väärinkäytöksiin ja puutteisiin, kuten viimeaikaiset markkinaoikeuden ratkaisut osoittavat. Esityksessä ei ole otettu huomioon tätä seikkaa eli voimassa olevan sidosyksikkösääntelyn toimivaa määräysvallan käsitettä.

Esitys 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.

Esityksessä markkinoiden toiminta kuvataan aivan liian myönteisessä valossa. Tästä yksi käytännön esimerkki on varhaiskasvatuksen tieto- ja

palvelujärjestelmä, joka sidosyksikköhankintana saatiin toteutettua selvästi edullisemmin, kuin sitä ennen yksityiseltä suuryritykseltä hankittu vastaava järjestelmä. Pienten kuntien pienet hankintavolyymit ovat merkittävä kustannuksia nostava tekijä yksin kilpailutettaessa. Hanselin kaltainen yhteishankintayksikkö auttaa pieniä kuntia joissakin tilanteissa, mutta eivät heidänkään resurssinsa riitä kaikkeen.

Asikkalan kunta yhtyy ympäristöministeriön eriävään mielipiteeseen jätehuollon osalta. Esityksessä 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 jätelaissa edellytetään. Todennäköistä on, että yhdyskuntajätteen kierrätystaso laskisi nykyisestä.

Jätetoimialaa koskevaa vaikutusten arviointi on huomattavan puutteellinen. Jätehuollon osalta tarkastelu tulisi siirtää kokonaisuudessaan jätelaki II-hankkeeseen kilpailuneutraliteetin edistämiseksi. Ilman vaikutusten arviointia ehdotetut muutokset jätehuollon sääntelyssä voivat johtaa mietinnön tavoitteiden kannalta nykyistä huonompaan lopputulokseen.

Esitys 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. Jätehuoltoyritykset 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?

Esityksen vaikutusten arviointi esitetyn sidosyksikkösääntelyn taloudellisista vaikutuksista on puutteellinen. Esitykseen ei sisälly euromääristä arviota siitä, miten sääntely vaikuttaa kuntatalouteen tai edes julkiseen talouteen kokonaisuutena. Olimme odottaneet, että esitystä valmistellut työryhmä olisi kartoittanut esityksen taloudellisia vaikutuksia systemaattisesti yhteistyössä kuntien kanssa.

Omistusosuuden vähimmäisvaatimuksen aiheuttamia kustannuksia olisivat esimerkiksi yritysjärjestelyihin liittyvät merkittävät selvitys- ja asiantuntijapalveluiden kustannukset, neuvotteluihin ja päätösvalmisteluun liittyvä henkilöstökustannus, osakkeiden hankkiminen suurimmilta osakkeenomistajilta ja kilpailutusten osalta hankinta- ja seurantaressurssien lisääminen. Lisäksi kustannuksia aiheuttaisivat ICT-järjestelmiin sitoutuneet kehittämispanokset, jotka monissa tapauksissa menetettäisiin. Asikkalan kunnan karkean arvion mukaan sen kertaluonteiset kustannusvaikutukset yritysjärjestelyistä ja kilpailutustoimista olisivat arviolta 2 miljoonaa euroa, sisältäen seudullisten sidosyksiköiden omistusosuuksien kasvattamisen 10%:iin. Vuotuiset kustannuksemme kasvaisivat arviolta satoja tuhansia euroja vuodessa, johtuen erityisesti skaalausettujen menetyksestä, lisääntyneestä hallinnollisesta työstä ja todennäköisestä yksikkökustannusten kasvusta.

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 olisi mahdollista.

Vähimmäisomistuksen vaatimuksella olisi vaikutuksia erityisesti pienempiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Sidosyksikköjen suurimmat omistajat, kuten keskuskaupungit, jotka useimmiten ovat myös suurimpia asiakkaita, voisivat useimmiten jatkaa hankintaa sidosyksiköstä tai niillä olisi volyymin tuomia etuja kilpailutettaessa hankintoja markkinoilla. Pienempien osakkaiden, yleensä pienempien kuntien, olisi nostettava omistusosuuttaan keinotekoisin omistusjärjestelyin. Rahallinen panostus osakehankintaan saattaa olla pienelle kunnalle merkittävä. Tällaiset seudullisten sidosyksiköiden omistusjärjestelyt olisivat täysin turhia, eivätkä toisi mitään muuta muutosta, kuin rahan siirtymistä pieniltä kunnilta keskuskaupungeille. Pienet kunnat joutuisivat myös panostamaan hankintaosaamiseen ja kantamaan suhteettoman suuret muutuskustannukset. Pienempien kuntien suhteelliset taloudelliset menetykset olisivat kaupunkien kustannuksia suuremmat.

