

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntönnä 15.1.2025 VN/4099/2024

Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle In house -sääntelyn hallituksen esityksestä hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi**Lausunnon antaja**

Heinolan kaupunginhallitus

ProsessiosoitteHeinolan kaupunginhallitus
PL 1001
18101 Heinola
kirjaamo(a)heinola.fi

Hallintopalvelut vastuualue

Selostus asiasta

Heinolan kaupungille on saapunut lausuntopyyntö työryhmämietintöön hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamisesta. Lausunto tulee antaa lausuntopalvelussa 11.03.2025 mennessä.

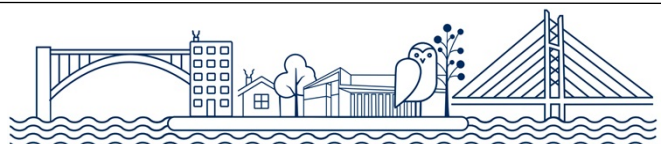
Lausunnon antajan lausunto lausuntopyynnön mukaisesti

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Heinolan kaupungin näkemyksen mukaan sidosyksikkösääntelyn muutoksella ei edistetä hallitusohjelmassa tavoiteltuja merkittäviä keskipitkän aikavälin kustannussäästöjä julkisten hankintojen tehostamisella. Esityksen vaikutusten arviointi on puutteellinen kunnille aiheutuvien vaikutusten osalta niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja on vaikeasti toteutettavissa. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Voimassaoleva hankintalaki säätelee sidosyksikköhankintojen toteuttamista riittävällä tavalla.

Mitään perustetta ei ole olettaa, että pidemmälläkään aikavälillä sidosyksikköhankintojen rajoittamisesta olisi saatavissa säästöjä tai merkittävää toiminnan siirtymistä markkinoille vaan päin vastoin. Rajoitus vaikeuttaisi kuntien toimintaa, aiheuttaisi merkittäviä

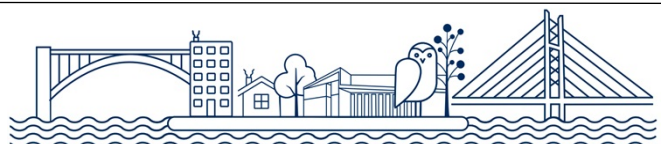


Hallintopalvelut vastuualue

kustannuksia ja heikentäisi kuntien riskienhallintaa. Nykyisin palveluja/tuotteita sidosyksiköille myyvien palveluntarjoajien osalta on odotettavissa vahingonkorvauskanteita, mikäli voimassaolevia sopimussuhteita päätetään ennenaikaisesti. Näiden kustannuksia on mahdotonta arvioida.

Esitetty 10 %:n vähimmäisomistuksen veloitteesta aiheutuu pakon edessä tehtävien epätarkoituksenmukaisten yritysjärjestelyjen ja hätäisesti markkinapuutostilanteessa tehtyjen kilpailutusten takia erittäin merkittäviä taloudellisia tappioita. Kun suuri määrä kilpailutuksia tehdään samanaikaisesti, on myös todennäköistä, etteivät kaikki hankintayksiköt saa tarjouksia kilpailutuksiinsa tai pienempien volyymien vuoksi hinnat nousevat. Kuntien tulee hankkia merkittäviä lisähenkilöresursseja ottaessaan toiminnan jälleen omaksi toiminnakseen tai kilpailutusten valmisteluun, kun sidosyksiköt ovat tähän asti hoitaneet ao. palvelutuotantoon liittyvät hankinnat. Asiantuntevia osaajia ei riitä jokaiseen organisaatioon.

