

Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi / Lausunnon antaminen

KH 03.03.2025 § 52
158/00.04.00/2025

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää muun muassa kuntien lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta.

Lausuntoja pyydetään viimeistään 11.3.2025.

Tausta ja tarkoitus

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20.2.2024 työryhmän valmistelemaan hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa olevien, hankintalakiin liittyvien kirjausten mukaisesti. Työryhmä päätti työnsä 30.11.2024 ja luovutti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa ministeriölle tammikuussa 2025.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman jaksossa 6.2 *Reilumman kilpailun Suomi* todetaan, että hallitus tavoittelee keskipitkällä aikavälillä julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä turvatakseen laadukkaat palvelut.

Työryhmän toimesta on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hankintalakia uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua.

Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa.

Hallitusohjelmakirjausten toteuttamisen lisäksi mietinnössä esitetään tehtäväksi hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin sekä rikosrekisterilakiin eräitä säädöshuoltoon liittyviä muita muutoksia.

Lait on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2026. Lainmuutosten soveltamiseen on valmisteltu kuitenkin eräitä siirtymäaikoja.

Liitteet

Esityslistan liitteenä ovat seuraavat asiakirjat:

- Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 15.1.2025; ja
- Suomen Kuntaliitto ry:n taustamuistio 13.1.2025, "Taustamuistio sidosyksikkösääntelyn muutoksesta lausumiseen".

Toimivalta

Kaupungin lausunnosta päättää kaupunginhallitus, koska kuntalain (410/2015) 39 §:n 1 momentin 3 kohdan ja Äänekosken kaupungin hallintosäännön 22 §:n 1 momentin 26 kohdan mukaan kaupunginhallitus valvoo kaupungin etua, edustaa kaupunkia ja käyttää kaupungin puhevaltaa.

Valmistelija Hallintojohtaja Aleksi Heikkilä, puh. 040 823 7921 ja
hankintapäällikkö Henriikka Mäkelä, puh. 040 480 1074

Esittelijä Kaupunginjohtaja Matti Tuononen

Päätösehdotus Kaupunginhallitus päättää, että Äänekosken kaupunki lausuu asiassa seuraavaa:

Äänekosken kaupunki ei pidä lainkaan tarkoituksenmukaisena, että sidosyksikköhankinnoille esitetty vaatimus 10 prosentin vähimmäisomistusosuudesta säädetään koskemaan myös kuntien omistamia jätehuollon palveluyhtiöitä. Tämä vaatimus on ristiriidassa kunnille jätelaissa säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden kanssa. Vaatimus johtaa maan monilla osa-alueilla jätehuollon nykyisen, täysin toimivan organisaatorakenteen rikkomiseen ilman mitään jätehuoltoon ja sen kehittämistarpeisiin liittyvää syytä.

Jätelain 32 §:n mukaan kuntien on järjestettävä kotitalouksien jätehuolto ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätehuolto sekä näissä syntyvien saostus- ja umpisäiliöjätteiden jätehuolto. Jätehuolto ei tältä osin ole markkinaehtoista toimintaa, vaan eräs kuntien lakisääteisistä tehtävistä. Koska jätehuollon käytännön toteuttaminen taloudellisella tavalla perustuu logistisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisen mittaluokan kuljetus-, kuormaus-, jälleenkäsittely-, poltto- jne. ratkaisuihin, on pääosa kunnista päättänyt järjestää jätehuollon lakisääteiset tehtävänsä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.

Tarkoitusta varten perustettujen, kuntien kokonaan omistamien jätehuollon palveluyhtiöiden toiminta-alueet perustuvat suurelta osin siihen, millaisella maantieteellisellä kokonaisalueella kuntien alueet, yhteenlasketut asukasmäärät, asukastiheys ja yhdyskuntarakenne sekä liikenteelliset olot muodostavat jätehuollon tarkoituksenmukaisen ja taloudellisen järjestämisen edellyttämiä toiminnallisia kokonaisuuksia. Tästä syystä monilla jätehuollon palveluyhtiöillä on omistajinaan enemmän kuin kymmenen kuntaa. Lisäksi yhtiöiden omistus on myös usein jaettu kuntien kesken pääpiirteissään asukaslukujen mukaisessa suhteessa eikä tasaosuuksin.

