

Kommunstyrelsen - Kunnanhallitus

INGÅ/101/00.01.02/2025

63 § Ingå kommuns utlåtande om arbetsgruppens betänkande om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av upphandlingslagen, försörjningslagen och 6 b § i straffregisterlagen - Inkoon kunnan lausunto työryhmän mietintöön hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalaina sekä rikosrekisterilain 6 b 1:n muuttamiseksi.

Arbets- och näringsministeriet begär om utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster samt 6 b § i straffregisterlagen.

Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering innehåller flera skrivningar i anslutning till upphandlingslagen. I avsnitt 6.2 i regeringsprogrammet konstateras det att Finland med en rättvisare konkurrens på medellång sikt eftersträvar en betydande kostnadsbesparing i fråga om offentlig upphandling för att trygga högklassiga tjänster. Arbetsgruppen har berett ett utkast till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

Syftet med regeringspropositionen är att förbättra effektiviteten och kostnadsbesparingarna vid offentlig upphandling samt att säkerställa högkvalitativa offentliga tjänster. Upphandlingslagen revideras bland annat genom att marknadskartläggning och omsorgsfull beredning av upphandlingen främjas. I enlighet med regeringsprogrammet föreslås det i förslaget att användningen av anknutna enheter begränsas vid genomförandet av upphandlingar genom att det ställs ett krav på minimiägarandel (10 procent) som beaktar det allmänna intresset för den anknutna enhetens innehav. Syftet med propositionen är att öka i synnerhet små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga anbudsförfaranden samt att förbättra ansvarsfullheten vid upphandling och främja försörjningsberedskapen och säkerheten också under avtalsperioden. Genom förslaget förbättras också tillsynen över upphandlingar.

Ingå kommun är ägare med en ägarandel på under 10% i följande anknutna enheter:
Kommunernas Tiera Ab
Sarastia Oy
Koha Suomi Oy

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta. Lausunto tulee antaa 11.3.2025 mennessä.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman jaksossa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi todetaan, että hallitus tavoittelee keskipitkällä aikavälillä julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä turvatakseen laadukkaat palvelut. Työryhmän toimesta on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hankintalakia uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa.

Inkoon kunta on omistajana alle 10 % omistusosuudella seuraavissa sidosyksiköissä:
Tiera Oy
Sarastia Oy
Koha Suomi Oy

Kommunstyrelsen - Kunnanhallitus

Rosk'n Roll Ab

Om förslaget till lagändring godkänns i sin nuvarande form kommer det att ha en betydande inverkan inte bara på Ingå kommun utan på hela kommunsektorn. Den lagstadgade avfallshanteringen bör omorganiseras i nästan alla kommuner och anordnandet av bibliotekstjänster blir mycket mer utmanande och dyrare för små kommuner. Många kommuner blir tvungna att ordna sina stödtjänster på ett nytt sätt. Alla dessa ändringar borde enligt förslaget ske inom 1,5 år, förutom beträffande avfallshanteringen, där en övergångstid på 2,5 år har föreslagits.

**Ekonomiska konsekvenser:
Anknytning till strategin:**

Beredare: förvaltningschefen
Tilläggsuppgifter: johan.nilsson(at)inga.fi, 044 512 0288
Föredragande: kommundirektören

Förslag:

Ingå kommuns kommunstyrelse ger bifogade utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster samt 6 b § i straffregisterlagen.

Bilagor:**Beslut:**

Godkändes.

Verkställare: centralförvaltningen
Delgivning: Arbets- och näringsministeriet
Ändringsökande: ej rätt att söka ändring

Rosk'n Roll ab

Mikäli esitys lakimuutoksesta hyväksytään nykyisessä muodossaan, sillä olisi merkittävä vaikutus ei ainoastaan Inkoon kuntaan, vaan koko kuntakenttään. Lakisääteinen jätehuolto tulisi organisoida uudestaan lähes jokaisessa kunnassa ja kirjastopalveluiden järjestämisestä tulisi paljon haastavampaa sekä kalliimpaa pienille kunnille. Monet kunnat olisivat pakotettuja järjestämään tukipalvelunsa uudella tavalla. Kaikki tämä muutos tulisi tapahtua ehdotuksen mukaan 1,5 vuodessa, paitsi jätehuollon kohdalla, johon on ehdotettu 2,5 vuoden siirtymäaikaa.

**Taloudelliset vaikutukset:
Yhteys strategiaan:**

Valmistelija: hallintojohtaja
Lisätietoja: johan.nilsson(at)inga.fi, 044 512 0288
Esittelijä: kunnanjohtaja

Esitys:

Inkoon kunnan kunnanhallitus antaa liitteenä olevan lausunnon työ- ja elinkeinoministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta

Liitteet:**Päätös:**

Hyväksyttiin.

