

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?

Siilinjärven kunta katsoo, että uudistus ei ole toteuttamiskelpoinen esitetystä aikataulusta. Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät lain 2 §:ssä ovat sinänsä kannatettavia, mutta esityksen voimakas kohdistuminen sidosyksiköiden omistuksen säätelyyn vesittää hyvät tarkoitukset. Tavoitellut säästöt kääntyvät kustannuksiksi ja kilpailun lisääminen vaihtuu kilpailun vähenemiseen. Esitys heikentää julkisen sektorin kustannustehokkuutta ja aiheuttaisi merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja, erityisesti pienille kunnille, jotka menettäisivät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön edut ja tehokkuushyödyt. Esitys voi heikentää perustuslain 6 §:ää yhdenvertaisuuden toteutumisessa ja asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan vaikuttamalla merkittävästi palveluita tuottavien kuntien mahdollisuuksiin järjestää palveluitaan kustannustehokkaasti haluamallaan tavoilla. Muutos johtaisi nykyisten yhteistyörakenteiden rikkoutumiseen ja palautumiseen omistajien omaksi toiminnaksi. Sidosyksiköt tarjoavat omistajilleen kustannustehokkaan vaihtoehdon omalle palvelutuotannolle. Mikäli kunnat eivät voi enää hyödyntää olemassa olevia sidosyksiköitä, niiden olisi tuotettava vastaavat palvelut itse tai perustettava uusia sidosyksiköitä, mikä kasvattaa kustannuksia merkittävästi. Tämä muutos aiheuttaisi merkittävän osaajapulan kuntien tarvitsemien tukipalveluiden järjestämisessä ja kilpailuttamisessa. Uudistus vaikuttaisi myös yhteiskunnan huoltovarmuuskriittisiin ja yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Näitä toimintoja ovat mm. vesi-, energia-, lämpö- ja jätehuolto sekä ruokapalvelut tietyiltä osin ja ICT-palvelut kyberturvallisuuden osalta. Mikäli tehdään muutoksia hankintalakiin, tulee muutoksen ulkopuolelle jättää ed. mainitut huoltovarmuuskriittiset ja elintärkeät toiminnot.

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?**

Hankintalain 65§:n (markkinakartoitus) täsmennykset ovat sinänsä kannatettavia, mutta eivät muuta sitä tosiasiaa, että jo nyt hankintoja tehdessä kartoitetaan hankinnan kohteena olevia markkinoita / tarjoajia. Sinänsä tilanne ei muutu muuten kuin yli 10 Me hankinnoissa, joissa kartoitus tulee pakolliseksi. Hankintalain 75§:n (hankintasopimuksen jakaminen osiin) tavoitteena lienee lisätä tarjoajien määrää ja edistää kilpailua. Muutos kaventaisi hankintayksiköiden harkintavaltaa ja lisäisi kustannuksia sekä välillistä suunnittelu- yms. työtä kaikissa hankintayksiköissä. Kaikkia hankintoja ei ole mahdollista jakaa osiin tarkoituksenmukaisella tavalla. Toisaalta osiin jakamisesta ei tulisi voida valittaa siinä tilanteessa, että hankintayksikkö on jakanut hankinnan osiin jollakin, eli millä vain valitsemallaan, tarkoituksenmukaisella tavalla. Selvää lienee, että esitetty muutos aiheuttaa hankintaoikaisuja ja muutoksenhakuja, mitkä puolestaan aiheuttavat lisää työtä ja kustannuksia hankintayksiköissä. Vaikutukset tuntuisivat erityisesti kynnysarvon hieman ylittävissä tavara- ja palveluhankinnoissa, jotka kuitenkin määrällisesti muodostavat merkittävän osan pientenkin hankintayksiköiden tekemistä hankinnoista. Hankintalain 124§:n esitetty (hankintakertomukseen annettavat tiedot). Miten hankinnan valmistelun kuvaaminen hankinta-asiakirjoissa edistää hankinnan huolellista valmistelua ja tuo lisäarvoa kilpailutuksiin osallistuville? Kirjaus ei edistä hankinnan huolellisempaa valmistelua. Hankintalain 125 §:n esitetty muutos, joka velvoittaisi hankintamenettelyn keskeyttämiseen tietyissä tilanteissa, on käytännössä toimimaton. Kilpailutusprosessit pitenisivät ja byrokratia lisääntyisi. Käytännössä yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei useinkaan johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja tarjonnasta. Pienillä paikkakunnilla tarjontaa ja valinnanvaraa ei yksinkertaisesti ole. Mikäli hankintayksikkö joutuu joustamaan hankintaan liittyvistä tarpeistaan ja neuvottelemaan tarjoajien kanssa, jotta tarjouksia ylipäättään saataisiin, saako hankintayksikkö silloin laadultaan ja tarpeiltaan sen mitä tavoittelee? Vai otetaanko toiminta omaksi työksi, jolloin yksityisille toimijoille ei avata markkinoita lainkaan.

