

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?

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

Voimassaoleva hankintalaki säätelee sidosyksikköhankintojen toteuttamista. Lain soveltamisessa on ilmennyt tapauksia, joissa hankintayksikkö on hankkinut palveluita sidosyksiköltä, vaikka omistajalla ei ole ollut yhtiöön määräysvaltaa. Sidosyksikkökäsitteen väärinkäyttöihin tulee ehdottomasti puuttua myös yritysten/markkinoiden näkökulmasta, mutta tilanteeseen puuttuminen on toteuttavissa voimassaolevan lain puitteissa. Muutosesitykseen sisältyvä sidosyksiköiden vähimmäisomistusta (esitykse § 15) koskeva 10 % osuus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Sääntelyllä rajoitetaan kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä, vaikeutetaan tarpeettomasti kuntien yhteistoimintaa ja menetetään seudullisten julkisomisteisten yhtiöiden tuomat edut. Esitetyn 10 %:n vähimmäisomistuksen suhdetta perustuslain 121 § säädettyyn kuntien itsemääräämisoikeuteen ei ole arvioitu riittävästi.

Esitetystä 10 %:n vähimmäisomistuksen velvoitteesta aiheutuu pakon edessä tehtävien epätarkoituksenmukaisten yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia merkittäviä taloudellisia tappioita. Yritysjärjestelyiden osalta voi tulla arvioitavaksi myös valtioneuvoston arviointi, kuten myös tilanteissa joissa hankintaan on saatu tukea valtiolta. Kun suuri määrä kilpailutuksia tehdään samanaikaisesti, on myös todennäköistä, etteivät kaikki hankintayksiköt saa tarjouksia kilpailutuksiinsa tai pienempien volyyymien vuoksi hinnat

nousevat. Kuntien tulee hankkia merkittäviä lisähenkilöresursseja ottaessaan toiminnan jälleen omaksi toiminnakseen tai resursseja kilpailutusten valmisteluun ja palvelusopimuksen aikaiseen hallintaan. Asiantuntevia osaajia ei todennäköisesti riitä jokaiseen organisaatioon.

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

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

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

Mikäli hankilain muutokset toteutuvat esityksen mukaisina, valtion tulee korvata täysimääräisesti kunnille aiheutuvat kustannukset. Jo pelkästään alustavan arvion mukaan negatiiviset vaikutukset Lahden kaupungille ovat 10 miljoonaa euroa, eikä tähän ole mitenkään voitu arvioida lopullisia ja todellisia kustannuksia.

Hankintojen valmistelu

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

Markkinakartoitus (65§)

Hankintayksikön on olennaista tuntea markkinaa ja mietinnössä on tehty näkyväksi markkinakartoituksen merkitys, sen eri toteutustavat sekä ne hankintoja koskevat keskeiset asiat, joita hankintayksiköitä kannustetaan kartoittamaan.

Hankintojen jakaminen osiin (75§) sekä muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (146§)

Esitys kannustaa hankintayksikköä arvioimaan hankinnan jakamista osiin. Se lisää hallinnollista taakkaa, kun osiin jaetun hankinnan eri osat kilpailutetaan erillisinä osina ja sopimuksina. Tästä voi aiheutua myös ongelmia erilaisissa rajanvetotilanteissa, kun arvoidaan sopimuskumppaneiden velvoitteita ja vastuita kokonaisuudessa. Hankinnan pilkkominen voi myös luoda tilanteita, jossa osat eivät muodosta tarjoajan näkökulmasta kiinnostavaa kokonaisuutta ja tarjouksien saanti vaikeutuu. Kuntaliito on nostanut esiin myös osiin jakamista koskevasta päätöksestä valittamisen ajankohdan sekä sen, että säännöksen ongelmana on riski merkittävästi lisääntyvästä valitusten määrästä. Huomioitava on myös se, että on epäselvää mikä taho tulkitaan asianosaisasemaan valittajana, jos hankintaa ei ole pilkottu osiin.

Hankinnasta ilmoittaminen (101§)

Esityksen mukaan hankintayksikön tulisi julkaista jälki-ilmoitus kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista ja suunnittelukilpailusta. Tämä muutos lisää työmäärää ja hallinnollista taakkaa.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125§)

Esityksessä pykälän 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö olisi saanut tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu. Mikäli kilpailutuksia joudutaan kilpailuttamaan uudelleen, uudelleenkilpailutuksiin liittyvä työmäärä on merkittävä sekä hankintayksikölle että tarjoajalle. Mikäli markkinaa ei ole tai tietyllä toimialalla on vaikeaa saada ylipäättään tarjouksia, uudelleenkilpailuttamisella ei saavuteta mitään hyötyä.

