

Asia: VN/1960/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitysluonnos sisältää tervetulleita selkeytyksiä nykyiseen lakiin erityisesti kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden osalta. Laki muodostaa kokonaisuutena kuitenkin monitahaisen sääntelykehikon eri ajoneuvokategorioineen ja erilaisine veloitetasoineen erityyppisille hankintayksiköille ja erilaisiin tilanteisiin. Omien veloitteiden hahmottaminen ei ole hankintayksiköille välttämättä yksinkertaista. Lain toimeenpanoon tarvitaankin tukea ja neuvontaa.

Veloitetasoja tulisi vielä tarkistaa ja huomioida sote-uudistus

Esitysluonnoksessa on valotettu hyvin nykyisen lain voimaantulon jälkeen toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia, jotka vaikuttavat julkisten hankintayksiköiden ja yritysten mahdollisuuksiin toteuttaa lain tavoitteita. Keskeisiä vaikuttavia tekijöitä ovat koronapandemian vaikutukset palvelujen kysyntään ja autoteollisuuden komponenttien saatavuuteen, puhtaiden ajoneuvojen saatavuus ja hintatason kehitys, energian ja polttoaineiden hintakehitys, rahoituksen korkotason nousu sekä sote-uudistus ja sen vaikutukset mm. kuntien hankintoihin ja rahoituspohjaan.

Kiinnitämme huomiota siihen, että vaikka esitys ei ehdota lakisääteisiä lisäveloitteita kunnille, edellä kuvatut muutokset kiristävät lakisääteisten veloitteiden toteutusmahdollisuuksia hankinnoissa. Lisäksi latausinfrastruktuurin toteutuksen vaatimat kustannukset ovat keskeinen osa kokonaiskustannuksia.

Valmistelussa on pyritty lieventämään hankintoihin kohdistuvaa kustannuspainetta eriyttämällä veloitteet alueellisesti. Tästä huolimatta myös haja-asutusalueille esitetään nykytilanteeseen nähden kovia 35 %:n puhtaiden ajoneuvojen osuuksien veloitteita. Tämä koskee sekä kuntia että hyvinvointialueita (esim. Lappi). Myöskään 17 asukasluvultaan suurimman kaupungin korkeisiin 50 %:n veloitteisiin ei esitetä lievennystä.

Kuntaliitto esittää, että veloitetasoja vielä tarkistetaan ja huomioidaan sote-uudistuksen vaikutus kuntien hankintoihin. Esitämme, että 17 suurimman kaupungin veloitetaso lasketaan 50 %:sta 45 %:iin. Tällöin veloitetaso olisi sama kuin näiden alueiden hyvinvointialueella, mikä olisi hallinnollisesti helpompi hahmottaa. Haja-asutusvaltaisille alueille esitämme veloitetasoksi 20 %:a 35 %:n sijaan.

Hyvinvointialueille siirtyvien sote-tehtävien myötä kunnissa tulisi pystyä hankkimaan erityisesti koulukuljetuksiin sähköistä kalustoa, jotta puhtaiden ajoneuvojen veloitteet täytetään. Koulukuljetusten palveluhankintojen osalta tilanne on kuitenkin erityisesti harvaanasutuilla-alueilla jo ennestään haastava kuljetuspalveluiden tarjonnan niukkuuden ja/tai olosuhteiden takia. Kaikilla alueilla ei ole vaatimusten mukaista puhdasta polttoainetta saatavilla. Koulukuljetukset ovat lakisääteisiä ja ne on järjestettävä joka tapauksessa. Jos tarjouksia ei saada, niin tilanne ei muutu uudella kilpailuttamisella tai suorahankinnalla. Liikennöitsijöiden valmius sähköautoinvestointeihin riippuu heidän toimintansa kannattavuudesta.

Sote-uudistuksen myötä kotihoidon käytössä olleet autot siirtyvät hyvinvointialueiden hallintaan. Tämä pienentää kaupungeissa ja kunnissa sähköistämisen kannalta potentiaalista ajoneuvoryhmää. Samalla paine palveluhankintojen ajoneuvojen sähköistämiseen kasvaa. Yksi keskeinen ongelma lain käytännön soveltamisessa on se, että ns. pienlinja-autoja (M2-ajoneuvoluokka) ei vielä ole markkinoilla tarjolla riittävästi sähköisinä versioina kustannustehokkaaseen hintaan riittävällä akkukapasiteetilla. Näiden ajoneuvojen hankinta ei välttämättä ole yrittäjille houkuttelevaa. Jos taas M2-sähköversiot rakennetaan yksilöllisesti alustan päälle, hinta muodostuu korkeaksi ja akkujen kera ajoneuvon paino ylittää helposti 5 tonnia. Tällöin ajoneuvo katsotaankin M3-ajoneuvoluokkaan kuuluvaksi. Hankintayksikön on kuitenkin tärkeää pystyä määrittelemään yksiselitteisesti, minkälaisia ajoneuvoja voidaan tarjota, jotta tarjouksia voidaan vertailla keskenään. Puhtaiden ajoneuvojen direktiivin sisältämä kategorinen jako M2- ja M3-linja-autojen erilaisten puhtauden vaatimusten välillä ei ole onnistunut käytännön hankintatyön ja kuljetuspalvelujen tarjoamisen kannalta.

