

Liite: KH 3.3.2024

[Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa](#) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

Lempäälän kunnanhallitus antaa asiassa alla olevan lausunnon jaoteltuna lausuntopyynnössä eriteltyihin teemakysymyksiin

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Tavoitellut julkisen sektorin tehokkuus- ja säästötavoitteet eivät luonnosesityksellä toteudu. Päinvastoin - esitys toteutuessaan kaventaa kuntien itsehallintoa ja rikkoo maakunnallisia ja seudullisia, kuntalaisten palvelujen turvaamisen kannalta elintärkeitä ja tehokkaasti järjestettyjä yhteistyömuotoja.

Esitys aiheuttaa toteutuessaan myös merkittäviä muutos- ja uudelleenjärjestelyjen lisäkustannuksia ja juridisia riskejä sekä mietinnössä kuvatuilla toimeenpanoaikatauluilla myös merkittäviä hankintojen markkinahäiriöitä.

Esityksen vaikutusarviointi on erittäin puutteellinen eikä se ilmennä huolellista lainvalmistelua näin laajalti julkiseen sektoriin kohdistuvien muutosvaikutusten osalta.

Hankintojen valmistelu

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

Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?

Markkinakartoitus (65 §) ja markkinavuoropuhelun korostaminen ovat niin hankintayksikön kuin tarjoajien kannalta erittäin tärkeä seikka ja tältä osin muutosesitys on kannatettava.

Hankintalain 75§:n (hankintasopimuksen jakaminen osiin EU:n kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa) esitetty muutos käytännössä velvoittaisi jakamaan hankintasopimukset osiin. Muutos on tavoitteiltaan ymmärrettävä, mutta se käytännössä palvelee huonosti tarkoitustaan. Muutos kaventaisi hankintayksiköiden harkintavaltaa merkittävästi ja näin ollen lisäksi sekä kustannuksia että välillistä suunnittelu- yms. työtä kaikissa hankintayksiköissä. Hankintayksiköillä tulisi säilyttää harkintavaltaa myös 75§:n mukaisissa tilanteissa. Mahdollisiin ylilyönteihin ja annetun harkintavallan selviin väärinkäyttöihin voidaan tehokkaasti puuttua jo voimassa olevan hankintalain perusteella

Esitys hankintalain 125 § pykälä muuttamisesta velvoittavaksi uuden tarjouskilpailun osalta, kun tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous ei ole kannatettava. Se lisää se hallinnollista työtä ja aiheuttaa aikataulullista haastetta hankinnoissa, joihin on yleisestikin vaikea saada tarjouksia. Tilannetta voidaan ehkäistä edellä todetuilla huolellisella hankinnan valmisteluvaiheella ja markkinakartoituksella

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Lakiesityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei ole miltään osin tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Tämä johtuu:

- esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista,
- sen taloudellisista ja toiminnallisista vahingoista erityisesti järkevästi organisoidulle seutuyhteistyölle sekä kriittisiä palveluitaan turvaaville pienille/keskisuurille kunnille
- yritysjärjestelyjen, palvelujen turvaamisen ja korvaavien hankintojen kannalta täysin epärealistisesta siirtymäajasta.

Lisäksi esitetyn 10 % vähimmäisomistusvaateen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuviin merkittävään työhön ja kustannuksiin. Hallitusohjelmaan kirjattua "yleiseen edun huomioon ottavaa vähimmäisomistusprosenttia (10)" ei ole siitä johdetun lainvalmistelun kannalta riittävästi perusteltu. Vähimmäisomistusvaade on myös ristiriidassa perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa.

