

Hankintalain lausuntokierros

Taustamuistio sidosyksikkösääntelyn muutoksesta lausumiseen

Hankintalakia tullaan muuttamaan pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjausten pohjalta. Hankintalain muutoksia käsitellyt työryhmä on työskennellyt ajalla 1.3.–30.11.2024 ja käsitellyt muun muassa sidosyksikkösääntelyn muutoksia. Työryhmä on laatinut mietintönsä hallituksen esitysluonnoksen muotoon. Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää kuulemisen mietinnöstä tammikuun alussa 2025.

Tämä Kuntaliiton muistio on laadittu kuntien käyttöön paitsi asian taustoitamiseksi myös lausuntokierrokseen valmistautumiseksi. Tässä muistiossa on keskitytty sidosyksikkösääntelyn 10 prosentin omistusvaateeseen liittyviin kysymyksiin, ei hankintalain uudistuksen muihin osa-alueisiin. Muistioon on nostettu asioita, joihin kunnan tulisi kiinnittää huomiota lausunnossaan.

Uudistuksen vaikutukset omaan kuntaan sekä kuntien yhteisomisteisiin yhtiöihin on tärkeää selvittää ja ymmärtää, kun kunta valmistelee omaa lausuntoaan hallituksen esitykseen hankintalain uudistamisesta (tammi-helmikuu 2025).

1. Sidosyksikkösääntelyn muutosesitys

Hallitusohjelmakirjaukseen perustuen työryhmän mietinnössä esitetään sidosyksikön määritelmän muuttamista siten, että kunta tai muu hankintayksikkö voisi hankkia palveluja omistamaltaan osakeyhtiöltä tai muulta yhteisöltä vain, jos se omistaa siitä vähintään 10 prosenttia. Käytännössä hankintayksikön tulisi hallita vähintään kymmentä prosenttia äänivallan tuottamista osakkeista tai muista osuuksista.

Hankintalakityöryhmän mietinnössä esitetään tiivistä siirtymäaika muutoksille. Siirtymäajaksi on esitetty jätealan yhtiöiden osalta 2,5 vuotta ja muiden yhtiöiden osalta 1,5 vuotta. Siten, jos kunta ei siirtymäajan kuluessa saisi järjesteltyä omistustaan sidosyksikköyhtiössä vähintään 10 prosentin osuudeksi, se ei saisi hankkia yhtiöltä palveluita. Siirtymäajan kuluessa tulisi paitsi järjestellä omistajien omistusosuudet ja sopia omistajien kesken



osakkeiden ostoista ja myynneistä myös järjestellä yhtiön tuottamat palvelut uudelleen.

Kuntaliiton edustaja on toiminut hankintalakityöryhmän jäsenenä. Kuntaliitto on jättänyt mietinnöstä eriyvän mielipiteen mietinnössä ehdotetusta vähimmäisomistusprosenttivaatimuksesta sekä siirtymäajasta.

2. Lähtökohdat uuden ja nykyisen sidosyksikkösääntelyn risti-riidoista

Sidosyksikkö, tai in house -yksikkö, on hankintalain mukainen, Euroopassa yleinen tapa järjestää kunnan tai hyvinvointialueen toimintoja. Voimassa olevan hankintalain 15 §:n mukaan:

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Voimassa olevan lain vaatimus omistajan ja sidosyksikön välisestä suhteesta perustuu siihen, että kunta tai muu hankintayksikkö käyttää yhtiöön määräysvaltaa. Määräysvalta voi toteutua yhden omistajan toimesta (yksin omistettu yksikkö) tai usean omistajan toimesta (yhteinen määräysvalta). Hankintalain mukainen määräysvallan käsite on erilainen kuin kirjanpitolaissa ja osakeyhtiölaissa. Hankintalain määräysvallan käsite on muodostunut Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ja se ei perustu omistusoosuuteen. Ääritapauksessa 0,25 prosentin omistusosuus on muodostanut määräysvallan, kun pienen osuuden omistaja on kyennyt vaikuttamaan yhtiön strategiaan ratkaisuihin ja tärkeisiin päätöksiin.¹

Lainsäädännön tarkoittama määräysvalta ei edellytä määrätyn suuruista omistusta, jota nyt hankintalain uudistuksessa esitetään. Eräitä tulkinnanvaraisia tai jopa selviä tapauksia lukuun ottamatta suurin osa sidosyksiköistä on selvästi hankintayksiköiden määräysvallassa ja siten hankintalain mukaisia.

¹ Asia C-295/05, Asemfo

Esitetty vähimmäisomistusprosentti ei ratkaise direktiivin ja lain edellyttämää määräysvaltaa. Omistusprosentista tulee lisävaade, jonka tulee täyttyä määräysvallan toteutumisen lisäksi.

