

Asia: VN/4099/2024

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

Pirkkalan kunta toteaa, että esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät muun muassa julkisten hankintojen tehokkuudesta ja kustannussäästöistä ovat kannatettavia, koska tavoitteiden saavuttaminen välittyisi myönteisesti kuntatalouteen. Esityksen keskeisenä sisältönä on sidosyksikkösääntelyn tiukentaminen siten, että sidosyksikölle vähimmäisomistusosuudelle asetetaan kategorinen 10 prosentin vähimmäisvaatimus. Sellaisenaan tällä kriteerillä ei saavuteta esityksen tavoitteita, koska se johtanee toiminnallisesti perustellun ja aidon yhteistyön järjestämiseen toisin, josta puolestaan seuraa muutuskustannuksia ja toimintavolyymien pienentyessä toiminnan tehokkuus saattaisi heikentyä. Tällainen vaatimus voi johtaa tiettyjen toimialojen kilpailutusten lisääntymiseen, mutta nykyisessä muodossa vaikutukset kohdistuvat myös sellaisiin toimialoihin, jotka on jatkossakin perusteltua järjestää kuntien aitona yhteistoimintana yhteisyritysten tai muiden yhteistoimintamuotojen kautta.

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?**

65 § Markkinakartoitus

Tälläkin hetkellä markkinakartoitusta hyödynnetään kunnan hankintojen valmistelussa. Esitetty muutos ei merkittävästi vaikuttaisi nykyiseen käytäntöön.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus

Esityksen perusteella on epäselvää, mitä tällaisella kertomuksella pyritään saavuttamaan. Selvää kuitenkin on, että se lisää hankintojen valmisteluun liittyvää hallinnollista työmäärää.

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Pirkkalan kunnan näkökulmasta esitys on erittäin ongelmallinen jätevesihuollon ja jätehuollon toimialoilla, eikä missään määrin palvelisi esityksen tavoitteita, vaan lisäksi merkittävästi kuntien ja sitä kautta koko yhteiskunnan kustannuksia täysin tarpeettomasti ja heikentäisi yhteiskunnallista huoltovarmuutta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Näkemyksemme mukaan vähintäänkin jätevesihuolto ja jätehuolto tulisi rajata esitetyn vähimmäisomistusosuutta koskevan sääntelyn ulkopuolelle. Näillä toimialoilla kyse on kuntien aidosta yhteistyöstä, jota varten kuntien yhteisesti omistamat yhtiöt ovat tehneet merkittäviä investointeja ja täten turvanneet alueen jätevesi- ja jätehuollon järjestämisen tehokkaasti ja ympäristöystävällisesti. Lisäksi kuntien omistamien kehitysyhtiöiden osalta lainsäädäntö johtaisi epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin, joilla ei edistettäisi lain tavoitteita. Esityksen toteutuessaan sellaisenaan, olisi se kokonaisuutena äärimmäisen haitallinen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Seuraavassa on arvioitu esityksen vaikutuksia tiettyjen yhtiöiden kannalta, joissa kunnalla on alle 10 prosentin vähemmistöomistus ja joihin esityksellä olisi merkittäviä vaikutuksia.

Tampereen Seudun Keskuspuhdistamo Oy

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 siirtolinjoiheen 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.

Vesihuoltoalan, sisältäen jätevesihuollon, ominaispiirteenä on, että vesihuollosta vastaavilla yksiköillä on luonnollinen monopoli, sillä yhtä useamman laitoksen toiminta samalla alueella ei ole taloudellisesti kannattavaa, tarkoituksenmukaista tai mitenkään perusteltavaa.

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 kriisinkestävytyden 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 muun muassa paremman jätevedenpuhdistuspalvelun, jolla on suora positiivinen yhteys esimerkiksi ympäristöluvasta johtuvien velvoitteiden täyttämiseen ja jopa näiden ylittämiseen. Yhteiskunnan näkökulmasta tällainen kehitys on toivottavaa.

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.

Omistusosuuksien keinotekoinen rajaaminen aiheuttaisi yhtiössä mittavaa omistus pohjan uudelleenjärjestelyä tilanteessa, jossa omistajat ovat juuri tehneet yhtiöön valtavia investointeja kokonaan uuden, modernin keskuspuhdistamon rakentamiseksi turvatakseen jätevedenpuhdistuspalvelut kauas tulevaisuuteen. Hanke on myös mitoitettu palvelemaan omistajajoukon nykyistä ja arvioitua tulevaa käyttöä.

Ajatus siitä, että osakkaat joutuisivat luopumaan omistuksistaan yhtiössä, johon ne ovat investoineet valtavasti ja jonka valmistumista ja käyttöönottoa vasta odotetaan, on yksinkertaisesti absurdi. Omistus pohjan rajaaminen olisi niin ikään osakaskuntien oikeusvarmuuden kannalta hyvin kyseenalaista ja huolestuttavaa.

Yleisellä tasolla ehdotus on vesihuollon toimialalla yhteiskunnan kannalta epätarkoituksenmukainen. Se vaarantaisi huoltovarmuuden toteutumista, aiheuttaisi kunnille valtavia taloudellisia lisävelvoitteita,

sekä lisää pahimmillaan vaaraa myös jätevesien ympäristölainsäädännön vastaiselle vesistöihin laskemiselle. Uusien jätevedenpuhdistamoiden edellyttämien ympäristölupien hankkiminen paikalliseen jäteveden käsittelyyn kestäisi käytännössä useita vuosia, pahimmillaan jopa yli 10 vuoden viranomaisprosessin.