Täytäntöönpanija: keskushallinto
Tiedoksi: Työ- ja elinkeinoministeriö
Muutoksenhaku: ei muutoksenhakua

Ingå kommuns utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession

Propositionens allmänna mål

Till att börja med ska det konstateras att Ingå kommun inte har ombetts ge ett utlåtande om arbetsgruppens betänkande beträffande regeringens proposition till ändring av upphandlingslagen, försörjningslagen och § 6 b i straffregisterlagen. Detta beror på att utlåtande i ärendet endast har begärts av 42 kommuner. Detta är minst sagt ett märkligt val med tanke på att om de ändringar som föreslås i betänkandet resulterade i en slutgiltig lagändring, skulle de påverka varje kommun. Därtill ska det konstateras att konsekvensbedömningen inte har gjorts under beredningen av lagändringen, utan att den är avsedd att genomföras genom utlåtanden. Detta faktum väcker tilläggsfrågor och ger redan i detta skede upphov till misstankar om att lagberedningen är bristfällig.

Förslagens innehåll

Förslaget kompletterar 15 § i upphandlingslagen med en minimiägarandel för anknutna enheter och kräver ett ägande på minst 10% för varje upphandlande enhets del. Detta gäller även de anknutna enheternas dotterbolag, men inte samkommuner. Därtill föreslås en övergångsbestämmelse i 174 § enligt vilken ändringarna träder i kraft med en övergångstid på 1,5 år, med undantag för avfallsbranschen med en övergångstid på 2,5 år.

Ingå kommun anser att den föreslagna ändringen av regleringen av anknutna enheter inte leder till sådana betydande kostnadsinbesparingar som regeringsprogrammet eftersträvar genom att effektivisera de offentliga upphandlingarna. I synnerhet den kategoriska och strama avgränsningen av de anknutna enheternas ägande splittrar upp fungerande samarbetsmodeller och ökar enligt undersökningar kostnaderna för den offentliga ekonomin. Minimiägandet på 10% innebär påtvingade företagsomstruktureringar och förhastade konkurrensutsättningar på grund av marknadsbrist vilket medför mycket påtagliga ekonomiska förluster.

Därtill skrotar ändringen det moderna kommunala avfallshanteringssystemet som har utvecklats, stoppar utvecklingen och tar ägarkommunerna tillbaka till tiden för 30 år sedan då man började utveckla avfallshanteringen som ett kommungränsöverskridande samarbete. Dessutom medför genomförandet av ändringen betydande tilläggskostnader. Slutresultatet blir då organisationer med bristfälligt kunnande för vars tjänster kommuninvånarna blir tvungna att betala betydligt högre serviceavgifter. Till sjuende och sist kommer konkurrensen inte att ha ökat överhuvudtaget.

Begränsning av användningen av anknutna enheter

Vad anser ni om det krav på minimiinhav av anknutna enheter som föreslås i propositionen? Anser ni att det är ändamålsenligt och genomförbart?

Kravet på minimiägande i den anknutna enheten är inte ändamålsenligt och svårt att genomföra. Den föreslagna andelen för minimiägande medför totalt oändamålsenliga försäljningar av ägarandelar mellan ägarna i bolag med färre än tio ägare, och de kostnader som uppstår medför ingen praktisk nytta. Fördelarna med reformen är oklara och de är oproportionerliga i förhållande till arbetet och kostnaderna som omorganiseringen av tjänsterna medför. Ingå kommun anser att den föreslagna mekanismen är oändamålsenlig.

Den ändring som gäller minimiägandet är inte ändamålsenlig ur avfallshanteringens synvinkel eftersom den inte främjar något av målen i regeringens proposition: den ökar inte konkurrensen, kostnadseffektiviteten eller den planmässiga upphandlingen av kommunal avfallshantering. Då man i bedömningen av genomförbarheten beaktar de negativa konsekvenserna av ändringen för nästan hela Finlands hushåll, kommuner, småföretag och miljö, måste det anses vara ogenomförbart ur avfallshanteringens synvinkel.

Största delen av Finlands nuvarande regionala avfallsbolag måste spjälkas upp. Att avveckla ett kommunalt avfallshanteringsbolag på regional nivå blir mycket problematiskt och konsekvenserna mångdubblas om avvecklingen sker på riksnivå.

Ur beredskapssynvinkel är regionala avfallshanteringsbolag som ägs av kommunerna av stor betydelse. Tillgången till tjänster på marknadsvillkor är mycket begränsad i mindre kommuner och på glest befolkade områden. Kommunen har ändå en lagstadgad skyldighet att ordna tjänster - även för företag - i situationer där de inte är tillgängliga på marknadsvillkor. Skyldigheten att ordna tjänster ökar bördan för små enheter, höjer kostnaderna för tjänsterna och minskar för sin del livskraften i små företag som behöver dessa tjänster.