Kaikista konkreettisimmin vähimmäisomistusvaatimuksen epätarkoituksenmukaisuus ilmenee seuraavien jätehuoltoa ja jäteveden puhdistamista koskevien esimerkkien kautta:

Jätehuolto:

Ehdotettu muutos vaikuttaisi jätehuollon järjestämiseen Lempäälän kunnassa. Alueellisen jätehuoltolautakunnan toimialueen osalta muutos koskettaa kaikkia Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n omistajakuntia, joita on tällä hetkellä 17 kpl. 10 prosentin vähimmäisomistusosuus tarkoittaisi toteutuessaan sitä, että jäteyhtiössä voisi ehdotettujen sidosyksikköaseman täyttymisen kriteerien näkökulmasta olla korkeintaan kymmenen omistajaa. Tällä hetkellä ainoastaan Tampereen kaupungilla on yli 10 % omistusosuus.

Yhtiön omistuksen jakautuminen omistajakuntien kesken on tähän saakka perustunut kuntien asukaslukuun ja lakisääteisten jätehuoltopalveluiden tarpeeseen. Toteutuessaan muutos merkitsisi laajamittaista lakisääteisen kuntavastuullisen jätehuollon uudelleenjärjestelyn tarvetta. Se myös vaikeuttaisi kuntien välistä alueellista yhteistyötä, jonka pohjalle vuosikymmeniä rakennetut kunnallisen jätehuollon toimintamallit on toimialueella perustettu. Ehdotus johtaisi myös kunnan jätehuoltoviranomaisen toiminnan uudelleenorganisointiin, koska jätelain 23 §:n mukaan jätehuoltoviranomaisen toimialueen on oltava sama kuin kunnallisen jäteyhtiön. Uuden jätehuoltoviranomaisen perustaminen sekä päivittäisten jätehuollon viranomaistehtävien hoitaminen aiheuttaisi kunnille hallinnollisia taakkaa ja kustannuksia. Lisäksi muutokset jätehuoltoviranomaisten organisoitumisessa sekä uusien jätehuoltoviranomaisten toiminnan käynnistäminen vaikeuttaisivat keskeisten viranomaistehtävien hoitamista kunnissa useiksi vuosiksi.

Ehdotettu siirtymäaika (2,5 vuotta) jätetoimialalle on muutoksen merkittävyteen nähden riittämätön. Siirtymäajassa ei ole huomioitu nykyisten jäteyhtiöiden ja niiden hallinnoiman

infraomaisuuden (mm. jätevoimala, biojätteen käsittelylaitos, jätekeskukset, jäteasemat) omistusten purkamiseen ja sitä koskevien sopimusten uudelleen organisoimiseen tarvittavaa aikaa. Lisäksi kuntien yhteistyön uudelleen organisointi ja uusien jätehuoltoviranomaisten perustaminen ja päätöksenteko vaativat aikaa. Jos lakimuutos toteutuisi mietinnön kaltaisena, toimialueen kuntien tulisi siirtymäajan puitteissa toteuttaa mm. seuraavat toimenpiteet:

- järjestellä uudelleen jäteyhtiön omistussuhteet jätehuollon toteuttamiseksi investoitu infrastruktuuri ja yhtiön olemassa olevat sopimukset huomioiden.
- toteuttaa lakisääteisten jätehuoltopalveluiden hoitamiseksi tarvittavat kuntakohtaiset henkilöstö- ja viranomaisjärjestelyt niihin liittyvine päätöksineen, määräyksineen ja taksoineen.
- kilpailuttaa jätehuoltopalvelujen toteuttamiseksi mm. jätteenkäsittelyyn, kuljetuksiin, jäteasemapalveluihin, konetöihin, jäteneuvontaan ja tietojärjestelmiin kohdistuvat hankinnat samanaikaisesti lukuisten muiden samassa tilanteessa olevien kuntien kanssa.
- varmistaa, että kuntalaisten jätehuoltopalvelut toteutuvat jätelain edellyttämässä laajuudessa kaikkine erilliskeräysvelvoitteineen sekä tuottajayhteistyöhön kohdistuvine vaatimuksineen.