Valmistelussa on esitetty, että omistajat kiertävät hankintalakia käyttäessään sidosyksiköitä. Väite on virheellinen. Sidosyksikkö on julkisomisteisena, ei-markkinoilla toimivana yhtiönä itsekin hankintayksikkö, joka kilpailuttaa hankintansa.

Esimerkiksi ICT-alan sidosyksiköt kilpailuttavat jopa 80 prosenttia hankinnoistaan, ja palveluita ostetaan in house -yhtiön kautta vapailta markkinoilta. Sidosyksikkö toteuttaa tyypillisesti omana toimintanaan vain hankinta-, koordinaatio- ja integraatiopalveluita (esim. ICT-toimiala) tai palveluita, joita yksityinen markkina ei tarjoa (esim. harvaan asutun seudun ruokahuolto, tai kunnan järjestämisvelvollisuuden alainen jätehuolto).

Nykyisen lain soveltamisessa on ilmennyt tapauksia, joissa hankintayksikkö on hankkinut palveluita sidosyksiköltä, vaikka omistajalla ei ole ollut yhtiöön määräysvaltaa. Sidosyksikkökäsitteen väärinkäyttöksiin tulee ehdottomasti puuttua. Satojen laillisesti toimivien sidosyksiköiden toimintaa ei kuitenkaan tule romuttaa muutaman väärin toimivan yhtiön takia.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa puuttumisen mahdollisiin sidosyksikkösääntelyn soveltamisen väärinkäyttöksiin. Työryhmän valmistelutyössä ei ole otettu huomioon voimassa olevan sidosyksikkösääntelyn toimivaa määräysvallan käsitettä. Määräysvallan käsitteen sijaan omistusprosentteihin keskittyminen johtaa suomalaisen julkisen sektorin asettamiseen huonompaan asemaan muuhun Eurooppaan nähden.

3. Palveluiden järjestämisestä päättäminen kuuluu kunnan itsehallintoon

Hallitusohjelman mukaisena hankintalain uudistus olisi Euroopan tiukimpia. Se vaikeuttaisi erityisesti pienten ja keskisuurien kuntien sekä hyvinvointialueiden toimintaa ja yhteistyötä yli kuntarajojen. Esitetty yhtiöiden ja muiden yhteisöjen vähimmäisomistusprosentti on perusteeton ja kohtelee eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti.

Ehdotus vaikeuttaa ja jopa vaarantaa lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Vähimmäisomistusprosentista säätämällä rikotaan toimivat palveluiden yhdessä järjestämisen rakenteet. Esimerkiksi jätealan nykyisen alueellisen yhteistyön taustalla on eurooppalainen ja kansallinen jätealan sääntely, jonka vaatimusten korkean tason saavuttaminen ja vaaditut infrastruktuuri-investoinnit ovat kannustaneet alueelliseen alueellista yhteistyöhön. Toisaalta esimerkiksi ICT-palveluiden keskittäminen sidosyksikköön on

mahdollistanut palveluiden pitkäjänteisen kehittämisen ja osaavan hankintatoimen alueellisesti.

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.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) selvityksen² mukaan 10 prosentin omistussuosuvaade ei johtaisi suoraan siihen lopputulokseen, että sidosyksiköiltä ostamisen sijaan kunnat siirtyisivät ostamaan palveluita markkinoilta. Lopputulos markkinoilta ostamisesta on ollut oletuksena hallitusohjelmakirjauksen taustalla. Markkinoilta ostamisen sijaan kunnissa todennäköisesti järjestetään palveluita myös jatkossa sidosyksikkömuodossa, jonka lisäksi osa palveluiden järjestämisestä tullaan palauttamaan omaksi toiminnaksi. Pienemmät sidosyksiköt tai täysin omana toimintana järjestäminen voisi kuitenkin nostaa julkisen sektorin kustannuksia, ja nykyiseen nähden ostamisen määrä- ja skaalaedut menetettäisiin.

Kuntien yhteistyötä on peräänkuulutettu julkisten kustannusten sekä toiminnallisten hyötyjen saavuttamiseksi. Sidosyksikkörakenne on tarjonnut monenlaisiin tarpeisiin ja erilaisiin maantieteellisiin ympäristöihin mukautuvan rakenteen kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyölle. Kunnilla tulee jatkossakin olla erilaisia vaihtoehtoja organisoida kuntien välistä yhteistyötä eri toimialoilla.