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Hankintalain 65 §:n esitettyä muutosta lukuun ottamatta keinot eivät ole sopivia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Siilinjärven kunta ei kannata sidosyksikköjä vähimmäisomistusta koskevaa esitystä. Esitys ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. 10 %:n omistusosuuden tason määrittelylle ei ole esitetty järkeviä perusteita eikä riittävää vaikutusten arviointia ole tehty. In-house-yhtiöiden toimintaa tulee säädellä muilla tavoilla kuin omistusosuusvaatimuksilla. Erityisesti pienempien kuntien ja julkisten organisaatioiden tukipalveluiden järjestelyt vaikeutuisivat oleellisesti alle 10 % omistusosuudella sidosyksiköstään olevilla organisaatioilla. Tiedossa on, että pienien kuntien alueella ja isoimpien keskustaajamien ulkopuolella ei ole toimivaa markkinaa, jolloin kunnille

ainoaksi keinoksi jäisi järjestellä palvelut itse. Toimivaa markkinaa ei myöskään ehtisi syntyä esitetyn siirtymävaiheen aikana. Useille kunnille ja julkisille organisaatioille syntyisi tilanne, jossa ei ole muita vaihtoehtoja kuin järjestää tukipalvelut itse.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Omistusta rajoittava säätely rajoittaa kuntien itsehallintoa ja vaikeuttaa mahdollisuuksia järjestää palvelut tehokkaasti. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut ovat kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kunnat kamppailevat jo nyt taloudellisten haasteiden kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat. Siilinjärven kunta on samaa mieltä Kuntaliiton antaman lausunnon kanssa siitä, että sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain, ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Muutos ajaisi kunnat ja hyvinvointialueet tuottamaan palvelut pitkälti itse.

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

Kunta on ollut perustajajäsenenä talous- ja palkkapalveluita tuottavassa palveluyhtiössä, minne toiminnot on siirretty asteittain vuodesta 2007 alkaen. Tuolloin kunnan omistusosuus oli 17 %. Palveluiden tuottaminen keskitettiin yhtiöön, koska jo tuolloin osaaminen ja resurssit olivat rajalliset. Järjestelyllä haettiin osaamisen varmistamisen ohella erityisesti kustannustehokkuutta toiminnassa ja sen edellyttämässä tietotekniikassa ja ohjelmistoissa. Järjestelyn edellytyksenä oli luoda palvelukeskus minkä kustannusrakenne on toimialalla kilpailukykyinen. Erinäisten muutosten myötä kunnan omistusosuus on laskenut alle prosenttiin. Tähän on vaikuttanut yhtiön muodostunut konsernirakenne ja viimeisimpänä hyvinvointialueiden muodostuminen. Kunnan ostamat palvelut ovat kuitenkin alueella toimivan yhtiön omistajista kolmanneksi suurimmat.