- **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?

Vaatimus vähimmäisomistuksesta ei ole tarkoituksenmukainen ja sen toimeenpano aiheuttaa järjestelykustannuksia ja palvelutuotantoon liittyvää epävarmuutta, jotka kohdistuvat erityisesti pienempiin osakaskuntiin.

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 Lahden 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 sidosyksikköjen omistajina olevien kuntien ja muiden julkisyhteisöjen välillä ja lain kohteena olevien sidosyksikköiden 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.

Lahden kaupunki yhtyy Kuntaliiton näkemyskseen siitä, että jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen mahdollisiin sidosyksikkösääntelyn soveltamisen väärinkäyttöihin. Työryhmän valmistelutyössä ei ole otettu huomioon voimassa olevan sidosyksikkösääntelyn toimivaa määräysvallan käsitettä.

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

Jätehuolto

Lahti 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. Jätelaki ei mahdollista toiminnan rahoittamista omistajien omistusosuuksien mukaan vaan toiminta on rahoitettava jätelain 79 §:n mukaisesti. Jätehuolto-yhtiöt hoitavat kunnalle säädetyä 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. Lahden kaupungin arvion mukaan sen suorat kertaluonteiset kustannusvaikutukset yritysjärjestelyistä ja kilpailutustoimista ovat arviolta noin 5 miljoonaa euroa. Lisäksi lakimuutoksen seurauksena syntyy epäsuoria vaikutuksia ja kustannuksia. Epäsuorien kustannusten vaikutus on arviolta 4,5 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 omistusjärjestelyin. Rahallinen panostus osakehankintaan saattaa olla pienelle kunnalle merkittävä. Pienet kunnat joutuvat panostamaan hankintaosaamiseen ja joutuvat kantamaan muutuskustannukset. Pienempien kuntien suhteelliset taloudelliset menetykset ovat Lahden kaupungin kustannuksia suuremmat.

ICT-hankinnat, joissa on rajallinen markkinatarjonta, hankaloituvat ja aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia ja kustannusnousupaineita Lahden kaupungille. Lahden kaupungilla on ICT:hen liittyviä sidosyksikköhankintoja, kuten kirjastojärjestelmä, joukkoliikenteen lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmä ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen tietojärjestelmä, joihin on tehty kehittämis- ja käyttöönottopanostuksia. Nämä ovat kunnalliseen palveluntuotantoon liittyviä ohjelmistoratkaisuja, joihin ei julkisen markkinan ulkopuolella ole kysyntää. Järjestelmiin on muodostunut tai lakimuutoksen jälkeen muodostuu monopolimaisia markkinarakenteita, joissa julkisen hankintayksikön intressi ei toteudu. Muutuskustannuksina Lahden 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.

Jätehuolto

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

Jätelaitosten purkaminen mietinnön mukaisesti pilkkoo hankintoja, joka on yksi tavoite. Jätteenkuljetuksessa se tarkoittaa, että markkinoilla on yksittäisten kuntien tai muutaman kunnan yhteishankintana tehtyjä pieniä tai keskisuuria kilpailutusalueita. Pienten ja paikallisten yritysten mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin heikentyy merkittävästi. Nykyisin jätteenkuljetuksia yksin kilpailuttavat kunnat kilpailuttavat jäteastian tyhjennyksen ja jätteen käsittelyn yhdessä. Se tarkoittaa, että ainoastaan niillä yrityksillä, joilla on omaa käsittelykapasiteettia tai osaamista kilpailuttaa edelleen käsittely, on mahdollista osallistua kilpailutukseen. Lisäksi taloudellisesti pienen alueen kilpailutukseen kannattaa osallistua vain, jos yrityksellä on ennestään toimintaa alueella.