4. Muutoksen vaikutuksia ei ole arvioitu lainsäädännöltä vaaditulla tavalla

Valtioneuvoston *Lainvalmistelun vaikutusarviointioppaassa* on todettu:

Monipuoliseen ja perusteelliseen vaikutusarviointiin tulee panostaa hankkeissa, joiden odotettavissa olevat vaikutukset ovat merkittäviä. [...] Lainvalmistelun tietopohjaa ja poliittisen päätöksenteon taustalla olevia arvovalintoja ei tule sekoittaa keskenään. Vaikutusarvioinnin tehtävänä on laajentaa harkittavia ratkaisuvaihtoehtoja ja valmistelun tietopohjaa. [...] Arviot hankkeesta syntyvistä vaikutuksista tulee erottaa selvästi hankkeen tavoitteista. Vaikutusarvioinnin tarkoituksena ei ole toistaa lain tavoitteita. Arvioiden perusteella voidaan joskus havaita, että harkittavana olevan ratkaisuvaihtoehdon vaikutukset

² <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/sidosyksikoiden-liian-laajaan-kayttoon-puututtava-mutta-ehdotettu-lakimuutos-nostaisi-julkisen-sektorin-kustannuksia/>

olisivat todennäköisesti osittain ristiriidassa hankkeen tavoitteiden kanssa.³

Hankintalain muutoksen valmistelun aikana ei ole selvitetty ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia kuntiin tai muihinkaan toimijoihin.

Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin. Uudistuksen kertaluonteiset kustannukset yhtiöiden ja palveluiden purkamisesta ja uudelleenorganisoinnista ovat suuret. Kertaluonteisia kustannuksia tulee toiminnan uudelleenjärjestelystä, kun kunnat joutuvat siirtymäajan puitteissa tekemään osakekauppoja, irtisanomaan ja solmimaan sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen välttämättömät tukipalvelunsa. Kuluja aiheutuu myös infrastruktuuriliitännäisistä omaisuusjärjestelyistä (esim. jätehuolto, jätevesi ja laajakaistayhteydet), koska sääntely pakottaisi purkamaan olemassa olevat rakenteet.

Uudistuksella olisi myös eri jatkuvaluonteisia kustannusvaikutuksia erilaisille kunnille. Jatkuvaluonteiset kustannukset näkyvät kuntien neuvotteluvoiman ja keskittämisen vähenemisenä. Kuntien mahdollisuudet hankkia palveluita kustannustehokkaasti markkinoilta heikkenevät, jos kuntien hankintaosaaminen on jatkossa puutteellista.

Hallitusohjelmassa todetaan, että lainsäädäntöä uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta. Lisäksi hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämishojelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvien osin. Edelleen kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan.

Hankintalain muutosehdotus on selvässä ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Vaikutusarviointi tulee tehdä kuntien osalta vähintäänkin kuntaryhmittäin ja toimialoittain ottaen huomioon, että palveluiden järjestämisen edellytykset eroavat toisistaan alueittain, väestöpohjan mukaan sekä toimialoittain.

Hankintalainsäädännön uudistuksessa tulisi välttää jäykkiä ja kategorisia sääntelymalleja, jotka rajoittavat kuntien toimintavapautta ilman riittävää hyötyjen ja kustannusten arviointia. Kunnat ovat perustaneet yhteisesti omistettuja yhtiöitä nimenomaan palvelutuotannon tehostamiseksi ja

³ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 11

investointikustannusten jakamiseksi. Jatkossa yhä enemmän merkitystä on myös osaavan työvoiman saatavuudella.

Mahdolliset muutokset on toteutettava siten, että ne eivät aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia kuntatalouteen tai heikennä valtuuston mahdollisuutta päättää kunnan palveluiden järjestämistä.

Asiaa valmisteltaessa ei ole myöskään selkeästi esitetty, mitä säännöksellä tavoitellaan. Markkinoiden toimivuutta valvova KKV on selvityksessään todennut, että kategorinen omistusrajaus ei ole perusteltu markkinoiden toimivuuden kannalta. KKV:n selvityksen perusteella esitetty rajausta todennäköisesti nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Ehdotuksen tueksi ei ole esitetty mitään muutakaan tutkimusnäyttöä.

5. Esityksen vaikutukset kuntiin

Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Siksi myös sidosyksiköiden hyödyntämisessä palveluiden tuottamisessa on suurta vaihtelua. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut ovat pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset.

KKV:n selvityksessä on tunnistettu, että hallitusohjelmassa esitetyn 10 prosentin vähimmäisomistusosuuden seuraukset kohdistuisivat erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin sekä hyvinvointialueisiin. Pienet kunnat ja hyvinvointialueet 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. Erityisesti pienissä kunnissa esimerkiksi ICT-kehittämisen mahdollisuudet ja jatkuvuus tulisivat kärsimään, koska ICT- ja hankintaosaaminen on joillakin alueilla nykyisellään keskitetty sidosyksiköihin, ei kuntiin.