Mikäli omistusosuuden muutos pakotetaan 10 %:iin, se käytännössä tarkoittaa koko talous- ja palkkapalveluiden sidosyksikön konsernirakenteen purkamista ja sen jälkeen alueellisen yhtiön omistuksen uudelleen muodostamista. Omistuksen kasvattamisesta joudutaan luonnollisesti maksamaan. Palveluita tarjotaan muutoksen jälkeen ainoastaan pääomistajille eli kunnan omistusosuuden kasvattaminen ei välttämättä edes onnistu.

Konsernirakenteen purkaminen puolestaan poistaa neuvotteluvoiman ja kaikki konsernista saatavat volyymiedut. Volyymiedut liittyvät erityisesti tietotekniikka, -liikenne ja -järjestelmä hankintoihin, mitkä sidosyksikkö on keskitetysti kilpailuttanut. Tämä nostaa palvelun hintoja ja kunnan kustannukset kasvavat. Muutostyö on palvelukeskuksen puolelta ilmoitettu olevan merkittäviä. Kunta ostaa vuosittain talouspalveluita n. 220 000 euron arvosta palvelukeskukselta ja n. 210 000 euron arvosta palkkapalveluita (alv 0). Lisäksi kunta on toteuttanut vuonna 2024 mittavan HR-järjestelmä uudistuksen, minkä kustannusvaikutus oli noin 230 000. Mikäli

kunta joutuu kilpailuttamaan em. arvoiset palveluhankinnat ja järjestelmäuudistukset muutaman vuoden välein sekä siirtämään ne kilpailutuksen tuloksena aina uuteen yhtiöön, se hankaloittaa merkittävästi toimintaa ja tuo turhia lisäkustannuksia. Lakisääteisten veloitteiden täyttäminen ja jatkuviin uusiin vaatimuksiin vastaaminen on käytännössä muodostunut välttämättömyydeksi, mikä tulee toteutua jatkuvuuden ja osaamisen keskittämisen lisäksi ilman toimintahäiriöitä. Tämä vaarantuu esityksessä pakotetussa muutoksessa.

ICT-palveluissa ja ICT-hankinnoissa Siilinjärven kunta on vuodesta 2020 nojautunut kuntaomisteiseen ICT-palveluntuottajaan kokonaisulkoistuksen myötä, jolloin koko silloinen ICT henkilöstö siirtyi liiketoimintakaupalla palveluntuottajan palvelukseen. Kokonaisulkoistuksen perusteet olivat kustannustehokas palvelutuotanto, kunnille kilpailutetut soveltuvat ratkaisut sekä laajan erityisasiantuntijaosaamisen hyödyntäminen. Lisäksi ICT-varautumisen ja jatkuvuudenhallintapalvelut on pystytty palveluntuottajan avulla järjestämään tavalla, jolla kunta ei osaamisen ja resurssien näkökulmasta pystyisi itse niitä järjestämään. Siilinjärven kunta joutuisi päättämään uudesta järjestämis- ja hankintatavasta koskien fundamentaalisia ICT-infrapalveluita kuten käyttäjille tuotettavat lähitukipalvelut, laitehallinta- ja elinkaaripalvelut, konesalipalvelut, tietoliikenne ja -verkkopalvelut, integraatiopalvelut, mobiilihallintapalvelut sekä palomuuripalvelu. Kaikki edellä mainitut palvelut hankitaan tällä hetkellä pitkällä määräaikaaisesti voimassa olevalla sopimuksella palveluita toimittavalta sidosyksiköltä. Kuitenkin kunta on hankkinut sekä hankkii lisäarvopalveluita, sovelluspalveluita ja rajatun tarpeen ratkaisuja laajasti markkinoilta myös itse kilpailuttaen, minikilpailuttamalla puitesopimuksia hyödyntäen sekä pienhankintoja suorahankintoina. Siilinjärven kunnan tapauksessa yhteistyö inhouse-yhtiön kanssa ei ole johtanut sokkona ICT-palveluiden hankkimiseen vain sidosyksiköiltä. Kuitenkaan ei ole viisasta ja resurssinäkökulmasta mitenkään mahdollista pakottaa etenkin pieniä ja keskisuuria kuntia kilpailuttamaan ja mahdollisesti vaihtamaan neljän vuoden välein kriittisiä ICT-infrapalveluita sekä niiden toimittajia, joihin koko kunnan palveluiden tuotanto nojaa. Tässä on valtavat riskit ICT-kokonaisarkkitehtuurin sirpaloitumiselle, kustannusten hallitsemattomalle kasvulle sekä ICT-varautumisen järjestämiselle. Lisäksi kunnan hyvin niukat omat resurssit huomioiden kaikki aika tulisi kohdentumaan jatkuvalle kilpailuttamiselle, käyttöönottoprojekteille sekä integraatioiden rakentamiselle. Digitalisaation edistäminen, palveluiden kehittäminen ja kyberturvallisuuden varmistaminen toimintaympäristössä kärsisi tästä eniten.