Jätehuolto on osa yhdyskunnan kriittistä infrastruktuuria ja välttämättömyyspalvelu, jonka on toimittava kaikkina aikoina ja kaikissa olosuhteissa. Toimiva jätehuolto on perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumisen edellytys. Ehdotus voi johtaa tilanteisiin, joissa jätehuoltopalveluiden saatavuutta tai tasoa ei voida turvata.

Jätevesien puhdistaminen:

Tampereen Seudun Keskuspuhdistamo Oy on Kangasalan, Lempäälän, Pirkkalan, Tampereen, Vesilahden ja Ylöjärven Vesi Oy:n yhteishanke ja Tampereen seudun merkittävin ympäristöinvestointi. Tampereen Seudun Keskuspuhdistamo Oy:n rakennuttama uusi jätevedenpuhdistamo siirtolinjoinen ja pumppaamoinen käynnistää toimintansa syyskuussa 2025. Tampereen omistusosuus yhtiöstä on 71,2 %, mutta muut viisi omistajaa ovat mukana yhtiössä alle 10 % omistusosuudella. Valmistuessaan puhdistamosta tulee Suomen suurimpia jätevedenpuhdistamoita. Sulkavuoren keskuspuhdistamolla jätevedet puhdistetaan biologis-kemiallisella prosessilla ja puhdistusprosessista erotettu puhdistamoliete mädätetään biokaasuksi. Biokaasun avulla katetaan noin puolet puhdistamon käyttämästä sähköstä ja pääosa lämmöstä. Jätevedenkäsittelystä huolehtivana laitoksena yhtiö noudattaa toiminnassaan ns. viranomaissektorin hankintalakia. Puhdistamoyhtiö kattaa toimintansa kaikki kustannukset asiakasvesihuoltolaitoksilta perimillään maksuilla.

Ehdotus sidosyksikön vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta on vesihuollon toimialalla kestävä ja sääntelyn tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukainen. Hankintalain soveltamisalassa olevien yksinomaan jätevesihuoltoa harjoittavien yhtiöiden toiminnassa on ominaispiirteitä, jotka eivät lainkaan sovi yhteen nyt esitettävän muutoksen tavoitteiden kanssa.

Vesihuoltolaitosten toimintaa sääntelee vesihuoltolaki (119/2001). Vesihuollolla tarkoitetaan veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä. Vesihuoltolaitokset huolehtivat kuntien lakisääteisen velvoitteen vesihuoltopalvelun toteuttamisesta toiminta-alueellaan. Toiminta on huoltovarmuuskriittistä ja osa yhteiskunnan keskeistä infrastruktuuria.

Vesihuoltoalan ominaispiirteitä on, että vesihuollosta vastaavilla yksiköillä on luonnollinen monopoli, sillä yhtä useamman laitoksen toiminta samalla alueella ei ole taloudellisesti kannattavaa (tämä tunnistettiin mm. nykyisen hankintalain valmistelussa, HE 108/2016 vp).

Vesihuoltolaitoksiin tehtävät investoinnit ovat taloudelliselta kokoluokaltaan mittavia, eikä yksityisen markkinan tavoittelu ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista – parhaillaan käynnissä olevassa vesihuoltolain uudistamisesta koskevassa lainvalmistelutyössä on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että julkisomisteiset vesihuoltotoiminnot säilyvät kuntien omistuksessa ja määräysvallassa myös vastaisuudessa (ks. EK 26/2021 vp.).

