

Asia: VN/4099/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Orimattilan kaupungin 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 toiminnallisen kuin taloudellisen näkökulman osalta. Vaikutusten arviointi tulee toteuttaa systemaattisesti ja kattavasti, jotta voidaan varmistua, että kaikki vaikutukset on huomioitu. Vaikutusten arviointi on olennainen osa lainvalmistelua ja sen puuttuminen on merkittävä puute. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa 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. Nykyisin palveluja/tuotteita sidosyksiköille myyvien palveluntarjoajien osalta on odotettavissa vahingonkorvauskanteita, mikäli voimassaolevia sopimussuhteita päätetään ennenaikaisesti. Näiden kustannuksia on mahdotonta arvioida. Valtion tulee korvata kunnille täysimääräisesti sopimusten päättämisistä johtuvat vahingonkorvaukset, koska sopimusten purkamiset johtuvat pakottavasta lainsäädännöstä, eivät sopimusosapuolista. Esitetty 10 %:n vähimmäisomistuksen velvoitteesta aiheutuu pakon edessä tehtävien epätarkoituksenmukaisten yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia erittäin 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 merkittävä lisähenkilöresursseja ottaessaan toiminnan jälleen omaksi toiminnakseen tai kilpailutusten valmisteluun, kun sidosyksiköt ovat tähän asti hoitaneet ao. palvelutuotantoon liittyvät hankinnat. Asiantuntevia osaajia ei todennäköisesti riitä jokaiseen organisaatioon.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

-

- Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?

-

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vaatus vähimmäisomistuksesta ei ole tarkoituksenmukainen ja sen toimeenpano aiheuttaa järjestelykustannuksia ja palvelutuotantoon liittyvää epävarmuutta, jotka kohdistuvat erityisesti pienempiin omistajakuntiin. 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 osajaresursseista. Pienemmät omistajakunnat ovat voineet hyötyä volyymiedusta, joka on voitu saavuttaa yhteisesti organisoidussa palvelutuotannossa.

Esitetty sääntely pakottaa Orimattilan kaupungin lukuisiin erilaisiin yhtiöjärjestelyihin tytär- ja osakkuusyhtiöissään. Lisäksi olemassa olevia sopimuksia joudutaan päättämään 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. Tämä tarkoittaa sitä, että voi syntyä merkittäviä riitoja niin sidosyksiköiden 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. Orimattilan kaupunki yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen mahdollisiin sidosyksikkösääntelyn soveltamisen väärinkäytöksiin. Työryhmän 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. Esitetulle 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.

Orimattila 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 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.

Hankintalakimietintö ei huomioi jäteyhtiöiden omistusrakennetta. Kunnallinen jäteyhtiö ei ole perinteinen sidosyksikkö. Omistajuus perustuu yleensä kunnan asukasluukuun ja siten sen tarvitsemien palveluiden määrään (suoritteisiin), mikä on loogista infravaltaisilla aloilla. Jätehuolto-yhtiöt 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?

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 seurantaresurssien lisääminen. Lisäksi suoriin kustannuksiin lasketaan ICT-järjestelmiin sitoutuneet kehittämispanokset. Orimattilan kaupungin arvion mukaan sen suorat kertaluonteiset kustannusvaikutukset yritysjärjestelyistä ja kilpailutustoimista ovat arviolta noin 1,5 miljoonaa euroa. Lisäksi lakimuutoksen seurauksena syntyy epäsuoria vaikutuksia ja kustannuksia. Epäsuorien kustannusten vaikutus on arviolta 1 miljoonaa euroa vuodessa keskipitkällä aikavälillä, johtuen erityisesti skaalausestujen menetyksestä 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 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 omistusrjestelyin. Rahallinen panostus osakehankintaan saattaa olla pienelle kunnalle merkittävä. Pienet kunnat joutuvat panostamaan hankintaosaamiseen nykyistä enemmän ja joutuvat kantamaan muutuskustannukset.

Orimattilan kaupungin, keskisuuren kaupungin, suhteelliset taloudelliset menetykset ovat suuriin kaupunkeihin verrattuna suuremmat, pienistä kaupungeista ja kunnista puhumattakaan. ICT-hankinnat, joissa on rajallinen markkinatarjonta, hankaloituvat ja aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia ja kustannusnousupaineita Orimattilan kaupungille. Orimattilan kaupungilla on ICT:hen liittyviä sidosyksikköhankintoja, kuten kirjastojärjestelmä, joka on kunnalliseen palveluntuotantoon liittyvä ohjelmistoratkaisu, johon ei julkisen markkinan ulkopuolella ole kysyntää. Järjestelmään muodostuneen tai lakimuutoksen jälkeen muodostuu monopolimaisia markkinarakenteita, joissa julkisen hankintayksikön intressi ei toteudu. Muutuskustannuksina Orimattilan kaupungille 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.