Esimerkiksi kunnan konesalipalveluiden uudelleen järjestäminen projektina sidosyksikön kanssa oli lähes vuoden projekti ja kustansi kunnalle 80 000 € vuonna 2023. Uuden palomuuripalvelun käyttöönotto vuonna 2024 sidosyksikön kilpailuttamana ratkaisuna toi kunnalle vuositasolla säästöjä noin 20 000 € verrattuna suoraan markkinoilta aiemmin hankittuun 3. osapuolen ratkaisuun. Uuden palomuuripalvelun käyttöönoton kustannukset kunnalle olivat noin 25 000 € ja sopimus tehtiin viidelle vuodelle. Tämäkin sopimus purkautuisi 1,5 vuoden sisään sen solmimisesta, mikäli sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla. Kuinka toteutuisi edellä mainituissa tapauksissa investointien takaisinmaksutavoitteet? Kuinka muutokset rahoitettaisiin?

Pelkästään ICT infrapalveluita koskevien kilpailutuksien järjestämiseen ja uusien järjestelmien käyttöönotosta aiheutuviin kuluihin kuluisi alustavan arvion mukaan useiden satojen tuhansien eurojen suorat kustannukset, jotka osin toistuisivat aina kilpailutettujen sopimuskausien kulloinkin päättyessä. Mahdollista pakkotilanteesta tehdystä järjestämis- /hankintatavan muutoksesta seuraavaa palveluhintojen nousua sekä palveluiden laadun ja toimivuuden muutosten aiheuttamia

välillisiä kustannuksia on mahdotonta tarkkaan arvioida. ICT-infrapalveluissa neljän vuoden puitesopimuskaudet eivät sovellu pitkän elinkaaren palveluiden järjestämiseen.

Siilinjärven kunta hankkii kirjastojärjestelmäpalvelut yli 100 kunnan yhdessä omistamalta sidosyksiköltä. 2010-luvulla suomalaisessa kirjastojärjestelmäkentässä syntyi monopoli ja ainoa yhtiö oli ulkomainen yhtiö. Tämän seurauksena hinnat alkoivat nousta eivätkä yleiset kirjastot pystyneet vaikuttamaan käytössä olevien järjestelmien kehitykseen. Kunnissa haluttiin hillitä kustannuksia ja saada enemmän vaikutusmahdollisuuksia kirjastojärjestelmän ominaisuuksiin ja kehitykseen. Kirjastoissa ryhdyttiin opetus- ja kulttuuriministeriön tuella selvittämään avoimen lähdekoodin järjestelmien soveltuvuutta ja käyttöönoton mahdollisuuksia. Selvitysten jälkeen pilottikirjastossa otettiin käyttöön avoimen lähdekoodin järjestelmä. Aika nopeasti useat muut kirjastokimpat kiinnostuivat ko. avoimen lähdekoodin järjestelmän käyttöönotosta, jolloin tuli ajankohtaiseksi ratkaista kirjastojärjestelmän ylläpito kirjastojen tarpeita palvelevaksi ja kuntien kannalta kustannustehokkaasti. Selvitysten jälkeen päädyttiin perustamaan in-house osakeyhtiö. Itä-Suomen aluehallintovirasto tuki tätä selvitystyötä.