Ändringen försämrar dramatiskt möjligheterna att handha avfallshantering. Dessutom ökar ändringen ineffektiviteten, försvagar resiliensen och försörjningsberedskapen, fördröjer utvecklingen av avfallshantering och paralyserar utvecklingen i flera år framöver. Den försvagar också invånarnas avfallshanteringstjänster och ökar kostnaderna för avfallshantering inte bara för invånarna och kommunerna utan också för företag som är beroende tjänster som hör till det sekundära avfallshanteringsansvaret.

Vilka konsekvenser anser ni att det föreslagna minimikravet på de anknutna enheternas ägarandel har?

Kommunerna har olika resurser, behov och möjligheter att producera tjänster, och anknutna enheter används ofta för att ordna tjänster särskilt i små och avlägsna kommuner. De anknutna enheterna är viktiga aktörer som hjälper mindre kommuner att uppnå ekonomiska och funktionella fördelar.

Ändringar i kravet på ägande i de anknutna enheterna försvårar de små kommunernas verksamhet, ökar kostnaderna och försämrar kvaliteten på tjänsterna. Den föreslagna reformen försvagar kommunernas beredskap och försörjningsberedskap.

I synnerhet när det gäller avfallshanteringen medför ändringarna betydande strukturella förändringar som försämrar kommunernas möjligheter att uppnå återvinningsmålen och andra miljöansvarsmål.

Om ändringen beträffande anknutna enheter genomförs på det föreslagna sättet, vilka åtgärder och kostnader medför ändringen då sannolikt med tanke på de olika branscherna i den organisation som ni företräder och i allmänhet?

Ingå kommun har lagt ut sina ICT-tjänster samt ekonomi- och personaltjänster på entreprenad. Om ändringen beträffande de anknutna enheterna förverkligas på det föreslagna sättet är kommunen tvungen söka alternativa lösningar för dessa tjänster. Det säger sig självt att en omorganisering av de två tjänsterna medför en stor administrativ börda och kostnader som inte har någon som helst produktiv verkan. Det har inte fattats något beslut om hur dessa verksamheter ska omorganiseras, men alternativet är främst att producera tjänsterna själv eller att upphandla dem. Med tanke på den korta övergångsperioden i propositionen kan man dock konstatera att en konkurrensutsättning av tjänsterna är ett ofördelaktigt alternativ eftersom detta medför en betydande prisrisk. Eftersom övergångsperioden är kort är många kommuner tvungna att konkurrensutsätta tjänsterna samtidigt, dvs. efterfrågan ökar märkbart på kort tid. Förmodligen leder detta till en obalans mellan utbud och efterfrågan eftersom utbudet inte är så flexibelt på så kort sikt. När efterfrågan överstiger utbudet stiger priset, och när marknaden därmed är i obalans betalar många upphandlande enheter ett högre pris än vad marknaden erbjuder på lång sikt. Detta talar för att enheterna producerar tjänsterna själva. I en liten kommun möjliggör detta dock inte sådana skalbarhetsfördelar som kommunen för tillfället gynnas av via anknutna enheter. Därmed borde nivån på dessa tjänster antingen sänkas eller så blir produktionen av dem dyrare än idag.

Därtill oroar sig kommunen över anordnandet av den egna cybersäkerheten. Om den anknutna enheten som numera handhar kommunens ICT-tjänster läggs ned på grund av de föreslagna ändringarna, är det inte garanterat att bolaget har tillräckliga resurser för att sköta sina uppgifter på nuvarande nivå. Detta kan medföra en betydande cybersäkerhetsrisk. Även om en sådan försummelse av avtalet är straffbar, är det en skada som man på alla sätt borde försöka undvika eftersom en cyberattack som man inte kan förhindra kan ha allvarliga konsekvenser. Det är skäl att beakta att kommunerna äger en omfattande mängd kritisk infrastruktur.

Ingå kommun är en del av Koha-Suomi Oy. Koha-Suomi Oy producerar bibliotekssystemtjänster för sina ägarkommuner. Bolaget grundades 2016. Den föreslagna regleringen försvårar samarbetet mellan kommunerna och det gemensamma utvecklingsarbetet samt förstör de tjänster som bolaget som upprätthåller