Nytkin asiantuntijaosaamisesta on jo puutetta ja esim. seudullisten inhouse-yhtiöiden avulla tätä riskiä on kyetty kunnissa pienentämään. ICT -hankintojen näkökannalta ei muutoksella edistetä tavoiteltuja kustannus- tai hyötysäästöjä hankintojen tehostamiseen. Jo nyt hankintayksiköillä on vapaus valita tai kilpailuttaa haluamansa palveluntarjoajat ja in-house tarjoamat ratkaisut ovat vain yksi mahdollinen vaihtoehto hankintojen ja ratkaisujen hankkimiseen. Pienen kaupungin eli tässä tapauksessa Heinolan kaupungin mahdollisuudet ja painoarvo ovat ihan eri tasolla, kun ison hankintayksikön toteuttama sekä kilpailuttama ratkaisu, jossa saadaan huomattavasti parempi taloudellinen hyöty sekä kustannussäästö. On



Hallintopalvelut vastuualue

myös huomioitava kilpailuttamisen vaatima osaaminen sekä henkilöresurssit, jotka pienessä kaupungissa ovat aina rajalliset.

Hankintojen valmistelu

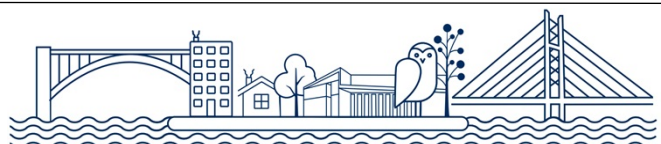
Kysymys: Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty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

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Vaatimus vähimmäisomistuksesta ei ole mistään näkökulmasta tarkasteltuna tarkoituksenmukainen ja sen toimeenpano aiheuttaa järjestelykustannuksia ja palvelutuotantoon liittyvää epävarmuutta, jotka kohdistuvat erityisesti pienempiin osakaskuntiin, eli tässä tapauksessa Heinolan kaupunkiin suoranaisesti. Esitetyn vähimmäisomistusvaateen voidaan katsoa olevan keinotekoinen, eikä varsinkaan pienen kaupungin osalta ole edes realistinen. Silti ison hankintayksikön tuoma taloudellinen hyöty sekä kustannussäästö kilpailutustilanteessa on hyvin konkreettinen. Mielestämme esityksen tuoma tavoite säästöistä on juuri päinvastainen.

Muutosesityksen vähimmäisomistukseen liittyvällä sääntelyllä vaikeutetaan tarpeettomasti kuntien yhteistoimintaa ja menetetään seudullisten julkisomisteisten yhtiöiden tuomat edut. Kunnat ovat



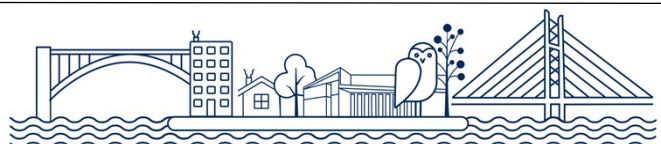
Hallintopalvelut vastuualue

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 kilpailua rajallisista osaa-jaresursseista. Pienemmät omistajakunnat, kuten Heinola on voinut hyötyä volyymiedusta, joka on voitu saavuttaa yhteisesti organisoidussa palvelutuotannossa.

Isomman kilpailutusyksikön tuoma lisäarvo hankintojen kilpailutuksissa kustannusten pienentämisen näkökulmasta on erittäin merkittävä. Pienellä kaupungilla ei ole kilpailutuksissa samanlaista painoarvoa ja itse kilpailuttamalla kustannustason nousu on erittäin todennäköistä. Isomman hankintayksikön tuoma kokemus sekä lisäarvo on merkittävä etu kilpailuttamistilanteessa, johon pienen kaupungin resursseilla ei ole mahdollista päästä. Jo nyt kaupunki on tehnyt päätökset palveluiden hankintakanavista itselleen kustannustehokkaimmista, sekä parhaiten sopivimmista vaihtoehdoista.