Järjestelmää kehitetään ja räätälöidään kirjastojen tarpeiden mukaan. Kirjastojen henkilökunta osallistuu erilaisissa työryhmissä järjestelmän kehittämiseen ja tuo esille kuntien kirjastojen tarpeita. Kunnissa on nähty sidosyksikön tuottama palvelu kustannustehokkaaksi ja järjestelmä toimivaksi, joten uusia kuntia on yhtiön perustamisen jälkeen tullut omistajiksi. Yhtiön omistusosuudet määräytyvät kunnan asukasluvun mukaan (yksi asukas = osake). Vastaavaa toimijaa ei ole Suomessa.

Kaikki omistajakunnat/kirjastot osallistuvat järjestelmän kehittämiseen. Kunnan koolla ja omistusosuudella ei ole merkitystä kirjastojärjestelmän kehittämistyössä. Omistajakuntien kirjastojen asiantuntijat osallistuvat eri työryhmissä järjestelmän kehittämiseen. Näihin kehitysryhmiin haetaan kuntakoosta riippumatta sopivimmat asiantuntijat. Pienillä tai keskisuurilla kunnilla yksinään ei olisi mahdollisuutta toteuttaa vastaavaa kehitystyötä itsenäisesti.

Sidosyksikkönä 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-houseyhtiön omistusosuudet heijastelevat kunnan asukasmäärää ja asiakasvolyymiä. Myös pienen omistusosuuden omaavalla kunnalla on vastaavat palvelutarpeet kuin isommalla omistusosuudella/ asukasmäärällä olevalla kunnalla. Koha-Suomi Oy:llä on yli 100 kuntaa omistajana (Lapin kirjastot, Vaara-kirjastot, OUTI-kirjastot, Vaski-kirjastot, Lumme-kirjastot, Kyyti-kirjastot, Helle-kirjastot, Lastu-kirjastot ja Kirkes-kirjastot), joten toiminta ei olisi jatkossa mahdollista. Kunnat omistavat osakkeita asukaslukunsa verran. Yhtiön purkaminen haittaisi vakavasti kirjastojen yhteisen kirjastojärjestelmän kehittämistä ja siten sillä on negatiivinen vaikutus kirjastojen yhteistyöhön. Erityisen suuret vaikutukset sillä olisi pieniin kuntiin, joilla ei ole osaamista ja resursseja huolehtia järjestelmän ylläpidosta. Markkinoilla ei ole kaupallisia toimijoita, jotka tarjoaisivat vastavan palvelun, joten avoimen kirjastojärjestelmän ylläpito muuttuisi mahdottomaksi. Tällä hetkellä ei ole tiedossa toista tapaa tai keinoa järjestää vastaavanlaiset kirjastopalvelut kunnissa. Yhtiön purkautuessa palattaisiin tilanteeseen, jossa markkinoilla olisi yksi kaupallinen ulkomaisomisteinen toimija. Tällä toimijalla olisi käytännössä monopoliasema Suomen kirjastojärjestelmämarkkinoilla.

Esimerkiksi kunnallisessa jätehuollossa sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi kunnalle kohtuuttoman haasteen. Koko alueellinen jätehuollosta vastaava yhtiö on Jätekukko Oy. Jätealan näkökulmasta on epäselvää, mitä asiaa omistusosuuden rajoituksella yritetään ratkaista. Ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Muutos heikentäisi kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohtaisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU:sta. Huolta herättää, miten kierrätystavoitteisiin ja muihin ympäristövastuutavoitteisiin päästäisiin, mikäli kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan.