ICT-hankinnat, joissa on rajallinen markkinatarjonta, hankaloituisivat ja aiheuttaisivat merkittäviä muutuskustannuksia ja kustannusten nousupaineita Asikkalan kunnalle. Kunnallamme on ICT:hen liittyviä merkittäviä sidosyksikköhankintoja, kuten esimerkiksi perustietotekniikan palvelut, kirjastojärjestelmä ja varhaiskasvatuksen tietojärjestelmä, joihin on tehty merkittäviä kehittämis- ja käyttöönottopanostuksia. Järjestelmiin on muodostunut tai lakimuutoksen jälkeen muodostuisi monopolimaisia markkinarakenteita, joissa julkisen hankintayksikön intressi ei toteutuisi. Muutuskustannuksina Asikkalan kunnalle aiheutuisi kilpailutukseen liittyvistä kustannuksista, uusien järjestelmien käyttöönottokuluista ja uusien järjestelmien sidosyksikkötoimijaa korkeammasta markkinakatteellisesta hinnoittelusta.

Talous- ja palkkahallinnon palveluiden osalta kuntamme on vuosien varrella useaan otteeseen selvittänyt markkinatilannetta sekä yksin että yhdessä seudun kuntien kanssa. Yrityksille talous- ja palkkahallintopalveluja tuottavat yritykset eivät ole kykeneviä tuottamaan palveluja kunnallisille toimijoille palkkahallinnon erityispiirteiden (erityisesti OVTES) ja talouspalveluissa esimerkiksi automaattisen talousraportoinnin vuoksi. Yksityiset palveluntuottajat eivät ole olleet halukkaita investoimaan kuntakentän palveluihin, koska markkina on hyvin rajallinen. Talous- ja palkkahallinnon palveluiden osalta on kuitenkin hyvä huomata, että esimerkiksi Asikkalan kunnan käyttämän seudullisen talous- ja palkkahallinnon sidosyksikön käyttämät ohjelmistot ovat kaikki yksityisten toimijoiden tuottamia ja kilpailutettuja.

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

Kuten aiemmin todettua, esityksen vaikutusten arviointi on huomattavan puutteellinen jätehuollon vaikutustenarvioinnin 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 osaa nykyisten kuntien lakisääteistä jätehuollon palvelutehtävää, se tarjoaa TSV palvelua vain hankintayksikkönä jatkaville kuntien alueella toimiville yrityksille.

Jätelaitosten purkaminen esityksen vuoksi 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 jätteen tyhjennyksen eli kuljetuksen ja 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. Kehittämispanokset 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. Esitys lisäisi hankintojen tehottomuutta ja nostaisi asukkaiden kustannuksia. Kuntien hallinnollisen taakan lisäys kustannetaan myös asukkaiden jätemaksuilla.

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

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?

Esitys aiheuttaisi huomattavia kustannuksia ja valttavan määrän hallinnollista työtä Asikkalan kunnalle. Sidosyksikköaseman menettäminen aiheuttaisi systemaattisen häiriön Asikkalan kunnan palveluhankinnassa ja vaarantaisi lakisääteisten palvelujen tuottamisen.

Sidosyksikköyhtiöissä on tehty maakunnallista ja alueellista yhteistyötä. Esityksen vähimmäisosuusvaatimus edellyttäisi osakkaiden välisiä neuvotteluja siitä, millä ehdoin omistusosuudet järjestellään uudelleen. Järjestelyistä aiheutuisi ongelmia ja kustannuksia erityisesti pienemmille osakaskunnille, joille lakimuutos saattaisi aiheuttaa kriittisiä vaikeuksia palveluhankinnan järjestämiseen. Omistusosuuksien nostaminen vähintään 10 %:iin voisi olla pienemmille kunnille merkittävä investointi. Investoinnin suuruutta kuvaa se, että esimerkiksi seudullisesti talous- ja palkkahallinnon palveluita tuottavan Provincia Oy:n edellinen yhtiön osakekanta koskeva noin 10 % osakehankinta oli arvoltaan noin 300 000 euroa. Pienille kunnille syntyisi tarve tehdä useita vastaavia osakehankintoja lakimuutoksen seurauksena. Tämän kaltaiset kertaluonteiset merkittävät kustannukset saattaisivat merkittävästi heikentää pienempien kuntien elinmahdollisuuksia.