Suurille kaupungeille uudistus aiheuttaisi paljon työtä, vaikka niillä on lähtökohtaisesti osaamista ja resursseja palveluiden uudelleenjärjestämiseen.

Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat vaikeaan tilanteeseen sekä osajapulan että heikon markkinatilanteen vuoksi. Erityisesti syrjäisemmällä seuduilla sidosyksiköt ovat tärkeitä osaamiskeskittymiä, joilla on merkittävä rooli alueen kehittämisessä.

Uudistuksella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia sidosyksiköiden henki- löstöön. Kansallisesti uudistus vaikuttaa tuhansiin työpaikkoihin. Maaseu- dulla sidosyksiköt ovat houkuttelevia työnantajia asiantuntija-alalla. Kun- nista on siirtynyt osajia sidosyksiköihin, ja niissä on paljon kuntien toimin- taympäristön tuntevia asiantuntijoita.

KKV on lisäksi katsonut, että esitetty vähimmäisomistusosuus sidosyksi- köissä ei huomioi eri toimialojen, alueiden ja erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja. Kuntatoiminnan jatkuvuuden osalta on tärkeää, että esimerkiksi ICT:n tukipalveluissa ja kehittämisessä on pitkäjänteinen ote. Yhteistyö ja volyymiedut on tunnistettu ICT-toimialalla keskeiseksi neuvot- teluvoimaksi suhteessa suuriin toimijoihin.

Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huolto- varmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite jär- jestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saa- tavilla. Myös koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkina- häiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori.

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökul- masta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksi- tyisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Esitetty 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei pääsääntöisesti tarkoita kymmentä omistajaa. Kuntayhtiöiden omistusosuudet ovat perinteisesti määräytyneet kuntien asukasluvun tai palveluiden käytön määrän perus- teella. Ei ole lainkaan selvää, että kunnat jakaisivat omistuksiaan tasan vä- himmäisomistusprosentin edellyttämällä tavalla. Lisäksi esitetty vähim- mäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä täysin epä- tarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä.

Vähimmäisomistusvaatimus mahdollistaisi korkeintaan kymmenen omista- jan sidosyksiköiden perustamisen. Esityksessä sama kymmenen prosentin vaatimus koskee yhtä lailla valtiota, hyvinvointialueita, suurimpia kaupun- keja ja pienimpiä kuntia. Esimerkiksi kymmenen hyvinvointialueen yhteinen sidosyksikkö käsittäisi noin puoli Suomea. Vastaavasti kymmenen keskiko- koistakaan kuntaa ei muodosta lähellekään vastaavaa alueellista tai talou- dellista kokonaisuutta. Jopa 85 prosentissa sidosyksiköitä on omistajia kymmenen tai vähemmän.

6. Vähimmäisomistuksesta säätäminen ei ole mahdollista ilman poikkeuksia

Mikäli vähimmäisomistusosuudesta säädetään, sääntö ei voi olla kategorinen ilman poikkeuksia, jotka huomioivat palveluiden järjestämisen realiteetit.

Hallituksen esitysluonnos on merkittävän puutteellinen, koska mietinnössä ei ole huomioitu poikkeuksia vähimmäisomistusosuuden soveltumiseen. Esi- tettävässä omistusosuusvaatimuksessa tulisi ottaa huomioon toimialakoh- taiset, alueelliset sekä omistajakohtaiset erot ja muut painavan julkisen in- tressin huomioivat erityispiirteet.

Hallitusohjelmaan vähimmäisomistusvaatimus on kirjattu seuraavasti: ”Si- dosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 prosenttia).” Vaikka luonnoksessa on muutoin pidättäytytty täysin hallitusohjelmakirjauksessa, luonnos ei hu- omioi millään tavalla hallitusohjelmakirjauksen mukaista yleisen edun vaati- musta.

7. Esi- tety siirtymäaika on riittämätön

Kuntaliitto katsoo lisäksi, että koko kuntakenttään ja koko Suomen julkiseen talouteen vaikuttavan muutoksen tekemiseen varattu 1,5 vuoden siirtymä- aika on täysin alimitoitettu. Myös jätealalle esitetty 2,5 vuoden siirtymäaika on riittämätön alan lakisääteisistä erityisvelvoitteista ja erityispiirteistä joh- tuen.

Pelkästään siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtä- vän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli sääntely toteutuisi ehdotetussa muo- dossa, siirtymäajan tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätealalle viisi vuotta.

Toimialaesimerkkejä uudistuksen vaikutuksista liitteessä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Lisätietoja:

Juha Myllymäki, lakiasiaainjohtaja, lakiyksikkö, puh. +358 50 408 4392, juha.myllymaki@kuntaliitto.fi

Eeva-Riitta Högnäs, johtava juristi, lakiyksikkö, puh. +358 41 506 3414, eeva- riitta.hognas@kuntaliitto.fi

Liite

Toimialaesimerkkejä

Lausumisen valmistelun yhteydessä on tärkeää, että kunta on yhteydessä omiin sidosyksiköihin mahdollisimman pian uudistuksen vaikutusten tunnistamiseksi kunnan palveluiden järjestämiseen.