Vesi-, energia- ja verkkoyhtiöt

-

Työterveysyhtiöt

Siilinjärven kunta on ollut mukana Järviseudun työterveyshuollon toiminnassa yhdessä muiden kuntien, kuten Kuopion ja Varkauden kanssa. Vuonna 2018 Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä päätti perustaa kaksi työterveyshuollon palveluita tuottavaa yhtiötä: Järviseudun Työterveys Oy ja Kallaveden Työterveys Oy. Tämä päätös tehtiin yhteistyössä Kuopion, Varkauden ja Siilinjärven kuntien kanssa. Vuoden 2019 alussa Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä siirsi työterveyshuollon palveluliiketoimintansa Järviseudun Työterveys Oy:lle. Tämä siirto toteutettiin liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti, ja henkilöstö siirtyi uuden yhtiön palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Siilinjärven kunta omistaa 12 % Järviseudun Työterveys Oy:stä. Siilinjärven kunnan näkökulmasta sidosyksiköiden käytön rajoittaminen voi vaikeuttaa työterveyshuollon palveluiden järjestämistä tehokkaasti. Lisäksi kunta hyötyy nykyisistä sidosyksiköiden tarjoamista palveluista, jotka mahdollistavat kustannustehokkaan ja laadukkaan palvelutuotannon yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Sidosryhmien omistusosuuksien muutokset voivat johtaa osaajapulaan ja resurssien riittämättömyyteen työterveyshuollon palveluiden järjestämisessä. Sidosyksiköiden omistusosuuksien muutokset voivat aiheuttaa merkittäviä taloudellisia kustannuksia kunnille. Tämä voi johtaa veronmaksajien kustannusten kasvuun ja resurssien uudelleenjärjestelyyn, mikä voi vaikuttaa negatiivisesti työterveyshuollon palveluiden järjestämiseen.

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

Talospalveluiden osalta kunnan on joko hankittava lisää osakkeita saavuttaakseen vaaditun 10 % omistusosuuden, mikä voi vaatia monimutkaisia neuvotteluja ja sopimuksia muiden omistajien kanssa, tai kunnan on otettava sidosyksiköissä tuotetut palvelut omaksi toiminnaksi.

ICT-palveluiden osalta mitään päätöksiä asian suhteen ei ole tehty. Kaikki lain kulloinkin sallimat vaihtoehdot tullaan tutkimaan. Vaaditun 10 % omistusosuuden saavuttaminen nykyiseltä

sidosyksiköltä ei ole mahdollista, joten vaihtoehtoiksi jää hankkia kaikki vastaavat palvelut yksi kerrallaan markkinoilta kilpailuttamalla tai ottamalla sidosyksikössä tuotetut palvelut omaksi toiminnaksi.

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

Valitettavasti muutoksesta ei seuraisi Siilinjärven kunnalle minkäänlaisia taloudellisia tai muita hyötyjä. Kunnan veronmaksajat joutuvat kustantamaan koko muutoksen, eikä se tule olemaan halpaa. Omistusosuuden järjestelyt ja hallinta vaativat aikaa ja resursseja, jotka voitaisiin käyttää muihin kuntapalveluihin. Omaksi toiminnaksi ottaminen puolestaan kuormittaisi nykyisiä resursseja ja vaatisi esim. talouspalveluiden sekä ICT-palveluiden toiminnan järjestämistä aivan alusta alkaen uudelleen. Kuntasektorilla muutos tarkoittaa sidosyksikköihin suoraan kohdistuvien toimien lisäksi uusien kuntayhtymien ja yhteishankintayksiköiden perustamista tai pienemmissä kunnissa jopa kuntaliitoksia. Markkinoilla toimivien palveluntuottajien taholla se voi tarkoittaa alasta ja alueesta riippuen yritysten hakeutumista isompien / valtakunnallisten toimijoiden osiksi, jolloin tarjoajien määrä supistuu ja kilpailu edelleen vähenee?