Esitys aiheuttaisi merkittäviä sopimus- ja omistusjärjestelyjä talous- ja henkilöstöhallintopalveluita tuottavassa sidosyksikössä. Esityksen seurauksena talous- ja henkilöstöhallintoa tuottava sidosyksikkö on pilkottava tai omistajien olisi irtisanottava sopimuksia ja irtaannuttava yhtiön omistuksesta. Yhtiön omistajapohja ja asiakkuudet ovat mahdollistaneet alueellisen yhteistyön. Esitys aiheuttaisi välittömiä muutuskustannuksia sekä yhtiölle että omistajille. Yhtiön omistusjärjestelyt, rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset selvityksineen sekä mm. huomattavasti aiempaa pienempi hankintavolyymi aiheuttaisivat Asikkalan kunnalle satojen tuhansien eurojen kertaluonteiset kustannukset sekä useiden kymmenien tuhansien eurojen lisäkustannukset vuosittain. Tämä ei ota huomioon yhtiön omiin sopimuksiin liittyviä mahdollisia sanktioita.

Maakunnallisesti Päijät-Hämeessä organisoitujen elikeinotoiminnan kehitysyhtiön ja matkailun kehittämissyhtiön omistusosuudet jouduttaisiin järjestelemään uudelleen. Pienempien kuntien olisi nostettava omistusosuuttaan keinoitekoisin omistusjärjestelyin. Osakkeen hinnanmuodostus edellyttäisi neuvotteluja ja molempien osapuolien suostumusta hinnanmäärittelyyn. Nämä muutokset olisivat täysin turhia, koska tällaisten sidosyksiköiden tuottamia palveluita eivät kunnat markkinoilta hankkisi.

Jätehuollossa jouduttaisiin epätarkoituksenmukaisiin omistusjärjestelyihin. Omistusjärjestelyt vaatisivat omistajien välisiä neuvotteluja. Asiakasmaksut kasvaisivat ja yhtiön kannattavuus voisi heikentyä, jos yhtiön liiketoiminnan koko omistusosuusvaatimuksen vuoksi pienenee ja skaalausehut menetetään.

Esitetty lakimuutos estäisi Asikkalan kunnan palveluhankinnan jatkamisen muun muassa Tiera Oy:ltä (perustietotekniikan palvelut), Koha Suomi Oy:ltä (seudullinen kirjastojärjestelmä) ja Abilita Oy:ltä (varhaiskasvatuksen tieto- ja palvelujärjestelmä). Korvaavien palveluiden hankinta tulisi hallinnollisen työn lisääntymisen ja pienen hankintavolyymin myötä nykyistä selvästi kalliimmaksi eli veronmaksajat maksaisivat tämän tulonsiirron.

Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä

vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

Ensinnäkin, uskomme ja luotamme siihen, että maan hallitus ottaa lopullista hallituksen esitystä valmistellessaan huomioon kuntien lausunnot ja muokkaa esitystä ainakin siten, että seudullisten yhtiöiden toiminta kunkin seudun kuntien sidosyksikköinä voi jatkua kuten tähänkin asti ilman turhia omistusjärjestelyitä. Mikäli näin ei käy, joudutaan Päijät-Hämeessä tekemään omistusjärjestelyjä esimerkiksi seudullisessa jäteyhtiössä, elinkeinojen kehitysyhtiössä ja matkailun kehitysyhtiössä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhtiöiden arvo määritellään (ei kovin helppo tehtävä) ja sen jälkeen suoritetaan lukuisia osakekauppoja, joiden jälkeen kukin maakunnan kunta omistaa yhtiöistä vähintään 10%. Lahden kaupunki saa tällöin tulonsiirron muilta kunnilta osakekauppojen muodossa. Emme ymmärrä, mitä hyötyä tällaisesta järjestelystä on. Talous- ja palkkahallinnon palveluja tuottavassa seudullisessa yhtiössämme on yli 14 osakasta (mm. Päijät-Hämeen ja Kanta-Hämeen hyvinvointialueet kuntien ohell), joten se joudutaan jakamaan keinotekoisesti kahteen osaan. Tältäkin osin on vaikea ymmärtää, mitä hyötyä tästä järjestelystä saadaan. Haitat sen sijaan ovat ilmeisiä. Seudullinen juuri hankittu kirjastojärjestelmä joudutaan kilpailuttamaan. Markkinoilla on vain kuntien sidosyksikkö Koha-Suomi Oy ja yksi yksityinen toimija, joka tehdyssä vertailussa hävisi jo kertaalleen Koha-Suomi Oy:n järjestelmälle sekä hinnassa että laadussa. Asikkalan kunnan perustietotekniikkapalveluiden osalta joudumme kilpailuttamaan nyt Tiera Oy:lta hankkimamme palvelut markkinoilla. Joudumme hankkimaan tietotekniikan kilpailutusosaamista ja iso osa tietojärjestelmistämme todennäköisesti joudutaan kilpailutuksen seurauksena vaihtamaan. Pienen kilpailutusvolyyminemme vuoksi emme tule saamaan palvelua nykyisellä kustannustasolla. Kaiken kaikkiaan tietotekniikan kilpailutus järjestelmien vaihtumisineen aiheuttaa meille merkittävät kertaluontoiset ja pysyvät lisäkustannukset. Tässä yhteydessä on hyvä todeta se, että Tiera Oy on kilpailuttanut markkinoilla suurimman osan palveluistaan, jotka se sidosyksikkönä kunnille tuottaa. Varhaiskasvatuksen tieto- ja asiakasjärjestelmä joudutaan kilpailuttamaan, vaikka vastikään valitsimme vertailun perusteella nykyisen sidosyksikkömme tuottaman järjestelmän. Tämä on esimerkki siitä, että eivät useimmat kunnat sokeasti hanki palveluita sidosyksiköiltään, vaan tokihan me teemme markkinakartoituksia ja selvitämme onko kyseistä palvelua saatavilla markkinoilta ja millä hinnoilla. Näin ainakin meillä Päijät-Hämeessä on toimittu. Pienemmistä sidosyksikköhankinnoista otamme tähän esimerkiksi tulkkaukspalvelut, jotka olemme hankkineet sidosyksiköltämme Monetra-Suomi Oy:ltä. Toivomme, että jatkossa esimerkiksi Hansel kilpailuttaa kuntien tarvitsemat tulkkaukspalvelut ja muut vastaavan tyyppiset palvelut, koska tällaisten erityispalveluiden kilpailuttaminen yksittäisen kunnan toimesta ei ole osaamisen eikä parhaan hinnan saavuttamiseksi järkevää.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Emme ole pystyneet tunnistamaan mitä taloudellisia tai muita hyötyjä esitys toisi Asikkalan kunnan tai Päijät-Hämeen osalta veronmaksajille tai yhteiskunnalle muutenkaan.

Sen sijaan esitys lisäisi Asikkalan kunnan ja sitä kautta veronmaksajien kustannuksia kertaluontoisesti arviolta kahdella miljoonalla eurolla ja pysyvästi vuosittain useilla sadoilla tuhansilla euroilla.

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

Siirtymäaika liian lyhyt suhteessa siihen, että Asikkalan kunta joutuisi käymään omistamiensa yhtiöiden muiden osakkaiden kanssa omistusjärjestelyihin liittyviä neuvotteluja. Neuvotteluihin ja julkishallinnon päätöksentekoon olisi varattava enemmän aikaa.

Sellaisten palveluiden osalta, joissa ei saavutettaisi ratkaisua, joka mahdollistaisi sidosyksikköohjauksen jatkossa, esitys edellyttäisi neuvotteluajan lisäksi palveluiden kilpailuttamisen ja käyttöönoton vaatiman ajan, joka varsinkin monimutkaisissa tietotekniikkahankinnoissa vaatisi pidemmän ajan kuin mitä esitys mahdollistaisi. Lisäksi on huomattava, että etenkin pienemmissä kunnissa resurssit eivät kerta kaikkiaan riittäisi muun toiminnan ohella hoitamaan näin nopealla aikataululla suurta määrää uudelleenjärjestelyitä ja kilpailutuksia.