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

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

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

Kuntien rooli varautumisessa on keskeinen, sillä jätehuollon ja muiden yhteiskunnalle tärkeiden toimintojen ylläpitäminen on kuntien vastuulla. Kunnallinen jätehuoltoyhtiö omistaa kriittistä infrastruktuuria, joka tulisi säilyttää kuntien omistuksessa. Esimerkiksi Päijät-Hämeen 9 kunnan alueella on vain yksi sidosyksikön omistama jätteen loppusijoituspaikka. Yksityistä tarjontaa ei ole, eikä hankintalain muutos lisäisi loppusijoituspaikkoja. Hankintalain muutoksen toteutuessa 6 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?**

Lakimuutos aiheuttaisi välittömiä vaikutuksia Lahden kaupungin viidessä tytäryhtiössä ja yhdessä merkittävässä osakkuusyhtiössä, jotka menettäisivät sidosyksikköasemansa ellei omistus pohjaa saada neuvoteltua uudelleen osakkeenomistajien kesken. Sidosyksikköaseman menettäminen aiheuttaisi systemaattisen häiriön Lahden 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 osakaskunnille, joille lakimuutos saattaa aiheuttaa kriittisiä vaikeuksia palveluhankinnan järjestämiseen. Omistusosuuksien nostaminen vähintään 10 %:iin voi olla pienemmille kunnille merkittävä investointi. Investoinnin suuruutta kuvaa se, että esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelua tuottavan Provincia Oy:n edellinen yhtiön osakekanta koskeva noin 10 % osakehankinta oli arvoltaan noin 300 000 euroa. Pienillä kunnilla saattaa syntyä tarve tehdä useita vastaavia osakehankintoja lakimuutoksen seurauksena. Tämän kaltaiset kertaluonteiset merkittävät kustannukset saattavat merkittävästi heikentää Lahtea pienempien kuntien elinmahdollisuuksia.

Esitetty lakimuutos aiheuttaa vähäisiä vaikutuksia tai järjestelytarpeita ruokapalvelu- ja laitoshuoltopalvelut toimialoilla toimivissa Lahden kaupungin tytäryhtiöissä. Lahti omistaa sidosyksiköistään yli 50 % ja omalta osaltaan haluaa jatkaa sidosyksikköhankintaa. Yhtiöiden keskeisimmät omistaja-asiakkaat omistavat yhtiöstä yli 10 %. Sidosyksikköhankinnan jatkaminen edellyttää kuitenkin omistusjärjestelyjä pienempien omistaja-asiakkaiden kanssa.

Lakimuutos aiheuttaa merkittäviä sopimus- ja omistusjärjestelyjä talous- ja henkilöstöhallintopalveluita tuottavassa sidosyksikössä. Lahti omistaa sidosyksiköistään yli 40 % ja 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 kehitysyhtiön ja matkailun kehittämissyhtiön omistusosuudet joudutaan järjestelemään uudelleen. Pienempien kuntien on nostettava omistusosuuttaan keinotekoisin omistusjärjestelyin. Osakkeen hinnanmuodostus edellyttää neuvotteluja ja molempien osapuolien suostumusta hinnanmäärittelyyn.

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

Tiera Oy on Lahden kaupungin ja neljän muun suuren DigiOne -kunnan kumppani osapuolten yhdessä rakentamassa kasvatuksen ja oppimisen DigiOne -järjestelmässä. Esitetty lakimuutos tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että DigiOne -kunnat eivät siirtymäajan jälkeen voi käyttää itse suunnittelemaansa ja pääosin rahoittamaansa useamman kymmenen miljoonan euron järjestelmää. Lakimuutos vaarantaa koko järjestelmän tulevaisuuden ja vähintään tarkoittaa sitä, että omakustannusperiaatteella toimivaksi tarkoitettu hinnoittelu muuttuu voittoa tavoittelevaksi. Lisäksi Lahden kaupunki samoin kuin muutkin DigiOne -kunnat ovat sitoutuneet käyttämään järjestelmää sen valmistuttua aina vuoteen 2031 asti. Koska esitettyihin siirtymäaika säännöksiin ei sisälly määräystä siitä, että sopimusten päättäminen siirtymäaika-ajan edellyttämällä tavalla, ei aiheuta sopimusrikkomusseuraamuksia, on mahdollista, että DigiOne -kunnille esitettäisiin merkittäviä vahingonkorvausvaatimuksia sopimusten ennaikaisesta päättämisestä. Ellei Lahden kaupunki saavuta Tiera Oy:n ja muiden DigiOne kuntien kanssa Lahdelle edullista neuvottelutulosta DigiOnen jatkosta, voivat lakimuutoksen aiheuttamat kustannukset Lahden kaupungille nousta merkittäviksi. Vaikka DigiOnen osalta löydettäisiin neuvotteluissa sidosyksikköhankinnat mahdollistava omistusjärjestely, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että alun perin koko kuntakentän käyttöön tarkoitettua ja Business Finland Oy:n osin rahoittamalla järjestelmällä voisi jatkossa olla enintään kymmenen käyttäjäkuntaa. DigiOnen käyttäjämäärän supistuminen kymmeneen kaupunkiin ei ole tehokasta julkisten varojen tehokkaan käytön näkökulmasta eikä tue myöskään valtion tavoitteita opetuksen laajan kansallisen tietovarannon aikaansaannista. Yritysjärjestelystä ja sen edellyttämistä transaktioista aiheutuvat odotettavissa olevat kustannukset ovat yhtiölle ja sen omistajille satoja tuhansia euroja.