1. Muutokset jätehuollon järjestämiseen sidosyksiköissä

Kunnille on säädetty lakisääteinen velvoite huolehtia asukkaidensa jätehuollosta. Palvelun tuottaminen perustuu jätelain 32 §:n mukaiseen velvoitukseen, jonka mukaan kunnan on järjestettävä kotitalouksien jätehuolto ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätehuolto sekä edellä mainituissa toiminnoissa syntyvien saostus- ja umpisäiliöjätteiden jätehuolto.

Pääosin jätehuollon palvelut on järjestetty Suomessa yhteistoiminnassa kuntien kesken. Kunnista valtaosa eli yli 260 kuntaa on pitänyt tarkoituksenmukaisena järjestää yhdyskuntajätepalvelunsa yhteistoiminnassa. Vallitsevin yhteistoiminnan järjestämisen muoto on kuntien omistama osakeyhtiö. Yhtiömuotoisessa yhteistoiminnassa on mukana 234 manner-Suomen kuntaa. Kuntaliiton laskelmien mukaan yhtiöissä on alle 10 prosentin omistusosuuden kuntia on 172 eli valtaosa jäteyhtiöiden osakaskunnista. Suomen kaikissa kuntien yhteisesti omistamissa 24 yhtiössä on alle 10 prosentin omistusosuuksia.

Yhtiöiden pääasiallinen tehtävä on huolehtia lakisääteisistä palveluista (jätelaki 32, 32 a ja 33 §). Lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi, että kunta toimii tarvittaessa palvelupuutetilanteissa myös elinkeinoelämän rajattujen jätehuoltotarpeiden perälautana (niin sanottu TSV-palvelu). Kunnalla on lakisääteinen vastuu tuottaa jätehuoltopalvelut myös silloin kun markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Kuntien vastuu järjestää jätehuoltopalvelut on vahvasti sidoksissa kansalliseen varautumiseen. Yhteiskunnalle kriittisiä palveluita ja infraa ei varautumisen näkökulmasta ole järkevää kokonaan yksityistää tai siirtää yksityisten markkinoiden varaan.

Muiden kuin lakisääteisten jätteiden osalta kunnat käyttävät jäteyhtiötänsä niin sanottuna sidosyksikköpalveluna hyvin vaihtelevasti. Ylipäänsä mahdollisuudet käyttää yhtiön muita kuin lakisääteisiä palveluita riippuvat osakasopimukseen ynnä muihin asiakirjoihin kirjatusta ja kuntien valitsemista käytännöistä. Kunnallisen jätehuollon järjestämisvelvollisuuden ulkopuolelle ja vapaille markkinoille jää tällä hetkellä merkittävä määrä erilaisia jätelajeja.

Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräysvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan. Jätealan näkökulmasta onkin täysin epäselvää, mitä asiaa omistajuuden rajoituksella yritettäisiin ratkaista. Sen sijaan ehdotettu muutos johtaisi jätehuollon järjestämisessä koko toimialalla merkittäviin rakenteellisiin muutoksiin. Nämä heikentäisivät kuntien mahdollisuuksia huolehtia yhä yksityiskohteisemmin säädetystä tehtävästä, jonka velvoitteista pääosa johtuu EU:sta. Huolta herättääkin se, miten kierrätystavoitteisiin ja muihin ympäristövaatutavoitteisiin päästäisiin, mikäli kunnallisen jätehuollon vuosia rakennetut toimintamallit hajotetaan.

Uudistuksesta lausuttaessa kunnissa olisi hyvä pohtia, mitä vaihtoehtoisia muotoja jätehuollon järjestämiselle tulevaisuudessa voisi olla, mikäli 10 prosentin omistusosuusvaade toteutuu. Toiminnan uudelleenorganisointi esitettyä ehdotusta vastaavaksi tulee olemaan vaikeaa ja kallista kaikille toimijoille, sekä saattaa johtaa omistuksista käytäviin kiistoihin ja jopa tuomioistuinkäsittelyihin, jotka veisivät huomion toiminnan kehittämisen sijaan.

Viranomaistoiminnot. Yhtiörakenteen muutos vaikuttaa myös viranomaistoimintojen järjestelyihin, koska ne ovat jätelain mukaan vahvasti sidoksissa yhtiön omistajakuntiin. Jätelakiin edellyttää yhteistä viranomaista yhtiökuntien välillä. Muutos saattaisi johtaa myös koko viranomaisrakenteen uudelleen järjestelyyn. Vapaaehtoisesti kuntien on mahdollista sopia yhteisestä viranomaisesta. Mutta olisiko jatkossa mielekästä, mikäli jokainen kunta tai osa kunnista järjestäisi jätehuoltonsa toisistaan erillisesti?