Vesihuollon erityislainsäädännön tavoitteet ohjaavat kuntia seudulliseen yhteistyöhön – vesihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhteistyössä mm. muiden kuntien kanssa. Se, että kunnat ovat päättäneet toteuttaa vesihuollon harjoittamisen yhteisesti omistettujen yhtiöiden kautta, parantaa huoltovarmuuskriittisen toiminnan harjoittamisen edellytyksiä ja toimintavarmuutta. Vesihuolto on osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuudella on merkittävä rooli yhteiskunnan turvallisuuden ja kriisinkestävyyden varmistamisessa (ks. VN päätös huoltovarmuuden tavoitteista, TEM/2024/142). Keskittämällä vesihuollon toimintoja resurssit huolehtia veden saannista, jakelusta sekä puhdistuksesta kaikissa toimintaolosuhteissa tulevat paremmin turvatuiksi. Seudullisesti omistettujen laitosten mahdollisuudet resursoida toimintaansa ovat luonnollisesti yksittäistä kuntaa paremmat. Laajempi omistus pohja mahdollistaa laajemmat investoinnit ja sitä kautta mm. paremman jätevedenpuhdistuspalvelun, jolla on suora positiivinen yhteys esimerkiksi ympäristöluvasta johtuvien veloitteiden täyttämiseen ja jopa näiden ylittämiseen. Yhteiskunnan näkökulmasta tällainen kehitys on toivottavaa.

Omistusosuuksien keinotekoinen muuttaminen hankintalakiin esitettyjen sidosyksikön omistusosuusrajausten vuoksi olisi kestävämpiä vesihuoltolaissa säädettyjen tavoitteiden ja toiminta-alueen kannalta. Pienetkin muutokset vesihuoltoa harjoittavien yhtiöiden omistusosuuksiin vaikuttaisivat kielteisesti yhdenvertaisuuteen, puhumattakaan merkittävästä kuntakohtaisten kustannusten lisääntymisestä.

Vesihuollon toimialalla yhtiöiden sidosyksikköasemaa ei käytetä millään tavalla hankintalain sääntelyn kiertämistarkoituksessa. Omistajakunnat ostavat monopoliasemassa olevilta yhtiöiltään veden tuotantoa, käsittelyä ja johtamista tai jäteveden poistoa tai käsittelyä sidosyksikköaseman turvin ilman kilpailun vääristymistä tavalla, joka nimenomaan turvaa huoltovarmuuden ja johon on painava julkinen intressi. Tampereen Seudun Keskuspuhdistamo Oy:n osakkaat käyttävät yhtiöön jo nykyisin voimassa olevan hankintalain sidosyksikkösääntelyn edellyttämällä tavalla määräysvaltaa samalla tavalla kuin omiin toimipaikkoihinsa. Myös pienimmillä osakkailla on tosiasiallinen määräysvalta yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin lainsäädännön ja oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla. Yhtiömuotoisesti järjestetyssä vesihuollossa on siten kyse unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään edellyttämällä tavalla hankintayksiköiden omien voimavarojen käyttämisestä.

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

Muutoksen vaikutukset ovat niin laajat, ettei muutosta tule toteuttaa edes poikkeuksiin nojaten. Epäsoveltuvan lainsäädäntövalmistelun paikkaaminen poikkeuskirjauksilla johtaa helposti uusiin ongelmiin.

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?

Lakiesityspaketti kokonaisuutena ei vastaa ja tue tarpeitamme. Nykymuotoiseen in-house - rakenteeseen liittyvillä tavara- ja palveluhankinnoilla ylläpidetään mm. kuntalaisten, kuntien ja hyvinvointialueiden huoltovarmuutta ja kriittisten toimintojen sujuvuutta. Kuntien varautumissuunnittelun kustannukset lisääntyisivät ja varautumisen toteuttamistavat monimutkaistuisivat. Esitykseen sisältyvät kuntien huoltovarmuutta ja varautumista koskevat täsmennykset hankintalain 71 ja 81 §:iin ovat sellaisenaan toki puollettavia

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen esityksessä kuvatulla kevennytyllä selvittämistavalla on kannatettava muutos, joskaan sen hallinnollinen taakka ei nytkään ole ollut hankintayksikköä suuresti kuormittava.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvollisuudesta tulee luopua tässä hankintalain muutostyössä. Jälki-ilmoitusten tekeminen tuo suhteettoman suuren työmäärän kuntiin siihen nähden, mitkä voisivat olla sääntelyn hyödyt.