Jätehuolto

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

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

Lahden kaupunki pyrkii jatkamaan sidosyksikköhankintoja kaikista niistä yhtiöistä, joista se omistaa yli 10 %. Lahti on sitoutunut omistamiensa sidosyksikköyhtiöiden strategiseen kehittämiseen, jota omistaja-asiakassuhde mahdollistaa. Yhtiöissä joudutaan omistusjärjestelyihin ja osa muista omistajista joutuu mahdollisesti irtisanomaan sopimuksiaan ja luopumaan omistusosuudestaan. Yhtiöiden pilkkominen tai yhtiöiden liikevaihdon äkillinen lasku aiheuttaa merkittäviä toiminnan sopeuttamistarpeita ja johtaa mahdollisiin hinnankorotuksiin. Sidosyksikkötoiminnan keskeinen hyöty, voimavarojen yhteenlaittaminen ja suuruuden mittakaavaedut menetetään. Yhtiöt keskittynevät jatkossa palvelemaan suurimpia asiakkaitaan; suurimpia kuntia ja hyvinvointialueita.

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

Esitetyllä muutoksella ei ole havaittavissa olevia taloudellisia tai muita hyötyjä. Lahden kaupungin kustannusten arvioidaan nousevan kertaluoteisesti noin 5 miljoonalla eurolla ja välillisten kustannusten arvioidaan olevan noin 4,5 miljoonaa euroa vuosittain keskipitkällä aikavälillä. Laajemmin omistettuihin sidosyksiköihin on liittyytty 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 liian lyhyt suhteessa siihen, että Lahden kaupunki joutuu käymään omistamiensa yhtiöiden muiden osakkaiden kanssa omistusjärjestelyihin liittyviä neuvotteluja. Neuvotteluihin ja julkishallinnon päätöksentekoon on varattava aikaa.

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

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 edes osittain välttää.

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

Jätehuolto

Jätehuollon siirtymäaika 2,5 vuotta ei ole realistinen eikä mahdollista markkinavuoropuhelua ja hankintojen kilpailuttamista. Kuljetusten urakkarajat eivät ole kuntakohtaisia, joten sopimuksia ei voi vain siirtää uudelle hankintayksikölle vaan ne tulee kilpailuttaa uudelleen. Lahden seudun 9 kunnan alueella kilpailutetaan jätteenkuljetuksia parhaillaan. Kilpailutuksen valmistelu ja markkinavuoropuhelut aloitettiin toukokuussa 2024 ja ensimmäinen urakat alkavat huhtikuussa 2026 - maaliskuussa 2027. Kaikkien yritysten osallistumisen mahdollistamiseksi hankintapäätös on

tehtävä vähintään vuosi ennen urakan alkamista, jotta yritys ehtii hankkia kaluston ja henkilökunnan. Siirtymäajan valossa tämä tarkoittaisi, että jäteyhtiöiden purkamiseen ja uusien hankintayksiköiden muodostamiseen olisi aikaa 6 kuukautta ennen kilpailutuksen aloittamista.

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

Jätetoimialan rajaaminen 10 %:n vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen ulkopuolelle olisi yleisen edun kannalta välttämätöntä.

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

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?

-

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

-

Takala Terhi

Lahden kaupunki, konsernipalvelut - Lahden kaupunginhallitus 3.3.2025 §
70, lausunnon valmistelijat: Mira Keitaanranta, Veli-Pekka Ignatius, Sanna
Haarala, Tarinka Ringvall, Tiia Yrjölä, Sini Sulka, Satu Heiskari