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 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. Kehittämispäätökset 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 lisäksi kustannetaan myös 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. 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?**

Sidosyksikköaseman menettäminen aiheuttaisi systemaattisen häiriön Orimattilan kaupungin 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 osakkaille, joille lakimuutos saattaa aiheuttaa kriittisiä vaikeuksia palveluhankinnan järjestämiseen.

Omistusosuuksien nostaminen vähintään 10 %:iin voi olla pienemmille kunnille merkittävä investointi, olettaen että toiset omistajat ovat valmiita myymään omia osuuksia. Investoinnin suuruutta kuvaa se, että esimerkiksi Provincia Oy:n edellinen yhtiön osakekantaa koskeva noin 10 % osakehankinta oli arvoltaan useampi satatuhatta euroa. Pienillä kunnilla saattaa syntyä tarve tehdä useita vastaavia osakehankintoja lakimuutoksen seurauksena. Tämän kaltaiset kertaluonteiset merkittävät kustannukset saattavat merkittävästi heikentää Orimattilan kaupungin taloudellista kantokykyä ja etenkin pienempien kuntien elinmahdollisuuksia.

Omistusosuuksien nostaminen vähintään 10 %:iin voi tarkoittaa myös sitä, että pienemmät kunnat suljetaan pois sidosyksiköistä ja ne menettävät pääoman ja resurssin mikä sidosyksikköihin on sijoitettu. Tällöin tulee tilanne, että ne kunnat, jotka eivät voi hyödyntää sidosyksikköä, joutuvat hankkimaan kyseisen palvelunsa markkinoilta ilman varmuutta, että vastaavaa palvelua on edes saatavilla markkinoilta tai markkinoilta saatava palvelu nostaa kunnan kustannuksia merkittävästi. Vaihtoehtoisesti sidosyksiköistä pois suljetut kunnat voivat perustaa uuden sidosyksikön, mutta tällöin ne joutuvat sijoittamaan uuteen sidosyksikköön merkittävästi resursseja ja pääomia palvelujen turvaamiseksi, mikä lisää kuntien kustannuksia.

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

Lakimuutos aiheuttaa merkittäviä sopimus- ja omistusjärjestelyjä talous- ja henkilöstöhallintopalveluita tuottavassa sidosyksikössä. Lahden kaupunki omistaa sidosyksiköstä yli 40 % ja Orimattilan kaupunki noin 7 %. Esimerkiksi Lahti omalta osaltaan haluaa jatkaa sidosyksikköhankintaa. 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 ylimaakunnallisen yhteistyön. Lakimuutos aiheuttaa välittömiä muutuskustannuksia sekä yhtiölle että omistajille. Yhtiön omistusjärjestelyt ja rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset selvityksineen 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 elinkeinotoiminnan kehitysyrityksen ja matkailun kehittämissuhteiden omistusosuudet joudutaan järjestelemään uudelleen. Pienempien kuntien on nostettava omistusosuuttaan keinotekoisin omistusjärjestelyin. Osakkeen hinnanmuodostus edellyttää neuvotteluja ja molempien osapuolien suostumusta hinnanmäärittelyyn. Ja mikäli suurimmat osakkeenomistajat eivät ole valmiita myymään omia osuuksia tai halukkaita uudelleenjärjestelyihin, niin silloin pienemmät omistajat jäävät tällaisten yhtiöiden ulkopuolelle. Jätehuollossa joudutaan epätarkoituksenmukaisiin omistusjärjestelyihin. Omistusjärjestelyt vaativat omistajien välisiä neuvotteluja. Asiakasmaksut kasvavat ja yhtiön kannattavuus voi heikentyä, jos yhtiön liiketoiminnan koko omistusosuusvaatimuksen vuoksi pienenee ja skaalausehdot menetetään.

Esitetty lakimuutos estäisi Orimattilan kaupungin palveluhankinnan jatkamisen Tiera Oy:ltä, Provincia Oy:ltä, Koha Suomi Oy:ltä, Monetra Oulu Oy:ltä ja Numera 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.