Kuntayhtymät ja kuntataustaiset yhtiöt

Lakiesitys selkeyttää kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden veloitetasoja (9 §), vaikkakin ne ovat osalla organisaatioista korkeat. Esitys pyrkii kuitenkin tekemään veloitteista yksiselitteiset, mikä omalta osaltaan lisää hankintayksiköiden varmuutta lain soveltamisessa. Kuntaliitto on

painottanut tämän tarvetta lakimuutoksessa. Nykyisen lain tulkinta ja käytännön soveltaminen ovat aiheuttaneet paljon epäselvyyttä.

Vaikka lakiluonnoksessa ehdotettu muutos velvoitetasojen laskemisesta on sinällään hyvä, jää kuntataustaisten yhtiöiden toiminta-alueen käsite lain esitöiden perusteella hieman epäselväksi. Tulisikin selkeyttää, tarkoitetaanko käsitteellä yhtiön toiminta-aluetta, omistajapohjaa vai kilpailutuksen kohteena olevaa aluetta.

Esityksessä esitetään 4 §:n määritelmiin lisättäväksi kuntataustaisen yhtiön määritelmä. Kyseisessä kohdassa olisi hyvä huomioida se, että tällaisen yhtiön voi omistaa yksi kunta tai monta kuntaa yhdessä. Sama pätee myös kuntayhtymiin. Lisäksi yhtiön omistajina voivat olla muutkin hankintalain tarkoittamat hankintayksiköt. Näin ollen esitämme, että 4 §:ssä Määritelmät huomioidaan, että kyseessä voi olla myös kuntien ja muiden hankintayksiköiden, kuten valtion, hyvinvointialueen tai seurakunnan, yhteisesti omistama yhtiö. Näitä ovat esimerkiksi yhteishankintayhtiöt Hansel Oy (valtio-kunnat) ja Tuomi Logistiikka Oy (kunnat-hyvinvointialue).

Sivulla 12 käsitellään kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden hankintoja. Tekstissä todetaan, että tiedossa ei ole kuntataustaisia yhtiöitä, jotka tekisivät suuria ajoneuvo- tai liikennepalveluhankintoja. Pyydämme huomioimaan esimerkiksi edellä mainitut yhteishankintayhtiöt, jotka tekevät suuria määriä kyseisiä hankintoja.

Sivulla 19 kuvataan toteuttamisvaihtoehtoja kuntayhtymien ja kuntataustaisten yhtiöiden osalta. Tässä yhteydessä arvioidaan, että ns. tasamallissa korkean velvoitetason kunnissa velvoitteita voitaisiin kiertää tekemällä hankinnat kuntayhtymänä. Kuntaliitto huomauttaa, että kuntayhtymä on yksi kuntalain 49 §:n mukainen kuntien yhteistoiminnan muoto. Kuntayhtymän perustaminen arvioidaan aina todellisesta tarpeesta ja yhteistoimintana tuotettavien palveluiden näkökulmasta. Kuntayhtymä on aina oma, kunnasta erillinen oikeushenkilönsä, jonka perustaminen on hallinnollisesti vaativa toimenpide, eikä kuntayhtymiä lähtökohtaisesti perusteta jonkin lain velvoitteiden kiertämiseksi. Tästä syystä Kuntaliitto pitää esitöissä mainittua viittausta perusteettomana ja esittää, että ko. virke poistetaan.

Kysymys sanktioinnista

Pidämme hyvänä ja perusteluna, että lakiesitykseen ei ole sisällytetty hankintayksiköihin kohdistuvaa hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä. Kuten olemme aiemmissakin lausunnoissamme todenneet, nykyinen järjestelmä on riittävä.

Painotamme myös, että olennaista direktiivin ja lain velvoitteiden toteutumisen seurannassa ja arvioinnissa tulee olla se, että Suomi saavuttaa jäsenmaana kokonaistavoitteensa.

Lain jälkiarviointi 2024 ja rahoitusperiaate

Liikenne- ja viestintäministeriö tekee vuoden 2024 loppuun mennessä laista jälkiarvioinnin, jossa arvioidaan kuntien vähimmäisosuuksien eriyttämisen perusteena olevien tekijöiden kehitys sekä kuntien prosentuaalisten osuuksien päivityksen tarve toisen hankinta-ajanjakson (2026-2030) osalta.

