

Lahden kaupunginhallitus
Lahden kaupunginjohtaja
Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymän hallitus

Kannanotto: Ateria- ja laitoshuoltopalveluiden yhdistäminen Päijät-Hämeessä

Tausta

Hyvinvointikuntayhtymän perustamisen yhteydessä perustajakunnat sopivat, että ne eivät siirrä hyvinvointikuntayhtymän ravinto- ja laitoshuollon ja eräiden muiden tukipalvelutoimintojen parissa työskenteleviä henkilöitä uuteen yhtymään 1.1.2017, vaan ratkaisut henkilöiden siirrosta tehdään kevään 2017 aikana. Ravinto- ja laitoshuoltopalveluiden maakunnallista kokoamista on selvitetty erillisessä työryhmässä kuntajohtajien päätöksellä.

Työryhmässä on päädytty selvitysten jälkeen ehdottamaan kahden yhtiön perustamista, Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy ja Päijät-Hämeen Laitoshuoltopalvelut Oy, joiden omistajina olisivat ensi vaiheessa Lahden kaupunki ja Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymä. Muut selvitykseen osallistuvat kunnat päättävät mahdollisesta omistusosuudestaan 30.6.2017 mennessä.

Vaihtoehtoina tarkastelussa olivat kunnan/kuntayhtymän organisaation osana oleva toiminta (liikelaitos tai taseyksikkö), oma erillinen liikelaitoskuntayhtymä tai yhtiömuotoinen toiminta.

Tarkastelussa esiin nousi kuntalain mukainen toiminta markkinoilla. Sekä yhtymän että Lahden ravinto- ja laitoshuoltopalveluita tuottavat yksiköt harjoittavat kuntalain tarkoittamalla tavalla myyntiä vapaille markkinoille. Tällaista toimintaa on mm. ulkopuolisille avoinna olevissa lounasruokapisteissä tarjoilu ulkopuolisille käyttäjille.

Muu kuin yhtiömuotoinen vaihtoehto edellyttäisi selvityksen mukaan Lahden ja Hyvinvointikuntayhtymän osalta luopumista kaikesta säännöllisesti ulkopuolisille tarjottavista ateria- ja laitoshuoltopalveluista. Hyvinvointikuntayhtymän osalta se edellyttäisi esimerkiksi keskussairaalan tiloissa toimivan kahvion toiminnan yhtiöittämistä ja/tai ulkoistamista. Tarkastelussa ei nähty tarkoituksenmukaiseksi pilkkoa näitä toimintoja erillisiin yhtiöihin tai toiminnan erottamista muilla ratkaisuilla omiksi erillisiksi kokonaisuuksiksi.

Liikelaitosvaihtoehdosta todetaan, että hankintalaki ei mahdollista usean jäsenkunnan kuntayhtymän hankkivan yhdeltä jäsenkunnalta kilpailuttamatta palveluja. Liikelaitosmalli edellyttäisi osakkailta sitoutumista käyttämään liikelaitoksen tarjoamia palveluja. Mikäli osakkaat kilpailuttaisivat osan tai koko

palvelutarpeensa ja liikelaitos häviäisi kilpailutuksen, edellyttäisi se liikelaitokselta toiminnan välitöntä sopeuttamista. Sopeutus johtaisi menetettyä tilauskantaa vastaavan määrän osalta työsuhteiden päättämiseen.

Osakkaiden sitomista liikelaitoksen palveluiden käyttöön ei pidetty tarkoituksenmukaisena. Kilpailutustilanteiden myötä mahdollista liikevaihdon supistumista pidettiin ongelmallisena sopeutuskeinojen rajallisuuden takia ja supistuvan toiminnan mahdollisesti aiheuttaman tehottomuuden kasvun takia erityisesti ravintohuollossa. Selvitys päättyi suosittamaan kahden erillisen yhtiön mallia.