Jos 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus säädetään myös jätehuollon palveluyhtiöihin, joudutaan monissa yhtiöissä toteuttamaan eräiden omistajakuntien ostamista ulos yhtiöstä ja toisaalta nämä kunnat joutuvat pohtimaan, minkä korvaavan yhtiön osakkaiksi ne voivat pyrkiä ja päästä. Näin on myös pääosin Pohjoisessa Keski-Suomessa toimivassa jätehuollon palveluyhtiö Sammakkokangas Oy:ssä, jonka omistajina on tällä hetkellä 12 keskisuomalaista kuntaa. Näistä vain kolmella – Äänekosken kaupunki, Saarijärven kaupunki ja Viitasaaren kaupunki – on vähintään 10 prosentin omistusosuus yhtiöstä. On syytä korostaa, että mitään jätehuollon järjestämiseen tai kuntien välisiin suhteisiin liittyvää syytä Sammakkokangas Oy:n maantieteellisen toiminta-alueen supistamiseen ei ole.

Lisäksi 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus on omiaan aiheuttamaan vaikeuksia olemassa olevan jätehuoltoinfrastruktuurin tulevalle käytölle. Kunkin jätehuollon palveluyhtiön nykyinen infrastruktuuri on rakennettu nykyisen toiminta-alueen asukasmäärään ja muihin ominaisuuksiin perustuvien jätemäärien mukaisesti ja jos tähän tulee muutoksia, on osa infrastruktuurista jäämässä vajaakäytölle. Tehdyt investoinnit ja ylläpitokulut on jaettava entistä pienemmän maksajamäärän kesken. Jätelain säännösten perusteella jätehuollon menot on katettava asukkailta ja muilta asiakkailta perittävillä jätemaksuilla, joten niitä ei voida rahoittaa verovaroin.

Toisaalta samaan aikaan sellaisissa jätehuollon palveluyhtiöissä, joiden on tehtävä toiminta-alueen laajentumisesta seuraavan jätemäärien kasvun vuoksi uusia investointeja jätehuoltoinfrastruktuuriin, on kyettävä myös rahoittamaan nämä investoinnit – asukkaiden ja muiden asiakkaiden maksamilla jätemaksuilla. On erittäin vaikeata pitää yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena, että usein hyvin kalliiseen jätehuollon infrastruktuuriin joudutaan investoimaan ilman olemassa olevan infrastruktuurin vanhentumisesta tai vastaavasta objektiivisesta syystä muodostunutta investointitarvetta. Ainakaan sitä ei voida pitää julkistalouden vastuullisena hoitamisena ajankohtaisissa olosuhteissa.

Euroopan unionissa viime vuosina vahvistetut uudet ja entistä kunnianhimoisemmat ympäristö- ja jätealan tavoitteet, kuten jätteen syntymisen merkittävä vähentämistä sekä uudelleen käytettävän ja

kierrätettävän jätteen määrän kasvattamista koskevat tavoitteet, ovat Suomelle ja suomalaisille kunnille varsin haastavia. Tähän tilanteeseen sopii huonosti se, että kuntien ja kunnallisten jätehuollon palveluyhtiöiden voimavaroja tuhlaataan lähivuosina tarpeettomaan organisaatorakenteiden muutteluun ja tästä seuraavien infrastruktuurikysymysten ratkaisemiseen eikä suinkaan EU:ssa ja kansallisesti asetettujen ympäristö- ja jätetavoitteiden saavuttamiseen.