Orimattila on sitoutunut omistamiensa sidosyksikköyhtiöiden strategiseen kehittämiseen, jota omistaja-asiakassuhde mahdollistaa. Yhtiöissä joudutaan omistusjärjestelyihin ja osa pienomistajista 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, joka on Orimattilan kaupungin näkökulmasta kestävä tilanne palveluntuotannon näkökulmasta.

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Esitetyllä muutoksella ei ole havaittavissa olevia taloudellisia tai muita hyötyjä. Orimattilan kaupungin kustannusten arvioidaan nousevan kertaluoteisesti noin 1,5 miljoonalla eurolla ja välillisten kustannusten arvioidaan olevan noin 1 miljoonaa euroa vuosittain keskipitkällä aikavälillä. Laajemmin omistettuihin sidosyksiköihin on liitytty perustellusta syystä. Tällaisia ovat olleet maakunnallinen tai alueellinen yhteistyö, markkinapuutostilanteet, huoltovarmuuteen liittyvät näkökulmat sekä tilanteet, jossa merkittävä IPR on haluttu säilyttää julkisomisteisen tahon omistuksessa. Kaupunki seuraa aktiivisesti sidosyksikön kykyä tuottaa palveluita kustannustehokkaasti. Sidosyksiköiden omistamisessa on keskeisintä harkita, mikä on julkisyhteisön peruste omistaa sidosyksikköä. Onko omistaminen merkityksellistä tietyn palvelun tuottamiseksi vai voidaanko palvelu tuottaa hankkimalla se markkinoilta. Omistaja voi vaikuttaa yhtiön toimintaan ja kehityssuuntaan pidemmällä aikavälillä. Omistaminen voi olla perusteltua varautumisen, toimitusvarmuuden tai keskeisen infran tai IPR-oikeuksien omistamisen vuoksi. Sopimusohjauksen aikajänne on lyhyempi, sillä se rajautuu aina tiettyyn sopimuskauteen ja sopimuksen sisältöön. Jos omistaminen on nähty perustelluksi ratkaisuksi palvelujen tuottamisessa, sidosyksikköyhtiöissä tulee keskittyä vahvistamaan omistajaohjausta ja omistajien määräysvaltaa. Tähän välineitä ovat omistajastrategian lisäksi osakassopimukset ja yhtiöjärjestykset, yhtiö- ja omistajakokoukset sekä yhtiöiden hallitusten nimeämiskäytäntöjen kehittäminen.

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 muutoksiin tarvitaan?

Siirtymäaika on liian lyhyt suhteessa siihen, että Orimattilan kaupunki joutuu käymään omistamiensa yhtiöiden muiden osakkaiden kanssa omistujärjestelyihin 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. 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 on siirtymäajassa vaikeasti tai merkittävien palvelukokonaisuuksien osalta ei lainkaan toteutettavissa. Pelkästään taloushallintojärjestelmän käyttöönottoprojekti vie aikaa noin 1,5–2 vuotta.

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.

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

-

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

Omistusosuuden joustavuus tulee ottaa huomioon mm. talous- ja henkilöstöpalveluja, ICT-palveluita sekä jätehuoltopalveluita tuottavilla sidosyksiköillä. Nyt esitetty omistusosuuden vähimmäisvaatimus ei riittävästi huomioi eri toimialojen eikä alueiden erityispiirteitä eikä kuntaorganisaatioiden resurssien riittävyyttä erityisesti pienissä ja keskisuurissa kuntaorganisaatioissa. Yleinen 10 % omistusosuusvaatimus tulee kasvattamaan julkisen sektorin kuluja entisestään. Omistusosuusvaatimuksen tulee olla joustava ja ottaa huomioon sidosyksiköiden liikevaihdon ja taloudellisen merkityksen omistajilleen.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

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

Esitys ei vastaa turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin. Laajoissa häiriötilanteissa yritysten omistajuudella on merkitystä. Häiriötilanteissa on mahdollista, että palvelun tuottaja ei tuota sovittua palvelua sopimuksen ehdoista huolimatta. Sidosyksiköllä on korkeampi kynnys olla tuottamatta palvelua omistajalleen. Lisäksi häiriötilanteisiin varautumien on selkeämpää sidosyksikön kanssa kuin ulkopuolisen palveluntuottajan kanssa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

-

- Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

-

Muut huomiot

Orimattilan kaupungin näkökulmasta lain valmistelu tulee keskeyttää.

Peltonen Lilli

Orimattilan kaupunki - Orimattilan kaupunginhallitus 3.3.2025 § 75