det gemensamma bibliotekssystemet har byggt för ägarkommuner av olika storlek. Genom att koncentrera sakkunniga till den anknutna enheten har man uppnått betydande kostnadsfördelar. De anknutna enheterna har också gjort det möjligt för Ingå kommun att delta i utvecklandet av bibliotekssystemet och att dra nytta av de större kommunernas resurser och större volym. Systemet utvecklas och skräddarsys enligt bibliotekens behov. De sakkunniga från ägarkommunernas bibliotek deltar i olika arbetsgrupper i utvecklandet av systemet och lyfter fram olika kommuners utvecklingsbehov. Kommunens storlek och ägarandel har ingen betydelse för utvecklandet av bibliotekssystemet. Till arbetsgrupperna söker man de mest lämpliga sakkunniga oavsett kommunstorlek. Ingå kommun har ensam ingen möjlighet att genomföra ett motsvarande utvecklingsarbete. Koha-Suomi Oy är ett bra exempel på ett bolag som har möjliggjort ett omfattande utvecklingsarbete för biblioteken på eget initiativ, ökat den sakkunskap som finns i biblioteken och stärkt bibliotekens ägande av sin egen data. Det är irrationellt att kräva ett minimiägande. Ägarandelarna i in-housebolag återspeglar vanligtvis kommunens invånarantal och kundvolym. Även kommuner med liten ägarandel har motsvarande servicebehov som kommuner med större ägarandel/invånarantal.

Flera kommuners samtidiga behov av att konkurrensutsätta bibliotekssystemet förhåller konkurrensutsättningen i orimlig grad, till och med i flera år. En försening i konkurrensutsättningen skjuter upp upphandlingen av det nya bibliotekssystemet och medför sannolikt en situation där kommunerna inte har möjlighet att ta i bruk det nya systemet inom övergångsperioden. Då kan kommunerna inte alls erbjuda bibliotekstjänster till kommuninvånarna, alltså flera kommuner kan inte uppfylla sin lagstadgade uppgift. Den föreslagna ändringens administrativa börda kommer att vara enorm och konsekvenserna kommer att vara negativa på många sätt. Ingå kommun är en liten kommun som inte har möjlighet att erbjuda samma servicenivå inom biblioteksverksamheten, och som sagt kan tillhandahållandet av den lagstadgade uppgiften utebli. För tillfället finns det inga sådana kommersiella aktörer på marknaden som erbjuder en motsvarande tjänst, så det blir omöjligt att upprätthålla ett öppet bibliotekssystem.

Ingå kommun tillhör Rosk'n Roll Oy Ab, som hanterar de avfallshanteringens operativa uppgifter som enligt avfallslagen tillhör kommunen. Ändringen skulle förstöra detta effektiva samarbete inom avfallshantering mellan 12 kommuner i Nyland och leda till att bolaget splittras. Att dela upp det kommunala avfallsbolagets egendom blir en komplicerad, lång, oförutsägbar och dyr process.

Ändringen äventyrar i synnerhet små kommuners avfallshantering och höjer avfallsavgifterna i orimlig grad. Dessutom medför den en ojämlikhet mellan invånarna i de olika kommunerna. Invånarantalet är det mest fungerande sättet att fastställa ägarandelarna. Ägarandelen delas upp enligt invånarantalet - verksamheten finansieras direkt genom avfallsavgifter som tas ut av invånarna och fördelas också i praktiken i stor utsträckning enligt klientrelationerna.

Kravet på minimiägande medför omfattande administrativa utmaningar och kostnader även för avfallsbolagets större ägarkommuner. Kommunernas gemensamma avfallshanteringsinfrastruktur blir underutnyttjad och betjänar endast en del av det nuvarande verksamhetsområdet. På motsvarande sätt blir de områden som blir utan nödvändig avfallshanteringsinfrastruktur tvungna att bygga den för sina egna behov.

Byggandet av infrastruktur för avfallshantering grundar sig ur kostnadseffektivitetens synvinkel på volym. I och med ändringen blir man tvungen att investera i liten skala men med höga kostnader i områdena. Med beaktande av att över 63 miljoner € har investerats i den regionala infrastrukturen på 15 år och över 41 miljoner € under de senaste fem åren, blir de förverkligade investeringarna underutnyttjade. Samtidigt blir man tvungen att göra nya investeringar i grundläggande konstruktioner i ett mindre område.

Den avfallshanteringsinfrastruktur som har byggts upp under de senaste 30 åren omfattar även slutförvaringsområden för vilka ansvaret för stängning och eftervård sträcker sig över minst 30 år efter nedläggningen. När bolaget spjälkas upp går det inte att rikta ansvaret för eftervården till alla ägarkommuner som har producerat avfall, och det finns inget svar på frågan om vem som då har kvar de avstjälpningsplatser som fortfarande är i bruk.

Vilka ekonomiska eller andra fördelar medför ändringen sannolikt?

Vi identifierar några ekonomiska eller andra fördelar med ändringen. Kravet på minimiägande i anknutna enheter medför betydande och irreversibla ekonomiska och funktionsmässiga skador särskilt för Finlands små och medelstora kommuner.

Den kommunala avfallshanteringsens serviceproduktion i små enheter höjer kostnaderna, kräver nytt kunnande och ökar ineffektiviteten, höjer klientavgifterna och ökar även kommunernas administrativa börda.