Vaikutusarvioinneista

Selvityksessä on tarkasteltu kyseisten tukipalveluiden järjestämisvaihtoehtojen vaikutuksia henkilöstön asemaan sekä kuntaomistajien toimintaan sidosyksikköaseman näkökulmasta sekä palvelujen markkinoille tuottamisen turvaamisen kannalta. Sen sijaan päätöksen yritysvaikutuksia ei ole nostettu esiin, minkä vuoksi Päijät-Hämeen Yrittäjät katsoo päätösesityksen vaikutusarvioinnin olevan yritysten näkökulmasta riittämätön.

Taloudellisiin vaikutuksiin viitataan tehostamismahdollisuuksien tuomina säästöinä. Järjestämisvaihtoehtoisissa ei kuitenkaan ole tarkasteltu toimintojen kokonaisulkoistusta ja tämän järjestämisvaihtoehdon vaikutuksia kustannussäästöihin ja kerrannaisvaikutuksia yritysten kautta. Selvityksessä tyydytään toteamaan, että ei pidetty tarkoituksenmukaisena ”toiminnan erottamista muilla ratkaisuilla omiksi erillisiksi kokonaisuuksiksi.” Esimerkiksi Hollolan kunnan teettämässä, oman ruoka- ja siivouspalvelunsa järjestämistapaselvityksessä todetaan, että helpoin ja suurimmalla varmuudella kustannussäästöt tuottava malli on ulkoistaa ruoka- ja siivouspalvelut kokonaisuutena synergia- ja volyymietujen saavuttamiseksi.

Todennäköisesti parhaimman kustannushyödyn tuova toimintojen ulkoistus olisi myös Lahden kaupungin valmistelussa pitänyt ottaa mukaan järjestämisvaihtoehtojen vertailuun. Sekä ateria- että siivous- ja huoltopalveluita tarjoavia erikokoisia yrityksiä on markkinoilla runsaasti ja osa tarjottavissa olevista palveluista olisi myös pienemmille yrityksille potentiaalisia.

Erityisenä puutteena pidämme sitä, että kahden merkittävän toimijan perustamisen vaikutuksia markkinoilla jo toimivien yritysten asemaan ei selvityksessä ole huomioitu. Kuitenkin yhtiöiden liiketoimintasuunnitelmat sisältävät selkeästi tavoitteen suuntautua markkinoille nykyisten kuntasidonnaisten asiakkuuksien lisäksi.

Yhtiöiden voidaan todeta tulevan kilpailijoiksi alueen erilaisten ateria- ja ruokapalvelu- sekä siivous- ja huoltoalan yrityksille. Katsomme, että esitettävällä päätöksellä on merkittäviä yritysvaikutuksia, joiden arviointiin myös Lahden

kaupunki on ilmaissut sitoutuvansa. Mikäli yhtiöt etsivät asiakkuuksia markkinoilta, joilla toimii myös pieniä ateria-, pitopalvelu- ja siivousalan yrityksiä, vaikutukset voivat olla erityisen haitallisia ja voimakkaita.

Kilpailuneutraliteetti

Päätösesityksen mukaan lähtökohtana on, että yhtiöiltä ei edellytetä sidosyksikköaseman säilyttämistä. Tämän lähtökohdan myönteisenä puolena on, että omistajilla on mahdollisuus ja velvollisuus kilpailuttaa ostamansa ravinto- ja laitoshuoltopalvelut. Tämä tarjoaa kuntaomistajille ja kuntayhtymälle mahdollisuuden parhaan kustannushyödyn saavuttamiseen ja markkinoilla toimiville yrityksille kasvumahdollisuuden palveluihin, jotka tähän saakka ovat olleet suljettuina kuntien oman tuotannon vuoksi.

Esityksessä todetaan kuitenkin, että kaikkien palveluiden kilpailuttaminen samanaikaisesti ei ole kenenkään kannalta tarkoituksenmukaista, vaan palveluiden kilpailutus on järkevintä jakaa ajallisesti kokonaisuuksiin ajoittamalla ostosopimusten päätyminen eri ajankohtiin. Toteamme, että viivyttely markkinaehtoisen kilpailutuksen avaamiseen on haitallista markkinoiden toimivuuden ja kilpailuneutraliteetin kannalta.