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

Mietinnössä esitetty siirtymäaika on täysin riittämätön huolelliseen valmisteluun, analysointiin ja taloudellisiin kustannuksiin varautumiseen. Lisäksi, jos kaikki Suomen kunnat joutuvat samanaikaisesti 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan.

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

Palvelutuotantomallien arviointi ja resurssisuunnittelu: Selvitys siitä, mitä palveluita voidaan tuottaa itsenäisesti omien resurssien ja osaamisen puitteissa, yhteistyössä muiden ulkopuolelle jäävien omistajien kanssa, tai hankkimalla palveluja markkinoilta kilpailutuksen kautta. Tarvittavien resurssien hankinta: Tuotantoresurssien varmistaminen rekrytoimalla, perustamalla uusia sidosyksiköitä tai kilpailuttamalla palveluna markkinoilta. Uusien sopimusten kilpailuttaminen: Sopimusten sisältöjen muuttuessa olennaisesti joko hankintayksiköt erikseen tai uudet perustetut sidosyksiköt kilpailuttavat uudet sopimuskokonaisuudet markkinoilta. Vanhojen sopimusten ja tuotannon alasajo: Nykyisten sopimusten irtisanominen sekä vanhan palvelutuotannon hallittu alasajo.

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

Siilinjärven kunta yhtyy Kuntaliiton lausunnossaan esittämään kannanottoon: ”Kuntaliitto pitää kuitenkin ongelmallisena sitä lähestymistapaa, että jo valmisteluvaiheessa epätarkoituksenmukaiseksi tunnistettu omistusvaatimus jäisi lainsäädäntöön ja siihen tehtäisiin vain yksittäisiä yhtiö- tai toimialakohtaisia poikkeuksia.” Sidosyksikön omistusosuusvaatimuksesta tulee luopua kokonaan. Sen sijaan lainsäädännössä voidaan asettaa esim. vaatimuksia in-house-yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyydelle, (mm. raporttien ja tilinpäätösten julkaiseminen) voidaan määritellä

tarkemmin, milloin ja miten in-house-yhtiöiden palveluja voidaan käyttää ilman kilpailutusta, tai muita vastaavia toimenpiteitä, mikä voi auttaa varmistamaan, että kilpailu on reilua ja että in-house-yhtiöt eivät saa perusteetonta etua.

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?

Ei vastaa. Jäte- ja ruokahuolto vaarantuvat, ja tästä ovat useat ministeriöitkin lausuneet saman suuntaisesti. Siilinjärven kunta on osakkaana (omistusosuus yhtiöstä 9,5 %) Jätekuukko Oy:ssä, joka vastaa jätehuollon operatiivisesta toiminnasta. Jätekuukko toimii yhteensä 13 kunnan alueella Savon ja Pohjois-Karjalan alueella. Jätehuoltokustannukset kokonaisuudessaan nousisivat uusien, pienempien organisaatioiden myötä. Todennäköisesti myös uudelleen kilpailutettavat sopimukset olisivat volyymin pienentyessä nykyistä kalliimmat. Jätteenpolton osalta (Riikinvoima Oy) riskinä on, että käsiteltävät jätemäärät vähentyisivät ja kustannukset nousisivat merkittävästi. Jätekuukolla voisi siis jatkossa olla 10 omistajaa, mikäli Kuopio luopuisi osasta osakkeistaan. Tämä tarkoittaisi, että pienemmät kunnat joutuisivat järjestämään jätehuollon, miten parhaiten taitavat. Mikäli Savo-Pielisen jätelautakunta purkamaan, toisi se ainakin seuraavia vaikutuksia:

- viranomaisten määrä kasvaisi, koska viranomaistehtävät järjestellä uudelleen. Kokonaisuuden hallinta heikkenisi merkittävästi nykyisen Jätekuukon toiminta-alueella ja kustannukset kasvaisivat. Kuntalaisten tasapuolinen kohtelu jätehuollon osalta myös heikkenisi, koska kunnissa saattaisi olla erilaiset käytännöt viranomaistehtävien hoidossa.