Anser ni att de föreslagna övergångsperioderna som gäller de anknutna enheterna är tillräckliga? Hur lång tid behövs det för ändringarna?

Övergångsperioden för en ändring som påverkar hundratals anknutna enhetsbolag bör vara 3 - 5 år och för avfallssektorns del 5 - 10 år. Det kommunala beslutsfattandet kräver tid. De flesta kommuner har flera bolag inom olika sektorer, och omorganiseringen av varje bolag tar tid. Konkurrensutsättningen kommer att ta tid och t.ex. det regionala ICT-stödservicebolagets tjänster omfattar tiotals helheter, så konkurrensutsättningarna är komplicerade. Konkurrensutsättningen av nya avtal tar flera år om det inte fanns tillräckligt med resurser för konkurrensutsättningen. Tillräckliga resurser för konkurrensutsättning medför i sin tur extra kostnader.

I den föreslagna övergångsperioden har man inte beaktat den tid som oundvikligen behövs för att avveckla ägandet av de nuvarande avfallsbolagen och den infrastruktur de förvaltar, för att omorganisera kommunernas arbete samt för att grunda nya avfallshanteringsmyndigheter och för att fatta beslut. Det behövs ännu mer tid för planläggningen av den infrastruktur som är nödvändig för avfallshanteringen inklusive miljö tillstånd och de besvärprocesser som hänför sig till det, konkurrensutsättningen av byggandet och själva byggandet.

Under övergångsperioden ska avtalen mellan den upphandlande enheten och den anknutna enheten sägas upp, vilket är problematiskt med tanke på grundlagens egendomsskydd. Ärendet kan medföra betydande

ekonomiska konsekvenser, och i betänkandet tar man inte ställning till ersättningsansvaret. Böter och skador som hänför sig till uppsägningen av avtalen är också oavgjorda i betänkandets förslag. Lagstiftaren bör säkerställa att avtal som ingås med stöd av lagen inte medför sanktioner för parterna.

Inkoon kunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Aluksi on todettava, että Inkoon kunnalta ei ole pyydetty lausuntoa työryhmämietintöön hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi. Tämä johtuu siitä, että ainoastaan 42 kunnalta on pyydetty lausuntoa asiassa. Tämä on vähintäänkin merkillinen valinta, ottaen huomioon, että jos mietinnössä esitetyt muutokset päätyisivät lopulliseen lakimuutokseen, ne vaikuttaisivat jokaiseen kuntaan. Lisäksi on todettava, että vaikutustenarviointia ei ole tehty lakimuutoksen valmisteluaikana, vaan tämä on tarkoitus tehdä lausuntojen kautta. Tämä seikka herättää lisäkysymyksiä ja langettaa jo tässä vaiheessa epäilyksen siitä, että lakivalmistelu on puutteellinen.

Esityksen sisältö

Esitys täydentäisi hankintalain 15 §:ää sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuudella, vaatien vähintään 10 % omistusta kunkin hankintayksikön osalta. Tämä koskisi myös sidosyksiköiden tytäryhtiöitä, mutta ei kuntayhtymiä. Lisäksi 174 §:ään lisättäisiin siirtymäsäännös, jonka mukaan muutokset tulisivat voimaan 1,5 vuoden siirtymäajalla, paitsi jätealalla 2,5 vuoden siirtymäajalla.

Inkoon kunta näkee, että esitetyllä sidosyksikkösääntelyn muutoksella ei edistetä hallitusohjelmassa tavoiteltuja merkittäviä kustannussäästöjä julkisten hankintojen tehostamisella. Etenkin sidosyksiköiden omistuksen kategorinen ja tiukkalinjainen rajaus rikkoo toimivia yhteistyömalleja ja kasvattaa tutkitusti julkisen talouden kustannuksia. 10 %:n vähimmäisomistuksesta aiheutuu pakon edessä tehtävien yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia erittäin merkittäviä taloudellisia tappioita.

Lisäksi muutos romuttaisi kehitetyn modernin kunnallisen jätehuoltojärjestelmän, pysäyttäisi kehityksen ja veisi omistajakunnat 30 vuoden takaiseen aikaan, jolloin jätehuoltoa alettiin kehittää ylikunnallisena yhteistyönä. Lisäksi muutoksen läpivienti aiheuttaisi merkittävät lisäkustannukset. Lopputuloksena olisi osaamiseltaan vajavaiset organisaatiot, joiden tuottamista palveluista kuntalaiset joutuisivat maksamaan huomattavasti nykyistä kalliimpia palvelumaksuja. Kilpailu ei tämän kaiken jälkeen olisi lisääntynyt yhtään.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Eitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Kuntaliitto katsoo, että esitetty mekanismi on epätarkoituksenmukainen.