Kunnan omistusosuus. Mikäli kunnan omistus yhtiöstä on alle 10 prosenttia, olisi tärkeä arvioida kunnan mahdollisuudesta saavuttaa vaadittava omistusosuus yhtiöstä. Onko mahdollista saavuttaa yksimielisyyttä muiden osakkaiden välillä? Tai luopuisitteko omistuksesta, mikäli joku olisi valmis ostamaan osuutenne? Olisitteko valmiita hankkimaan lisää omistusta, mikäli toinen osakas olisi valmis vähentämään omistustaan tai luopumaan siitä? Ja mitkä olisivat arviot kustannuksista em. muutosten saavuttamiseksi?

Sidosyksiköiden omaisuus ja infrakysymykset. Jätehuolto on toimiala, joka perustuu paikallisiin toimintamalleihin. Sopivan etäisyyden päässä toisistaan sijaitsevat kunnat ovat muodostaneet mielekkäitä kokonaisuuksia selvitäkseen merkittävistä investointitarpeista. Merkittävät infrainvestointitarpeet ovat toimineet ajureina kuntien vapaaehtoiselle yhteistoiminnalle, koska yksin kunnat eivät olisi selvinneet jätehuollon kehittämisen edellyttämistä merkittävistä investoinneista.

Erilaista infraa on runsaasti, muun muassa biokaasulaitoksia biojätteelle ja lietteelle, kaasunjalostuslaitoksia, kaasuntankkausasemia, jätevoimaloita, tavanomaisen jätteen sekä vaarallisen jätteen kaatopaikkoja, pilaantuneiden

maiden käsittelyalueita, jätteiden lajittelu- ja varastokenttiä, hyötykäyttö-
asemia, ekopisteitä, toimistorakennuksia, huoltorakennuksia ja jätekeskuk-
sia.

Infraa ei ole sijoitettu siten, että se sijoittuisi jokaisen omistajakunnan alu-
eelle, vaan yhteistoiminnassa on etsitty tarkoituksenmukaisimmat tai kul-
loinkin saatavilla olevat alueet toiminnalle. Toiminnot ovat kuitenkin kaik-
kien osakaskuntien käytettävissä. Jätekeskustoiminta edellyttää kaavoituk-
sessa sille varattuja alueita. Jokaisen kunnan alueella ei välttämättä ole ole-
massa edes aluevarauksia jätehuoltoinfraalle. Tämä saattaa vaikeuttaa uuden
toiminnan perustamista kuntatasolla.

Kunnassa olisi hyvä tunnistaa pilkkomisen kohteiksi joutuvien yhtiöiden
omaisuus, sen sijoittuminen, ja onko sitä tarvittaessa mahdollista edes
käyttää tai jakaa. Yhtiö hallinnoi jätteenkäsittelyinfraa joko omistamalla sitä
tai pitkäaikaisin hankintasopimuksin. On mahdollista, että yksittäinen kunta
joutuisi investoimaan infraan, esim. kunnan jäteasemaan, erillisesti.

Siirtymäaika. Yhtiön omistajien on sinänsä mahdollista sopia omistusohjan
muutoksista omistajien välillä. Yhtiöiden osakassopimuksissa ja yhtiöjärjes-
tyksissä ei ole osattu varautua juuri omistususuutta rajoittaviin lainsäädän-
nöllisiin toimenpiteisiin. Siksi tällaiseen tilanteeseen liittyviä sopimuksen ir-
tisanomisehtoja tai irtautumisehtoja ei tyypillisesti ole olemassa.

Kunnan tulisi arvioida realistinen siirtymäaika niin yhtiö- kuin viranomaisra-
kenteen muutosten toteuttamiselle. Yhtiöiden osalta vaihtoehtoina voisivat
olla vapaaehtoiset kaupat tai yhtiön purkaminen, johon liittyy omat riskinsä,
ja sen jälkeinen uudelleenjärjestely. Jätehuoltoviranomaisten viranhaltijat
ovat arvioineet, että viranomaistoiminnan uudelleen järjestämisessä voi kes-
tää kokonaisuudessaan noin 3–5 vuotta riippuen prosessin sujuvuudesta ja
siihen vaikuttamisesta. Näin on ollut esimerkiksi yhtiöiden fuusiotapauk-
sissa.