Markkinoilla olisi varmasti vaikea vastata moniin samanaikaisiin kilpailutuksiin ja se saattaisi vaarantaa palvelunsaannin siirtymäajan puitteissa. Yleisen edun turvaava poikkeus olisi sallittava.

Liian tiukka siirtymäaika aiheuttaisi myös tilapäisen markkinahäiriön. Markkinoilla olisi suuri määrä tarjouspyyntöjä samanaikaisesti, johon markkinat eivät pystisi vastaamaan. Osa hankintayksiköistä ei välttämättä saisi kilpailutuksiin tarjouksia ja riskinä olisi, että hinnat nousisivat liian tiukan aikataulun aiheuttaman markkinahäiriön takia merkittävästi. Myös lukuisat samanaikaiset käyttöönotot voisivat aiheuttaa merkittävää haastetta palvelujen toimintavarmuuteen. Siirtymäaika tulisi olla huomattavasti pidempi, jotta mahdollisen markkinahäiriön muodostuminen voitaisiin välttää. Arviomme mukaan siirtymäaika tulisi olla vähintään 3-4 vuotta lain voimaantulosta, jotta edellä kuvatut merkittävät haasteet 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 olisi siirtymäajassa vaikeasti tai merkittävien palvelukokonaisuuksien osalta ei lainkaan toteutettavissa. Pelkästään taloushallintojärjestelmän käyttöönottoprojekti vie aikaa noin 1,5-2 vuotta.

Jätehuollon osalta esitetty siirtymäaika ei ole realistinen eikä se 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 eriyävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistussuosivaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Huomattava osa esityksen negatiivisista vaikutuksista saataisiin estettyä, mikäli sidosyksiköiden omistusvaatimus muutoltaisiin siten, että sen tulisi olla joko vähintään 10%:n omistusosuus tai enintään 10 (tai 15) osakasta. Hankintalain näkökulmasta ongelmallisia ovat lähinnä valtakunnalliset sidosyksiköt, joissa on useita kymmeniä omistajia. Sen sijaan seudulliset sidosyksiköt eivät ole hankintalain ja sitä ohjaavien EU-säädösten näkökulmasta ongelmallisia ja tämän vuoksi osakkaiden lukumäärä olisi oiva kriteeri sidosyksikön määrittelemiseksi. Lain tulisi myös sisältää yleisen edun turvaavia mekanismeja tilanteessa, jossa esimerkiksi siirtymäajan loppuun mennessä hankintayksikkö ei ole saanut tarjousta kilpailuttamastaan palvelusta ja sen lakisääteiset palvelut vaarantuvat. Jätetoimialan rajaaminen 10 %:n vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle olisi yleisen edun kannalta välttämätöntä.

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne?
Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen
hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien
reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Sidosyksiköt ovat turvallisuuden ja huoltovarmuuden näkökulmasta parempia palveluiden tuottajia kuin markkinoilla toimivat toimijat, sillä pahan paikan tullen yksityisen yrityksen on sidosyksikköä huomattavasti helpompi jättää noudattamatta palvelusopimuksen velvoitteita ja tuottaa palveluita esim. vain isoimmille asiakkailleen. Sidosyksiköiden turvallisuutta, varautumista ja huoltovarmuutta koskeviin käytäntöihin voivat omistajat vaikuttaa hyvinkin paljon, kun sen sijaan yksityisten toimijoiden käytäntöihin on huomattavasti vaikeampi neuvottelu- tai sopimusteitse vaikuttaa.

Valmistelija	Talousjohtaja Aapo Pispa puh. 044 778 0220, sähköposti: etunimi.sukunimi(a)asikkala.fi
Esittelijä	Kunnanjohtaja Ikola-Norrbacka Rinna
Päätösehdotus	Kunnanhallitus päättää antaa tässä asiassa esittelytekstin mukaisen lausunnon.
Päätös	Ehdotus hyväksyttiin.