Heinolan kaupungin näkemyksen mukaan nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen mahdollisiin sidosyksikkösääntelyn soveltamisen väärinkäytöksiin. 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

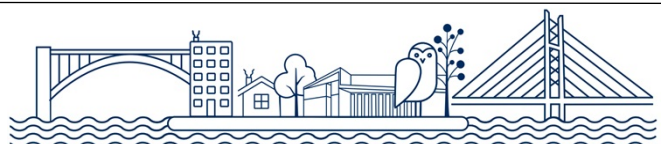


Hallintopalvelut vastuualue

ainoastaan erittäin painavista syistä. Esitetylle rajaukselle ei ole esitetty perusteita. Kunnan tulisi voida valita tarkoituksenmukaisin toimintatapa 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.

Esitetty sääntely pakottaa Heinolan kaupungin lukuisiin erilaisiin järjestelyihin, jotka aiheuttavat merkittäviä kustannuksia. Lisäksi olemassa olevia sopimuksia joudutaan päättämään mahdollisesti sopimusehtojen vastaisesti. Osakassopimuksiin tai palvelusopimuksiin voi liittyä vahingonkorvausvelvoitteita tai riidanratkaisumenettelyjä. Kaikissa tilanteissa ei ole löydettävissä sellaisia ratkaisuja, joiden hyväksyminen olisi kaikkien osakkaiden edun mukaista. Tämä tarkoittaa sitä, että voi syntyä merkittäviä riitoja niin sidosyksikköjen omistajina olevien kuntien ja muiden julkisyhteisöjen välillä ja lain kohteena olevien sidosyksiköiden ja niiden omistajien välillä. Lakiesityksestä suoraan johtuvista yhtiöjärjestelyistä ja kilpailutuksista aiheutuvien kustannusten lisäksi näistä riitaisuuksista ja niiden ratkaisemisesta tulee aiheutumaan kunnille merkittäviä kustannuksia. Riitaisuudet voivat myös hankaloittaa kuntien ja muiden julkisyhteisöjen välistä yhteistyötä pitkän aikaa lain voimaantulon jälkeen.

Esitetty hankintalain 15 §:n muutos on myös säädösteknisesti ongelmallinen. Esitetty sanamuoto edellyttää, että 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Sanamuodon perusteella on epäselvää mitä tämä tarkoittaa.



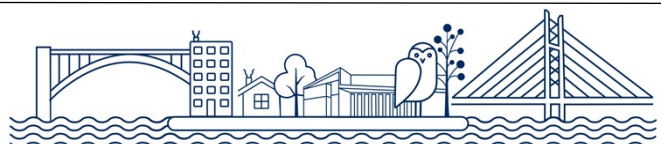
Hallintopalvelut vastuualue

Heinola ottaa kantaa myös jätehuollon osalta, ja kaupungin näkemyksen mukaan mietinnössä ei ole arvioitu hallitusohjelmassa mainittua yleistä etua lainkaan. 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 asukaslukuun ja siten sen tarvitsemien palveluiden määrään (suoritteisiin), mikä on loogista infravaltaisilla aloilla. Jätehuoltoyhtiöt hoitavat kunnalle säädettyä lakisääteistä jätehuollon palvelutehtävää, eikä niitä ole perustettu nimenomaan erillisiä sidosyksikköhankintoja varten. Jäteyhtiöiden omistajamäärät ovat maltillisia, pienimmässä on 1 omistaja ja suurimmassa on tällä hetkellä 18 omistajaa.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

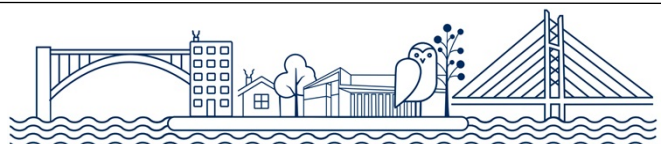


Hallintopalvelut vastuualue

Työryhmän mietinnön vaikutustenarviointi esitetyn sidosyksikkösääntelyn taloudellisista vaikutuksista on erittäin puutteellinen ja mustavalkoinen. Mietintöön ei sisälly euromääräistä arviota siitä, miten sääntely vaikuttaa kuntatalouteen tai edes julkiseen talouteen kokonaisuutena. Tällä on tätä kautta vaikutuksia myös yrityksiin.