Vähimmäisomistusta koskeva muutos ei ole jätehuollon näkökulmasta tarkoituksenmukainen, sillä se ei edistäisi mitään hallituksen esityksen tavoitteista: se ei lisäisi kilpailua, kustannustehokkuutta eikä kuntajätehuollon hankintojen suunnitelmallisuutta. Kun toteuttamiskelpoisuuden arvioinnissa huomioidaan muutoksen negatiiviset vaikutukset lähes koko Suomen kotitalouksille, kunnille, pienyrityksille ja ympäristölle, sitä on pidettävä jätehuollon näkökulmasta toteuttamiskelvottomana.

Suurin osa Suomen nykyisistä alueellisista jäteyhtiöistä jouduttaisiin pilkkomaan osiin. Kunnallisen jätehuoltoyhtiön purkaminen olisi jo alueellisesti erittäin ongelmallista, ja vaikutukset moninkertaistuisivat toteutuessaan valtakunnallisesti.

Varautumisen näkökulmasta alueelliset kuntien omistamat jätehuoltoyhtiöt ovat merkittäviä. Markkinaehtoisten palvelujen saatavuus on pienemmissä kunnissa ja harvaan asutuilla alueilla hyvin rajallista. Kunnalla on kuitenkin lakisääteiden velvollisuus järjestää palvelua - myös yrityksille - niissä tilanteissa, joissa sitä ei ole markkinaehtoisesti saatavilla. Pienissä yksiköissä järjestämisvelvollisuus kasvattaa taakkaa ja nostaa palveluiden kustannuksia ja osaltaan heikentää pienten, näitä palveluja tarvitsevien yritysten elinkelpoisuutta.

Muutos heikentäisi dramaattisesti mahdollisuuksia huolehtia jätehuoltotehtävästä. Muutos lisäisi tehottomuutta, heikentäisi resilienssiä ja huoltovarmuutta, hidastaisi jätehuollon kehitystä ja lamauttaisi kehittämisen vuosiksi. Se myös heikentäisi asukkaiden jätehuollon palveluja sekä nostaisi jätehuollon kustannuksia paitsi asukkaille ja kunnille, myös tsv-palvelusta riippuvaisille yrityksille.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen, ja sidosyksiköitä käytetään usein palveluiden järjestämiseen etenkin pienissä ja syrjäisissä kunnissa. Sidosyksiköt ovat tärkeitä toimijoita, jotka auttavat pienempiä kuntia saavuttamaan taloudellisia ja toiminnallisia etuja.

Muutokset sidosyksiköiden omistusvaatimuksissa vaikeuttaisivat pienien kuntien toimintaa, nostaisivat kustannuksia ja heikentäisivät palvelujen laatua. Ehdotettu uudistus heikentäisi kuntien varautumista ja huoltovarmuutta.

Eryteisesti jätehuollossa muutokset johtaisivat merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin, jotka heikentäisivät kuntien mahdollisuuksia saavuttaa kierrätystavoitteita ja muita ympäristövastuutavoitteita.

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

Inkoon kunta on ulkoistanut ICT-palvelunsa sekä talous- ja henkilöstöpalvelunsa. Mikäli sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, kunta on pakotettu hakemaan vaihtoehtoisia ratkaisuja näiden palvelujen järjestämiseen. Olisi sanomattakin selvää, että näiden kahden palveluiden uudelleenjärjestely aiheuttaisi suuren hallinnollisen taakan ja kustannuksia, joilla ei olisi mitään tuottavaa vaikutusta. Päätöstä siitä miten nämä toiminnot uudelleen järjestettäisiin ei ole tehty, mutta vaihtoehdot olisivat lähinnä palvelujen tuottaminen itse tai palvelujen hankinta. Ottaen kuitenkin huomioon esityksen lyhyen siirtymäajan, voidaan todeta palvelujen kilpailuttamisen olevan epäsuotuisa vaihtoehto koska tämä sisältäisi merkittävän hintariskin. Siirtymäajan ollessa lyhyt, monet kunnat olisivat pakotettuja kilpailuttamaan palvelut samanaikaisesti, toisin sanoen kysyntä nousisi merkittävästi pienessä ajassa. Tämä oletettavasti aiheuttaisi epäsuhdan tarjonnan ja kysynnän välillä, koska tarjonta ei olisi näin joustava niin lyhyellä aikavälillä. Kun kysyntä ylittää tarjonnan, hinta nousee ja näin ollen markkinoiden ollessa epätasapainossa, moni palvelut hankkiva yksikkö maksaa korkeamman hinnan kuin mitä markkinat tarjoaisivat pitkällä aikavälillä. Tämä seikka puoltaa sitä, että palvelut tuotettaisiin itse. Pienessä kunnassa tämä ei kuitenkaan mahdollistaisi skaalautuvuusetuja, joista kunta tällä hetkellä hyötyy sidosyksikköjen kautta. Näin ollen näiden palvelujen tasoa tulisi joko laskea tai sitten ne tuotetaan kalliimmin kuin nykyään.