Lausuntopyynnössä tarkoitettuja hankintalain 65 §, 75 §, 124 § ja 125 § muutoksia sekä lisäksi 101 § lisättyä jälki-ilmoitusvelvollisuutta koskien Äänekosken kaupunki katsoo, että kokonaisuutena esitetyt muutokset lisäävät julkisten hankintojen avoimuutta ja 65 § sekä sen mukaisesti toteutettuun markkinakartoitukseen liittyvien viittausten osalta myös kannustavat markkinakartoituksen tekoon ja hankintojen huolelliseen valmisteluun, mutta saavutettavat hyödyt ovat vähäiset suhteessa aiheutuvaan työmäärään ja julkisten hankintojen juridisoitumisen haittapuoliin. Työryhmän mietinnön mukaisesti muutoksilla tavoitellaan hankintojen huolellista valmistelua byrokratia minimoiden. Esitetyt muutokset kuitenkin lisäävät byrokratiaa ja ohjaavat kohdentamaan valmisteluun käytettävissä olevista aikaresursseista entistä suuremman osan menettelytapojen kuvaamiseen sekä perusteluiden auki kirjoittamiseen. Tämän seurauksena hankintatarpeen arviointiin sekä hankinnan sisällön ja kokonaistaloudellisuuden arviointiperusteiden määrittelyyn on käytettävissä aiempaa vähemmän resursseja tai vaihtoehtoisesti hankintayksiköille aiheutuu kustannuksia resurssien lisäämisestä.

Esityksen 125 § mukainen velvollisuus hankintamenettelyn keskeyttämiseen on valmisteltu muutoin onnistuneesti, mutta lakiesityksessä ei oteta riittävällä tavalla huomioon kilpailutuksen uusimiseen liittyviä mahdollisia haittoja eikä tapoja, joilla ainoankin tarjouksen kustannustasoa voidaan arvioida. Useilla toimialoilla (erityisesti rakennusala ja kuljetuspalvelut) tehtävät hankinnat edellyttävät hankinnan toteuttamista tietyssä fyysisessä sijainnissa, jossa vain rajallinen määrä toimijoita voi tai haluaa toteuttaa hankinnan kustannustehokkaasti. Tietyillä alueilla tämä rajallinen määrä toimijoita on harvalukuinenkin. Näillä aloilla on tyypillistä, että toimijat tietävät tai uskovat muidenkin alueella toimivien yritysten olevan kiinnostuneita hankintayksikön tarjouskilpailuista, mutta eivät välttämättä tiedä toistensa tilauskantaa hankintojen toteutusajankohdalle. Tämän seurauksena muodostuu tilanteita, joissa ainoankin tarjous on laskettu kilpailukykyisesti. Näissä tilanteissa tarjouskilpailun uusiminen ei todennäköisesti lisää tarjousten määrää, vaan antaa ainoalle tarjoajalle tiedon kilpailun puutteesta ja siten mahdollisuuden jopa korottaa tarjoushintaansa. Usein näissä tarjouskilpailuissa voidaan kuitenkin arvioida tarjoushinnan kustannustasoa esimerkiksi suhteessa aiempiin tai voimassa oleviin sopimushintoihin ja indekseihin tai budjetin määrittelyä varten laadittuihin kustannusarvioihin. Äänekosken kaupunki katsoo, että velvollisuutta kilpailutuksen uusimiseen ei pitäisi olla, jos objektiivisesti perusteltavissa olevien tietojen perusteella voidaan todeta saapuneen tarjouksen olevan kustannustasoltaan markkinahintainen ja kilpailukykyinen.

Turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskien Äänekosken kaupunki katsoo esitettyjen muutosten edistävän turvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioimista julkisissa hankinnoissa. Esitettyä 71 § koskien olisi perusteltua harkita myös lisäystä, jolla nimenomaisesti sallittaisiin tällaisia sopimuksia solmittavan myös yli 48 kk sopimuskaudelle.

Päätös

Hyväksyttiin.

- - - - -