Omistusosuuden vähimmäisvaatimuksen aiheuttamia kustannuksia ovat esimerkiksi yritysjärjestelyihin liittyvät merkittävät selvitys- ja asiantuntijapalveluiden kustannukset, neuvotteluihin ja päätösvalmisteluun liittyvä henkilöstökustannus ja kilpailutusten osalta hankinta- ja seurantaressurssien lisääminen. Lisäksi suoriin kustannuksiin lasketaan ICT-järjestelmiin sitoutuneet kehittämispanokset. Heinolan kaupungin arvion mukaan sen suorat kertaluonteiset kustannusvaikutukset yritysjärjestelyistä ja kilpailutustoimista ovat merkittäviä ja heikentävät kaupungin taloustilannetta. Lisäksi lakimuutoksen seurauksena syntyy epäsuoria vaikutuksia ja kustannuksia.

Sidosyksiköt ovat strategisesti omistajiensa ohjaamia palveluita tuottavia toimijoita, joihin on keskittynyt palvelutuotannon ja hankinnan asiantuntemusta ja osaamista. Kuntien maakunnallinen tai alueellinen yhteistyö on mahdollistanut skaalausestuja tuotannossa ja investoinneissa. Yhtiöiden toimintaa tulee sopeuttaa lakimuutoksen aiheuttamiin liikevaihdon tai toiminnan laajuuden muutoksiin. Maakunnallinen tai alueellinen yhteistyö ei ole enää koko laajuudessaan mahdollista. Näitä vaikutuksia ei ole lain valmistelussa huomioitu.



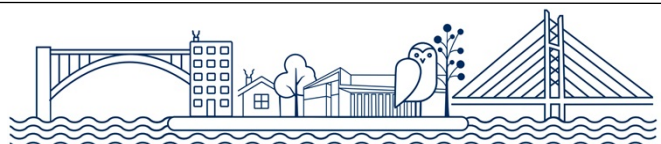
Hallintopalvelut vastuualue

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. Vähimmäisomistuksen vaatimuksella on vaikutuksia erityisesti pienempiin kuntiin, kuten Heinolaan.

Pienempien osakkaiden olisi nostettava omistusosuuttaan keinotekoisin omistusjärjestelyin, joka käytännössä tarkoittaa merkittävää rahallista panostusta. Myös oman hankintaosaamisen kehittäminen vaatii resursoinnin lisäämistä ja täten lisää myös kuntien kiinteitä palkka- ym. kustannuksia. Näin ollen merkittävien kertaluonteisten kustannusten lisäksi nousisivat myös jatkuvat käyttökustannukset merkittävästi. Nykyisessä haastavassa taloustilanteessa tämä vaikeuttaisi kuntien toimintaa.

ICT-hankinnat, joissa on rajallinen markkinatarjonta, hankaloituvat ja aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia ja kustannusnousupaineita Heinolan kaupungille. Heinolan kaupunki hankkii mm. Tiera Oy:lta tietoteknisten palveluiden lisäksi myös tietoturvaan liittyviä kriittisiä palveluita, joiden uudelleen kilpailuttaminen sekä uudelleenjärjestäminen vaatisi merkittäviä taloudellisia panostuksia. On myös huomioitava, että taloudellisten menetysten lisäksi jo tehty työ jouduttaisiin tekemään uudestaan ja tietoturvan taso laskisi merkittävästi. Nykyisessä kyberturvallisuuden tilanteessa tämä toisi myös erittäin merkittävän riskin tietoturvan tasoon.