Kuntaliitostapauksessa kunnan jätehuoltopalveluiden yhtenäistäminen, eli
siirtäminen kahdesta yhtiöstä yhden jäteyhtiön hoidettavaksi, on voinut ai-
kaa jopa 10 vuotta. Edelleenkin kuntaan on saattanut jäädä myös omistusta
siitä yhtiöstä, jonka palvelua ei muutoksen jälkeen käytetä. Lisäksi on hu-
mioitava, että osakassopimukset rajoittavat osakkeiden myyntiä kolmansille
osapuolille tai kuntaorganisaation ulkopuolelle.

Niille kunnille, jotka voisivat jatkossa jäädä nykyisten sidosyksiköiden käyt-
täjiksi, todennäköinen vaikutus olisi kuntien asukkaiden jätemaksujen nousu
kiinteiden kustannusten kohdistuessa pienempään joukkoon sekä volyy-
mientujen menettäminen tulevissa kilpailutuksissa.

Yhtiöiden pilkkominen on tunnistettu riskiksi aluepoliittisille riidoille, joiden seurauksena useat jätelaitokset lakkautettaisiin ja kunnallinen yhteistyö monilla alueilla alkaisi alusta. Tällä olisi tuhoisia vaikutuksia myös paikallisiin yrityksiin, jotka urakoivat kunnallisille jätelaitoksille.

Kuntien pitäisi varmistaa omassa organisaatiossaan resurssit laaja-alaiseen jätehuollon substanssiosaamiseen sekä hankintaosaamiseen, joita kunnissa ei ole palvelutehtävien siirron vuoksi ollut vuosikymmeniin.

Lisätietoja: Tuulia Innala, erityisasiantuntija, yhdyskunta ja ympäristö -yksikkö, puh. +358 9 771 2565, tuulia.innala@kuntaliitto.fi

2. Muutokset jäteveden puhdistuksen järjestämiseen sidosyksiköissä

Mikäli kunnan vesihuoltoyhtiö tuottaa sekä talousvesi- että jätevesipalveluita, se noudattaa erityisalojen hankintalakia, jonne sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimusta ei tiettävästi olla ulottamassa. Suomessa on kuitenkin muutama erillinen kuntaomisteinen sidosyksikkönä toimiva jätevedenpuhdistamo-osakeyhtiö, joihin yleinen vähimmäisomistusosuusvaatimus ulottuisi, koska niitä ei lueta kuuluvaksi erityisaloihin. Jätevesihuollossa sidosyksikön omistusosuusvaatimuksen muutos kohdentuisi noin 35 kuntaan.

Puhdistamoyhtiöiden investointiosuudet, jotka liikkuvat usein kymmenissä tai jopa sadoissa miljoonissa euroissa, on sovittu usein tarvittavan kapasiteettivaruksen, eli palvelun käyttötarpeen, perusteella. Ne ovat suhteessa myös omistukseen yhtiöstä. Olisi erikoista, jos pieni kunta, jonka viemäriverkosto on johdettu kyseessä oleva puhdistamolle, ei saisikaan käyttää kyseistä palvelua investointinsa suhteessa.

Jätevedenpuhdistamoyhtiöt ovat käytännössä monopolityyppisiä infrayhtiöitä, joille ei ole tosiasiallisesti olemassa markkinaehtoisia vaihtoehtoja. Puhdistamohankkeet ovat usein niin merkittäviä, ettei niitä ole järkevää toteuttaa taloudellisesti tai ympäristönsuojelullisesti vain yhden kunnan tarpeita varten. Omistusvaatimus ei tue myöskään eduskunnassa hyväksyttyä *Vesi on meidän* -kansalaisaloitetta, jonka mukaan vesihuoltolaisissa tulisi vahvistaa julkisen tahon määräysvaltaa tai omistusta vesihuollossa ja rajoittaa myyntiä yksityiselle.

Lisätietoja:

Tuulia Innala, erityisasiantuntija, yhdyskunta ja ympäristö -yksikkö, puh. +358 9 771 2565, tuulia.innala@kuntaliitto.fi

3. Muutokset ICT-tukipalveluiden järjestämiseen sidosyksiköissä

ICT-palveluiden osalta kunnan on syytä tunnistaa mahdollisesti hyvin laaja kokonaisuus, johon sidosyksikkösääntely vaikuttaa. Kaikkea toimintaa ei helpposti miellä ICT-toimialaan liittyväksi ja osin rajanveto voi olla myös häilyvää.

Selkeimmin tunnetut sidosyksiköt ICT-palveluissa ovat alueelliset sidosyksiköt ja kansalliset sidosyksiköt, joille kunta on voinut tehdä laajojakin ulkoistuksia, ja joiden työntekijöiksi on voinut siirtyä kuntien vanhoja työntekijöitä ja kuntaosaamista.