- Vaarana olisi, että siirtymävaiheessa myös jätehuollon kehittäminen pysähtyisi. Osaavan henkilöstön saaminen uusiin, pienempiin yksiköihin voi tulla myös haasteeksi.

Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä. Jätehuolto on myös huoltokriittinen toimiala energia- ja vesihuollon tavoin. Hallitusohjelmassa on lisäksi erikseen mainittu tukipalvelut, joiden inhouse-asemaan on haluttu muutoksia ja näihin jätehuolto ei siis kuulu. Jätehuoltotoimiala tulisikin rajata sidosyksikköjen vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle. Jäteyhtiöiden pilkkomisen myötä todennäköisesti kustannukset nousevat ja palvelutaso heikkenee. On myös epävarmaa, miten uusille yhtiöille saadaan osaavaa henkilökuntaa. Jätehuoltoa on saatu yhdenmukaistettua niin yhtiön alueella kuin valtakunnallisestikin – esitetyn hankintalain muutosten myötä tämä hyvä kehitys pysähtyisi. On huomattava, että Jätekuukko, kuten tyypillisesti muutkin jätehuolto-yhtiöt, hankkii mm. kaikki kuljetus- ja konepalvelut hankintalain mukaisesti markkinoilta. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee suuresti alueittain ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Sidosyksikköinä toimivat yhtiöt ovat erityisen tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska tiettyjä kunnan toiminnan kannalta keskeisiä palveluita tulee voida tuottaa myös niissä tilanteissa, joissa se ei olisi pelkästään yksityisen sektorin lähtökohdista katsottuna enää kannattavaa. Hankintakokonaisuuksien ja ICT-arkkitehtuurin pirstaloitumien ja käytettävien järjestelmien sekä palveluntuottajien vaihtuminen toistuvien väliajoin (sopimuskausittain) tulisi hyvin todennäköisesti vaikuttamaan negatiivisesti tiedon eheyteen ja lisäämään tiedonsiirtoon, tietoturvaan ja henkilötietojen asianmukaiseen käsittelyyn liittyviä riskejä kunnissa ja näin ollen heikentäisi kokonaisturvallisuutta yhteiskunnassa.

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?

Ei lausuttavaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Ei lausuttavaa.

Muut huomiot

Siilinjärven kunta yhtyy mm. seuraaviin esille tuotuihin seikkoihin: Hallituksen esityksessä esitetään virheellinen oletus, että sidosyksiköiden avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköjä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti. Esityksessä väitetään myös, että sidosyksikköhankintojen korvaaminen kilpailutuksilla tuottaisi aina positiivisia vaikutuksia. Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat, että vaikutukset vaihtelevat merkittävästi toimialan, hankittavan palvelun, markkinatilanteen ja sidosyksikön mukaan. Yksioikoisten väitteiden esittäminen ilman perusteellisia selvityksiä ja vaikutustenarviointeja voi johtaa harhaanjohtavaan kuvaan, mikä saattaa ohjata julkista mielipidettä virheellisesti.

Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaisen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain mukaisen oikeuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan erittäin painavista syistä. Esitys sidosyksikköjen käytön rajauksen säätämisestä voimassa olevan hankintadirektiivin vähimmäistasoa tiukemmaksi rajoittaa kunnan itsehallintoa, mikä on todettu jo nykyistä voimassa olevaa hankintalakia koskevassa valmistelutyössä (vrt. TaVM 31/2016 vp, s. 4 ja PeVL 49/2016 vp). Nyt esitetylle rajauksen tiukentamiselle ei ole kuntien osalta annettu esityksessä perustuslain edellyttämä perusteita.

Kajanus Petra
Siilinjärven kunta