Jos kunnat tukevat muodostettavia uusia yhtiöitä sidosyksiköiden tapaan suorilla ostoilla mahdollisimman pitkään, yhtiöiden kilpailukyky ja kustannustehokkuus eivät tule testatuiksi. Yhtiöt saavat kuitenkin omistajien merkittävistä palveluostoista tukea liikevaihdon muodossa ja sen kautta vääristävää kilpailuetua markkinoilla toimiviin yrityksiin nähden, joiden kanssa yhtiöt mahdollisesti kilpailevat muista asiakkaista.

Esityksessä todetaan myös, että omistajien tulee huolehtia yhtiöiden kilpailukyvyn kehityksestä varmistamalla yhtiöille tarvittavat toimintaresurssit. Osakepääoman lisäksi perustamisen yhteydessä osakkaat myöntävät yhtiölle omistusosuuttaan vastaavan pääomalainan, jonka kokonaissumma olisi yhtiökohtaisesti miljoona euroa. Tämän lisäksi pääomistaja (Lahti) myöntää kummallekin yhtiölle luottolimiitin, joka suuruudeltaan vastaa kolmen kuukauden arvioituja kassamenoja. Limiitin suuruus yhtiöittäin asettuu noin 600.000 euron tasolle. Todettakoon, että yksityisten toimijoiden on mahdotonta saada rahoitusmarkkinoilta yhtä edullista luottoa kuin kaupungin konsernipankki tarjoaa yhtiöilleen.

Konsulttiselvityksessä tuodaan esiin myös kilpailuneutraliteettia huolestuttavasti vääristävä elementti, jos ateriapalvelujen osalta keinotellaan arvonlisäveron palautuksilla oppilasruokailun hankinnoissa. Kunnilla on oikeus saada palautuksena verottomaan toimintaan liittyvien hankintojen arvonlisävero, yksityisillä palveluntuottajilla eikä kunnan yhtiöillä tätä mahdollisuutta ole. Selvityksessä todetaan, että joissakin kunnissa on toimittu siten, että elintarviketilaukset tehdään kunnan nimiin ja lukuun, vaikka tilauksen tekee yhtiön työntekijä. On räikeä epäkohta, jos yritysten kanssa kilpailevaa kuntaomisteista yhtiötä subventoidaan tällä tavoin.

Päätösesityksen perusteella Lahden kaupunki ja kuntien omistama Hyvinvointikuntayhtymä perustavat verovaroin merkittävät toimijat ateria- ja siivousalan markkinoille kilpailemaan yksityisten, markkinaehtoisesti perustettujen ja toimivien yritysten kanssa. Nämä kuntayhtiöt kilpailevat kuntien omista, mutta myös yksityisten markkinoiden kohteista. Kilpailuasetelma on erityisen epäoikeudenmukainen pienille yrityksille, joilla ei ole mitään mahdollisuuksia vastaavaan rahoitus- ja liikevaihtotukeen, joita nämä kuntayhtiöt valmiiksi saavat.

Pidämme uhkana sitä, että kuntien laitosten asiakkuuksia ei avata kilpailulle riittävän ripeästi ja laajasti, mutta samalla uudet yhtiöt siirtyvät liiketoimintasuunnitelmiensa mukaisesti etsimään lisämyyntiä markkinoilta.

On välttämätöntä, että kuntaomistajat minimoivat omistajaohjauksellaan markkinahäiriöt ja taloudellisen tuen uusille yhtiöille. Kuntien ja hyvinvointiyhtymän suorien ostojen sopimukset pitää kilpailuttaa nopeasti. Toimintojen osien ulkoistamista pitää tarkastella jo perustamisvaiheessa ja yhtiöiden tulee suuntautua ensisijaisesti kilpailemaan kuntaomistajiensa ateria- ja laitoshuoltopalveluasiakkuuksista ja pitäytyä yksityisten markkinoiden kohteista.

Lahdessa 31.3.2017
Päijät-Hämeen Yrittäjät
Hallitus