Näiden osalta kuntien on mietittävä, miten palvelut järjestetään jatkossa, kuinka varmistetaan toiminnan turvallisuus ja jatkuvuus (esimerkiksi tietoturva, palomuurit), mitä osaamista jatkossa on realistista tehdä kunnassa itse, ja millaisia yhteistyörakenteita tai sopimuksia jatkossa tarvitaan.

Osa palveluista voi olla mahdollista hankkia markkinoilta, mutta erityisesti syrjäisemmällä alueella ja pienissä kunnissa voi muodostua haasteeksi saada vastaavaa palvelutasoa kilpailuttamallaan.

On myös tunnistettava kuntien lakisääteisiä veloitteita tiedonhallintaan liittyen. Kunnan on varmistettava, että kilpailutettava toimittaja ymmärtää kuntia koskevat veloitteet ja on kykeneväinen ne täyttämään. Kunta viime kädessä vastaa toimintansa lainmukaisuudesta myös kumppanin kanssa. Kunnalla täytyy olla omaa osaamista tämän varmistamiseksi ja toimittajan ohjaamiseksi. Tästä muodostuu kustannuksia ja osaamistarpeita myös aivan pienimmille kunnille.

Kunnan on hyvä arvioida, onko sillä sidosyksikköomistuksia esimerkiksi alueellisessa laajakaistaverkossa tai muussa tietoliikenteeseen liittyvässä infrastruktuurissa, eli esimerkiksi palvelinsaleissa. On hyvä arvioida, kuinka kunta jatkossa varmistaa tietoliikennepalvelut kunnassa. Tämä on selvitettävä erityisen huolellisesti silloin, jos alueelle ei ole syntynyt laajakaistaverkkoja osin tai kokonaan markkinaehtoisesti, ja jos kunta on itse rahoittanut tai saanut julkista tukea verkkojen rakentamiseen esimerkiksi Euroopan unionilta. Liittyykö verkon rakentamiseen rahoitus- tai sopimusehtoja?

Laajakaistaverkkojen osalta omistusten pilkkominen ja purkaminen ehdotetun sääntelyn mukaisesti voi olla hankalaa, kun yhtiön toiminta konkreettisesti liittyy kuntiin rakennettuun ja käytössä olevaan infrastruktuuriin. Tässä yhteydessä kunnan on arvioitava myös omaa omaisuudensuojaansa ja korvaavia investointitarpeita- tai yhteistyörakenteita.

Joskus kunnassa voi olla yksittäinen ohjelmisto, joka omistetaan sidosyksikköjärjestelyn kautta. Tällainen on esimerkiksi avoimen lähdekoodin kirjastotietojärjestelmä Koha-Suomi, joka on käytössä 113 kunnassa (Lapin kirjastot, Vaara-kirjastot, OUTI-kirjastot, Vaski-kirjastot, Lumme-kirjastot, Kyyti-kirjastot, Helle-kirjastot, Lastu-kirjastot ja Kirkes-kirjastot). Sidosyksikkö on tällaisessa tapauksessa olemassa järjestelmän kehittämistä, kustannusten jakamista ja vastuiden hallinnoimista varten.

Useimmiten avoimen lähdekoodin järjestelmät kehitetään kunnissa tilanteessa, jossa markkinoilla on häiriö (esimerkiksi monopolitilanne) tai markkinoilla ei ole tarjolla kuntien tarpeisiin sopivia järjestelmiä, jolloin on kehitetty oma ratkaisu. Sidosyksikkösääntelyn muutosten myötä tämä yhteistyömalli täytyy organisoida uudelleen. Vastaavia järjestelyitä voi olla eri toimialoilla, jotka on hyvä käydä läpi (erityisesti taloushallinto ja HR, mutta mahdollisesti myös muilla kunnan toimialoilla voi olla tällaisia yhteistyön organisointimalleja).

Tietoturvallisuus. Erityisesti pienemmät kunnat ovat hyötynneet sidosyksiköiden kautta saaduista volyymieduista paitsi laitehankintojen ja lisenssihintojen myötä myös mahdollisuudella päästä laajempien tietoturvallisuuspalveluiden käyttäjäksi, kuin mihin niillä olisi ilman yhteistyötä mahdollisuus. Kunnan on arvioitava, miten se voi jatkossa myös varmistaa, että tietoturvallisuus on riittävällä tasolla ja osaamista sen kehittämiseksi jatkossakin saadaan. Tämä edellyttää paitsi teknistä tietoturvaa myös osaamista kuntiin.

Lisätietoja:

Elisa Kettunen, kehittämisspällikkö, strategiayksikkö.uh. +358 9 771 2167,
elisa.kettunen@kuntaliitto.fi

Martti Setälä, erityisasiantuntija, strategiayksikkö. Puh. +358 40 536 6350,
martti.setala@kuntaliitto.fi