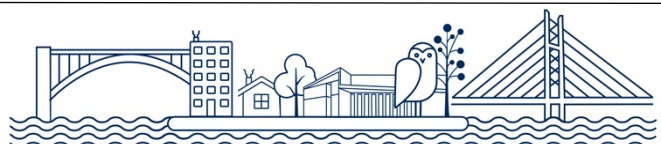
ICT-hankinnat, joissa on rajallinen markkinatarjonta, hankaloituvat ja aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia ja



Hallintopalvelut vastuualue

kustannusnousupaineita Heinolan kaupungille. Heinolan kaupungilla on ICT:hen liittyviä sidosyksikköhankintoja, 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 Heinolan kaupungille aiheutuu kilpailutukseen liittyvät kustannukset, uusien järjestelmien käyttöönottokulut ja uusien järjestelmien mahdollinen sidosyksikkötoimijaa korkeampi markkinakatteellinen hinnoittelu. Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Kuten aiemmin todettua, mietinnön vaikutuksenarviointi on huomattavan puutteellinen jätehuollon vaikutustenarvioinnin osalta. Jätehuoltomarkkinassa on monta alamarkkinaa, tässä on kommentoitu kuljetusmarkkinaan liittyvää problematiikkaa. Mietinnössä arvioidaan, että ehdotus lisää tarvetta nykyisten kuntien jäteyhtiöiden aiempaa laajempaan jätteenkäsittelypalveluiden ulosmyyntiin tai jätelain 33 §:n tarkoittamassa markkinapuutetilanteessa toissijaisen vastuun (TSV) palvelun myyntiin. Mikäli sidosyksikköyhtiö ei voi hoitaa 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.

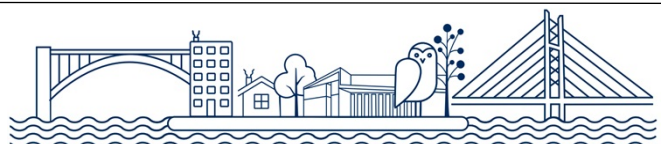


Hallintopalvelut vastuualue

Pienten ja paikallisten yritysten mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin heikentyy merkittävästi. Nykyisin jätteenkuljetuksia yksin kilpailuttavat kunnat kilpailuttavat jäteastian tyhjennyksen eli kuljetuksen ja käsittelyn yhdessä. Se tarkoittaa, että ainoastaan niillä yrityksillä, joilla on omaa käsittelykapasiteettia tai osaamista kilpailuttaa edelleen käsittely, on mahdollista osallistua kilpailutukseen. Lisäksi taloudellisesti pienen alueen kilpailutukseen kannattaa osallistua vain, jos yrityksellä on ennestään toimintaa alueella.

Suomi on joutunut EU:n rikkomusmenettelyyn EU:n asettamien sitovien yhdyskuntajätteen kierrätysastetta koskevien tavoitteiden jäätyä saavuttamatta. Kierrätystavoitteita ei saavuteta, jos jätehuollon toimintakenttä pirstoutuu ja nykyisin toimivat jäteyhtiöiden ja yksityisten yritysten sopimukset puretaan. Kehittämispäpanokset 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



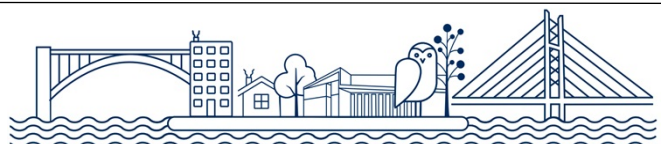
Hallintopalvelut vastuualue

kustannuksia. Kuntien hallinnollisen taakan lisäys kustannetaan myös asukkaiden jätemaksuilla.

Kuntien rooli varautumisessa on keskeinen, sillä jätehuollon ja muiden yhteiskunnalle tärkeiden toimintojen ylläpitäminen on kuntien vastuulla. Kunnallinen 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?