Pidämme hyvänä, että kuntien velvoitetasoja tarkastellaan, mutta myös tarpeellisena, että samalla tarkastellaan kaikille hankintayksiköille asetettujen velvoitteiden asianmukaisuutta ja kokonaisuutta. Tärkeää on myös seurata ja arvioida yritysvaikutuksia ja korjata sääntelyä tarvittaessa.

Kuntaliitto kiinnitti voimassa olevan lain valmistelun yhteydessä huomiota rahoitusperiaatteen toteutumisen tarpeeseen kuntien velvoitteiden osalta. Hallituksen esityksessä eivät toteutuneet valtiosuuslainsäädännön ja hallituksen asettamat velvoitteet rahoitusperiaatteen osalta.

Hyväksyessään voimassa olevan lain eduskunta hyväksyi (EV 106/2021 vp – HE 70/2021 vp) myös seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto huolehtii jo ennen esityksessä tarkoitettua väliarviointia kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisesta myös käytännössä ja lisäksi varmistaa riittävän tuki- ynnä muin tarvittavin toimenpitein, että puhtaiden ja energiatehokkaiden ajoneuvojen käyttö esityksen mukaisiin tarkoituksiin on mahdollista myös niillä alueilla, joilla lataus- ja jakeluinfrastruktuuria ei synny markkinaehtoisesti.

Korostammekin, että lain vaikutusten arvioinnissa tulee seurata kuntien lakisääteisten velvoitteiden vaikutusta kustannusten kehittymiseen ja kompensoida kustannusten kasvu.

Neuvontaa hankintayksiköille

Lain kokonaisuus on varsin moniulotteinen ja hankintayksiköt tarvitsevat lain tulkintaan ja velvoitteidensa toteuttamiseen neuvontaa. Esitämme, että tätä tarkoitusta varten laadittaisiin liikennehallinnon, Kuntaliiton ja muiden keskeisten tahojen yhteistyönä selkeä opas, jossa esitetään havainnollisesti perusasiat lain soveltamisesta eri hankintayksiköiden toiminnassa ja eri tilanteissa. Kuntaliitto osallistuu mielellään yhteistyöhön tällaisen aineiston tuottamisessa. Myös yritykset tarvitsevat lain sisällöstä ja velvoitteista helposti ymmärrettävää aineistoa.

Muita huomioita esitysluonnoksesta

Lain esitöissä ja pykälissä on mainittu sekä maakunnat että hyvinvointialueet, osin tarkoittamaan samaa asiaa. Johdonmukaista olisi, että velvoitetasoja tai niiden laskemista koskevissa tilanteissa viitattaisiin hyvinvointialueisiin.

Taulukossa (sivu 11), jossa on esitetty kuntien sosiaalitoimen hankintakustannukset maakunnittain vuosina 2019 ja 2020, on huomattavia yhteenlaskuvirheitä sarakkeiden kokonaissummissa. Korjatuilla luvuilla ero vuoden 2019 ja koronavuoden 2020 hankintojen kustannuksissa ei muodostu läheskään niin suureksi kuin taulukko nyt osoittaa. Ero vuosien kokonaissummissa on tällöin 23 miljoonaa, eikä lähes 51 miljoonaa.

Sivuilla 10 ja 12 on epätarkkoja ilmaisuja varhaiskasvatuksen kuljetusten osalta. Tekstissä puhutaan sosiaalitoimen kustantamista esikoululaisten kuljetuksista ja lasten päivähoidon kuljetuksista. Väärinkäsitysten välttämiseksi tekstiä tulee tarkentaa ja tuoda esille, missä tilanteissa palvelua järjestetään sosiaalitoimen kuuluvana toimintana.

Varhaiskasvatuslain mukaan kunnalla ei ole veloitetta järjestää kuljetuksia varhaiskasvatuslain mukaiseen toimintaan. Esi- ja perusopetuksen järjestämiseen sovelletaan perusopetuslakia (628/1998) ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Perusopetuslaissa on säädetty esiopetuksen oppilaan perusopetuslain mukaisesta koulumatkaetuudesta ja näiden kuljetusten järjestämisen kustannuspohja on osa esiopetuksen järjestämistä koskevia kustannuksia.

Annamme mielellämme lisätietoja asiasta. Pidämme myös tärkeänä, että hallituksen esitys käsitellään Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Johanna Vilkuna, kehittämispäällikkö

Katariina Huikko, johtava lakimies

Yhdyskunta ja ympäristö -yksikkö

Lakiyksikkö

Vilkuna Johanna
Suomen Kuntaliitto ry