Lisäksi kunta on huolissaan oman kyberturvallisuuden järjestämisestä. Mikäli sidosyksikkö, joka nykyään hoitaa kunnan ICT-palveluja lakkautetaan esitettyjen muutoksen takia, ei ole takeita siitä, että yhtiöllä on riittävästi resursseja hoitaa tehtäviään nykyisellä tasolla. Tämä saattaa aiheuttaa merkittävän kyberturvallisuusriskin. Vaikka tällainen sopimuslainlyönti olisi sanktioitavaa, niin tämä olisi vahinko, jota tulisi kaikin keinoin yrittää välttää, koska kyberhyökkäyksellä, jota ei pystytä estämään, voi olla vakavia seuraamuksia. On syytä huomioida, että kunnat omistavat paljon kriittistä infraa.

Inkoon kunta on osa Koha-Suomi Oy:ta. Koha-Suomi Oy tuottaa omistajakunnilleen kirjastojärjestelmäpalvelut. Yhtiö on perustettu vuonna 2016. Esitetyllä sääteleyllä vaikeutetaan kuntien yhteistyötä ja yhteistä kehitystyötä sekä tuhoetaan kuntien yhteisen kirjastojärjestelmää ylläpitävän yhtiön rakentamat palvelut eri kokoisille omistajakunnille. Asiantuntijoiden keskittämisellä sidosyksikköön on saavutettu merkittäviä kustannushyötyjä. Sidosyksiköt ovat mahdollistaneet myös Inkoon kunnan pääsyn mukaan kirjastojärjestelmän kehitystyöhön ja

hyötymisen isompien kuntien resursseista sekä suuremmasta volyymistä. Järjestelmää kehitetään ja räätälöidään kirjastojen tarpeiden mukaan. Omistajakuntien kirjastojen asiantuntijat osallistuvat eri työryhmissä järjestelmän kehittämiseen ja tuovat esille eri kuntien kehittämistarpeita. Kunnan koolla ja omistusosuudella ei ole merkitystä kirjastojärjestelmän kehittämiseen. Työryhmiin haetaan kuntakoosta riippumatta sopivimmat asiantuntijat. Inkoon kunnalla yksinään ei olisi mahdollisuutta toteuttaa vastaavaa kehitystyötä. Koha-Suomi Oy on hyvä esimerkki yhtiöstä, joka on mahdollistanut laajan kirjastojen omaehtoisen kehittämistyön, lisännyt kirjastoissa olevaa asiantuntijuutta sekä vahvistanut kirjastojen omistajuutta omaan dataan. On epärationaalista vaatia vähimmäisomistusosuutta. Tyypillisesti in-house-yhtiön omistusosuudet heijastelevat kunnan asukasmäärää ja asiakasvolyyymiä. Myös pienen omistusosuuden omaavalla kunnalla on vastaavat palvelutarpeet kuin isommalla omistusosuudella/ asukasmäärällä olevalla kunnalla.

Usean kunnan samanaikainen kirjastojärjestelmän kilpailutustarve viivästyttäisi kilpailutuksia kohtuuttomasti, jopa usean vuoden ajaksi. Kilpailutuksen viivästyminen lykkää uuden kirjastojärjestelmän hankintaa ja johtaa todennäköisesti tilanteeseen, jossa kunnilla ei ole mahdollisuutta ottaa käyttöön uutta kirjastojärjestelmää siirtymäajan puitteissa. Tällöin kunnat eivät pystyisi tarjoamaan lainkaan kirjastopalvelua kuntalaisille, eli lakisääteinen tehtävä jäisi täyttymättä useassa kunnassa. Esitetyn muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava ja vaikutukset tulevat olemaan negatiivisesti moninaiset. Inkoon kunnalla pienenä kuntana ei ole mahdollista tarjota samantasoista palvelua kirjastotoiminnassa, ja kuten sanottua, lakisääteisen tehtävän järjestäminen saattaisi jäädä täyttämättä. Markkinoilla ei ole tällä hetkellä kaupallisia toimijoita, jotka tarjoaisivat vastaavan palvelun, joten avoimen kirjastojärjestelmän ylläpito muuttuisi mahdottomaksi.

Inkoon kunta kuuluu Rosk'n Roll Oy Ab:hen, joka hoitaa niitä jätehuollon operatiivisia tehtäviä, jotka jätelain mukaan kuuluvat kunnalle. Muutos tuhoaisi tämän tehokkaan 12 kunnan jätehuoltoyhteistyön Uudellamaalla ja johtaisi yhtiön pilkkomiseen. Kunnallisen jäteyhtiön omaisuuden jakaminen olisi monimutkainen, pitkä, ennustamaton ja kallis prosessi.