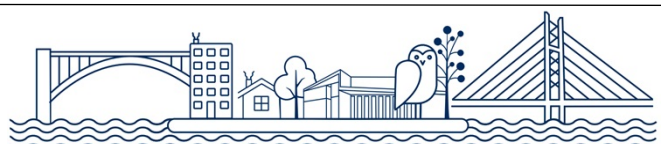
Hallintopalvelut vastuualue

Lakimuutos aiheuttaisi välittömiä vaikutuksia Heinolan kaupungin osalta osakkuusyhtiössä, jotka menettäisivät sidosyksikköasemansa ellei omistuspohjaa saada neuvoteltua uudelleen osakkeenomistajien kesken ja siten sidosyksikköaseman menettäminen aiheuttaisi systemaattisen häiriön Heinolan kaupungin palveluhankinnassa ja vaarantaisi lakisääteisten palvelujen tuottamisen, lisäksi varautumiseen liittyviä riskejä ja aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia.

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, kuten Heinolalle, 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 Provincia Oy:n edellinen yhtiön osakekantaa koskeva noin 10 % osakehankinta oli arvoltaan yli 300 000 euroa Heinolan kaupungille. Tämän kaltaiset kertaluonteiset merkittävät kustannukset saattavat vaikuttavat merkittävästi Heinolan kaupungin talouteen.

Esitetty lakimuutos aiheuttaa merkittäviä vaikutuksia tai järjestelytarpeita Heinolan kaupungin toiminnassa, ja erityisesti merkittäviä sopimus- ja omistusjärjestelyjä talous- ja henkilöstöhallintopalveluita tuottavassa sidosyksikössä. Lakimuutoksen seurauksena esim. talous- ja henkilöstöhallintoa tuottava sidosyksikkö on pilkottava tai omistajien on irtisanottava sopimuksia ja irtaannuttava yhtiön omistuksesta. Yhtiön omistajapohja

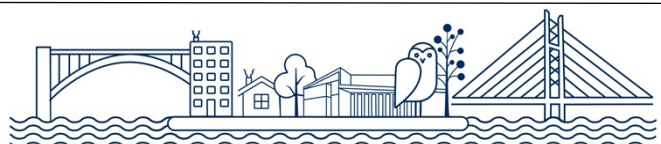


Hallintopalvelut vastuualue

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.

Jo yksistään Provincia Oy:n vaikutukset ovat laskennallisesti Heinolan kaupungille yli 1 300 000 euroa. Kustannuksia aiheuttavat arviolta hallintoon kohdistuvat vaikutukset 50 000 euron edestä kuten lakiuudistuksen ja hankintojen suunnittelutyö, organisaation rakentaminen (mm. rekrytointi), mahdolliset muutosneuvottelut ja tilaratkaisut. Sen lisäksi yksistään Provincian osalta kilpailukseen ja oman organisaation henkilöstökustannuksia ja erillisiä kilpailtuksia, kuten talousjärjestelmän, palkka- ja HR-järjestelmien, ostolaskujen kierrätyksen, budjetoinnin, konsernijärjestelmän, maksuliikenteen ja näiden arkistoinnin osalta kustannukset nousevat 280 000 euroon. Lisäksi merkittävänä lisänä on järjestelmien käyttöönotto, joka kustannuksiltaan voi nousta jopa 1 000 000 euroon asti, kun talous- ja palkkajärjestelmien osalta niiden käyttöönotto joudutaan tekemään uudestaan, ja rakentamaan arkistointi ja tiedonohjaus uudestaan. Tämän lisäksi on syytä huomioida vielä kaupungin oman henkilötöön osuus sekä esijärjestelmien laskuttama työ tähän vielä erikseen päälle.

Maakunnallisesti organisoitujen elikeinotoiminnan kehitysyhtiön ja matkailun kehittämissyhtiön omistuosuudet joudutaan järjestelemään uudelleen. Pienempien kuntien on nostettava omistuosuuttaan



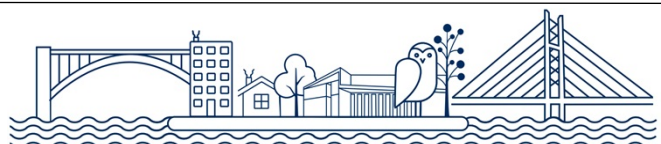
Hallintopalvelut vastuualue

keinotekoisin omistusjärjestelyin. Osakkeen hinnanmuodostus edellyttää neuvotteluja ja molempien osapuolien suostumusta hinnanmäärittelyyn. Mikäli omistusjärjestelyt eivät onnistu, heikentää tämän kuntien elinkeinopalveluiden toimintakykyä ja aluetaloudelliset vaikutukset ovat merkittävät. Tämä heikentää myös paikallisten yritysten toimintaa ja kilpailukykyä.

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

Esitetty lakimuutos siten estäisi Heinolan kaupungin palveluhankinnan jatkamisen mm. Tiera Oy:ltä, Provincia Oy:ltä, Salpakierto Oy:ltä (jätehuolto), Lahden Seudun Kehitys LADEC Oy:ltä ja Lahden Seutu - Lahti Region Oy:ltä. Välittömiä toimenpiteitä ja kustannuksia aiheutuu erityisesti kunnallisen palvelun tuottamiseen hankittujen ICT-järjestelmien kilpailuttamisesta. Hankintayksikön tulee lisätä hankintaresursseja kilpailuttamiseen ja sopimusvalvontaan. Järjestelmiin on tehty käyttöönotto- ja kehityspanostuksia, joita ei voida mahdollisesti enää hyödyntää.

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



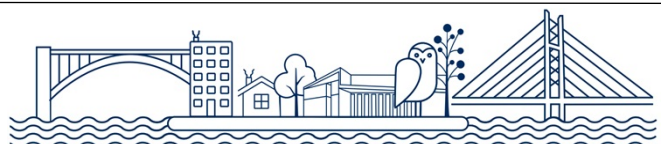
Hallintopalvelut vastuualue

Heinolan kaupunki joutuu omistusjärjestelyihin ja mahdollisesti irtisanomaan sopimuksiaan ja luopumaan omistussuudesta, jos se ei pysty kasvattamaan omistussuuttaan vähimmäisomistusrajaan. 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, joissa Heinolan kaupunki ei ole merkittävästi mukana. Kaupunki joutuisi organisoimaan näitä omana toimintanaan, mikä olisi kestämatöntä.

Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Esitetyllä muutoksella ei ole havaittavissa olevia taloudellisia tai muita hyötyjä vaan päin vastoin. Heinolan kaupungin kustannusten arvioidaan nousevan kertaluonteisesti noin miljoonilla euroilla ja välillisten kustannusten arvioidaan olevan noin miljoona euroa vuosittain keskipitkällä aikavälillä. Laajemmin omistettuihin sidosyksiköihin on liittytty perustellusta syystä. Tällaisia ovat olleet maakunnallinen tai alueellinen yhteistyö, markkinapuutostilanteet, osaamisvajeet, riskienhallinta, 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



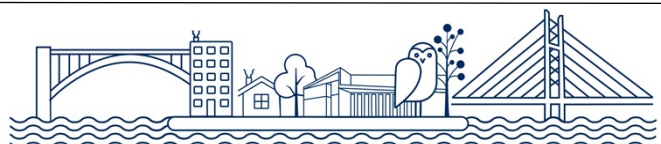
Hallintopalvelut vastuualue

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 sopimuskauten 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 millään tavalla 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? Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Siirtymäaika on täysin liian lyhyt suhteessa siihen, että Heinolan kaupunki joutuu käymään muiden osakkaiden kanssa omistusjärjestelyihin liittyviä neuvotteluja. Neuvotteluihin ja julkishallinnon päätöksentekoon, vaikutusarviointiin ja uusien ratkaisujen etsimiseen on varattava aikaa. Muutos olisi toteutuessaan laaja-alainen ja heikentäisi merkittävästi kuntien toimintaedellytyksiä. Sellaisten palveluiden osalta, joissa ei saavuteta ratkaisua, joka mahdollistaa sidosyksikköhankinnan jatkossa, kirjaus edellyttää