Muutos vaarantaisi erityisesti pienten kuntien jätehuollon ja nostaisi jätemaksuja kohtuuttomasti. Lisäksi se aiheuttaisi epätasa-arvoa eri kuntien asukkaiden välillä. Asukasmäärä on toimivin tapa määritellä omistusosuudet. Omistusosuus jaettu asukasmäärän mukaan - toiminta rahoitetaan suoraan asukkailta kerättävillä jätemaksuilla ja jakautuu myös käytännössä pitkälti asiakkuuksien mukaan.

Vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi mittavia hallinnollisia haasteita ja kustannuksia myös jäteyhtiön suuremmille omistajakunnille. Kuntien yhteisen jätehuollon infrastruktuuri jäisi vakaakäytölle palvelemaan vain osaa nykyisestä toimialueesta. Vastaavasti ilman tarvittavaa jätehuollon järjestämiseen tarvittavaa infrastruktuuria jäävät alueet joutuisivat rakentamaan sen omiin tarpeisiinsa.

Infrastruktuurin rakentaminen jätehuollossa perustuu kustannustehokkuuden näkökulmasta volyymiin. Muutoksen myötä alueille olisi pakko investoida pienessä mittakaavassa, mutta suurin kustannuksin. Kun huomioidaan, että 15 vuodessa alueelliseen infrastruktuuriin on investoitu yli 63 milj. € ja viimeisen viiden vuoden aikana yli 41 milj. €, jäisivät toteutetut investoinnit alikäytölle. Samaan aikaan jouduttaisiin tekemään uusinvestointeja pienemmän alueen perusrakenteisiin.

30 vuoden aikana rakentunut jätehuoltoinfra pitää sisällään myös loppusijoitusalueet, joiden osalta sulkemis- ja jälkihoitovastuut ulottuvat käytöstä poistamisen jälkeiselle vähintään 30 vuoden ajalle. Jälkihoitovastuiden kohdentaminen yhtiötä pilkkoessa kaikkiin jätteitä tuottaneisiin omistajakuntiin ei onnistu, ja kysymykseen siitä kenen käyttöön vielä käytössä olevat kaatopaikat sitten jäävät ei ole vastausta.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Emme tunnista minkäänlaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaade aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia ja toiminallisia vahinkoja erityisesti Suomen pienille ja keskisuurille kunnille.

Kunnallisen jätehuollon palveluntuotanto pienissä yksiköissä nostaisi kustannuksia, vaatisi uutta osaamista, nostaisi asiakasmaksuja ja lisäisi myös hallinnollista taakkaa.

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

Satoihin sidosyrittäjiin vaikuttavan muutoksen siirtymäajan tulisi olla 3-5 vuotta, ja jätealan osalta 5-10 vuotta. Kunnallinen päätöksenteko vaatii aikaa. Useimmilla kunnilla on useita yhtiöitä eri toimialoilla, ja jokaisen uudelleenjärjestäminen vie aikaa. Kilpailutus tulee viemään aikaa ja esimerkiksi alueellisen ICT-tukipalveluyhtiön palvelut sisältävät kymmeniä kokonaisuuksia, joten kilpailutukset ovat monimutkaisia. Uusien sopimusten kilpailuttaminen vaatisi vuosia, ellei kilpailutusresursseja ole riittävästi. Riittävät kilpailutusresurssit taas aiheuttavat lisäkustannuksia.

Ehdotetussa siirtymäajassa ei ole huomioitu aikaa, joka väistämättä tarvittaisiin nykyisten jäteyhtiöiden ja niiden hallinnoiman infrastruktuurin omistusten purkamiseen, kuntien työn uudelleen organisoimiseen sekä uusien jätehuoltoviranomaisten perustamiseen ja päätöksentekoon. Vielä enemmän aikaa tarvittaisiin jätehuollolle välttämättömän infrastruktuurin vaatimaan kaavoitukseen, ympäristöluvitukseen ja siihen liittyviin valitusprosesseihin, rakentamisen kilpailuttamiseen sekä itse rakentamiseen.

Siirtymäajan aikana hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset on irtisanottava, mikä on ongelmallista perustuslain omaisuudensuojan näkökulmasta. Asialla voi olla merkittäviä taloudellisia seuraamuksia, eikä mietinnössä oteta kantaa korvausvastuuseen. Myös sopimusten irtisanomiseen liittyvät sakot ja vahingot ovat ratkaisematta mietinnön ehdotuksessa. Lainsäätäjän tulisi varmistaa, että lain nojalla päättyvistä sopimuksista ei seuraisi sanktiota osapuolille.