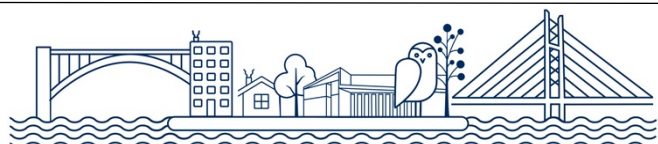
Hallintopalvelut vastuualue

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 kuten Heinola, pyrkivät siirtymäajan lopulla samanaikaisesti kilpailuttamaan hankintansa. Markkinoilla voi olla haastetta vastata moniin samanaikaisiin kilpailutuksiin ja se todennäköisesti 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. Heinolan kaupunki näkee ongelmaan, että se ei välttämättä saa kilpailutuksiin tarjouksia ja riskinä on, että hinnat nousevat merkittävästi. Myös lukuisat samanaikaiset käyttöönotot voivat aiheuttaa merkittävää haastetta palvelujen toimintavarmuuteen. Siirtymäaika tulisi olla huomattavasti pidempi, jotta mahdollisen markkinahäiriön muodostuminen voitaisiin välttää. Arviomme mukaan siirtymäaika tulisi olla vähintään 3-4 vuotta lain voimaantulosta, jotta edellä kuvatut merkittävät haasteet voitaisiin välttää.

Joihinkin sidosyksikköjen tuottamiin palveluihin, esimerkiksi kuntien taloushallinnon palveluihin, ei ole olemassa valmiita markkinoita. Markkinoilla toimivien toimijoiden tulisi hankkia kuntatalouden osaaminen ja kuntalaskentaan soveltuvat ja lainsäädännön huomioivat järjestelmät voidakseen vastata tarjouspyyntöihin. Koska valmiita markkinoita ei ole, palvelujen kilpailuttaminen ja siirtäminen on siirtymäajassa vaikeasti tai merkittävien palvelukokonaisuuksien



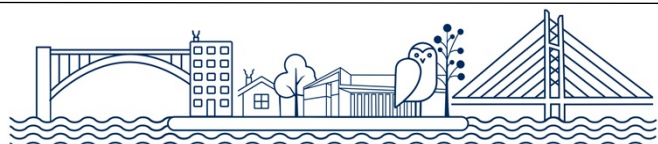
Hallintopalvelut vastuualue

osalta ei lainkaan toteutettavissa. Pelkästään taloushallintojärjestelmän käyttöönottoprojekti vie aikaa noin 2 vuotta ja noin 2,0 milj. euroa. Kuntakentälle soveltuvia järjestelmiä ei ole pienemmillä yrityksillä edes mahdollisuuksia tarjota.

Jätehuollon siirtymäaika 2,5 vuotta ei ole millään tavalla 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 ensimmäiset 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 siirtymäajan loppuun mennessä hankintayksikkö ei ole saanut tarjousta kilpailuttamastaan palvelusta ja sen lakisääteiset



Hallintopalvelut vastuualue

palvelut vaarantuvat. Myös seudullisen yhteistyön kannalta välttämättömät yhteiset yhtiöt tulee sallia paikallisen ja seudullisen kilpailukyvyn varmistamiseksi.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Kysymys: 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?

Heinolan kaupunginhallitus

Heinolan kaupunki

PL 1001, 18101 Heinola

p. +358 3 849 30 (vaihde)

etunimi.sukunimi@heinola.fi, kirjaamo@heinola.fi

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

Jakelu lausuntopalvelu.fi