Pirkanmaan Jätehuolto Oy

Pirkanmaan Jätehuolto Oy on 17 kunnan omistama yhtiö, jonka tehtävä on tuottaa kunnille lakisääteisesti kuuluvat jätehuollon palvelutehtävät. Pirkanmaan Jätehuollon osalta muutos koskettaa kaikkia yhtiön omistajakuntia ja merkitsee toteutuessaan laajamittaista jätehuollon uudelleenjärjestelyn tarvetta. Kategorinen 10 prosentin vähimmäisomistusosuus tarkoittaa toteutuessaan sitä, että yhtiössä voisi ehdotettujen sidosyksikköaseman täyttymisen kriteerien näkökulmasta olla korkeintaan kymmenen omistajaa. Kuntien vastuulle kuuluvassa jätehuollossa on kysymys kuntien lakisääteisestä tehtävästä - ei hallitusohjelmakirjauksen mainitsemista tukipalveluista, vaan tarkasti säännellystä kokonaisuudesta. Pirkanmaan Jätehuolto toteuttaa omistajiensa sidosyksikkönä kuntavastuullisen jätehuollon palvelutehtäviä jätelaissa säädetysti julkisena hallintotehtävänä.

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 merkittävyyteen 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 kaikkein 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 kaikkialla Suomessa. Erityisesti pienet ja keskisuuret kunnat voivat kohdata haasteita riittävien palvelujen saamiseen kohtuullisin hinnoin.

Business Tampere Oy

Business Tampere on Tampereen kaupunkiseudun elinkeino-yhtiö, joka edistää alueen elinvoimaa, houkuttelee investointeja ja vahvistaa paikallisten yritysten kanssa tehtävällä yhteistyöllä niiden kasvua ja kansainvälistymistä. Business Tampereen omistavat Tampereen kaupunkiseudun kunnat. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaisi epätarkoituksenmukaisiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta käytännön hyötyä. Elinkeino-yhtiössä on kyse aidosta yhteistyöstä, jota kunnat ovat ryhtyneet tekemään edistääkseen edellä mainittuja tavoitteita. On syytä huomioida, että kaupunkiseudulla toimiessaan, palvelee yhtiö työssäkäyntialueen kuntien yrityksiä ja asukkaita muodostaen luonnollisen kokonaisuuden. Vaikka yhtiön toiminta on mahdollista järjestää toisin, tulisi päätös siitä olla kuntien itsemääräämisoikeuden piirissä. On vaikea nähdä, miten tällaisen yhtiön toiminnan päättyminen nykyisessä laajuudessaan, palvelisi uudistukselle esitettyjä tavoitteita.

Nuera Palvelut Oy

Pirkkalan kunta on Nuera Palvelu Oy:n pienosakas ja hankkii sidosyksiköltään palkanlaskenta ja hr-järjestelmäpalvelut. Esitys voisi johtaa tämän palvelukokonaisuuden kilpailuttamiseen, mutta kunta voi myös järjestää nämä palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai järjestää ne itse. Joka tapauksessa kunnan käyttämä hr-järjestelmä tulisi edellä mainituissa vaihtoehdoissa kilpailuttaa uudelleen. Heinäkuussa 2027 päättyvä siirtymäaika voi tällaisen hankinnan toteutuksen keston nähden olla juuri riittävä, mutta aikataulu on silti kireä. Sen sijaan palveluntuottajien mahdollisuudet osallistua samaan aikaan markkinoille tuleviin markkinavuoropuheluihin ja tarjouspyyntöihin sekä toteuttaa palvelunsiirrot tai järjestelmien käyttöönottoprojektit, on kysymysmerkki.

Tämä voi johtaa tilanteisiin, jossa tarjouksia saadaan niukasti ja niiden hinnoittelu ei vastaa normaalia markkinahintaa, koska palveluntuottajien kapasiteetti osallistua samaan aikaan julkaistuihin kilpailutuksiin ja viedä käyttöönottoprojektit läpi, on rajallinen. Tästä syystä on mahdollista, että lyhyt siirtymäaika tulee lisäämään näiden palveluiden kustannuksia ja käyttöönottoprojekteille voi kohdistua kohtuuttomia aikataulupaineita, mikä voi näkyä esimerkiksi palkanmaksun viivästymisessä ja oikeellisuudessa. Luonteeltaan nämä palvelut ovat sellaisia, jossa yleensä suositaan pitkiä sopimuskausia, koska käyttöönottoprojektiin liittyy merkittävä työmäärä ja kustannus. Tällöin epäedullisessa markkinatilanteessa tehdyt sopimukset rasittaisivat julkista taloutta vuosiksi eteenpäin, eikä hankintalain tavoitteita lyhyen siirtymäajan vuoksi voida saavuttaa.

Riittävä siirtymäaika tässä tapauksessa voisi olla vuoden 2029 loppu, jolloin vältetään hetkellisen kysynnän todennäköisesti aiheuttama markkinavääristymä ja siihen liittyvät taloudelliset ja toiminnalliset riskit.

- **Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?**

Kysymykseen on otettu kantaa kohdassa "Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?"

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)**

Kysymykseen on otettu kantaa kohdassa "Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?"

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Kysymykseen on otettu kantaa kohdassa "Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?"

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

Kysymykseen on otettu kantaa kohdassa "Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?"

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

Kysymykseen on otettu kantaa kohdassa "Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?"

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

Kysymykseen on otettu kantaa kohdassa "Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistussuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?"

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne? Onko esitetty muutos riittävä

keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Kysymykseen on otettu kantaa kohdassa "Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?"

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Tähän ei ole lausuttavaa.

- **Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?**

Tähän ei ole lausuttavaa.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Tähän ei ole lausuttavaa.

Muut huomiot

-

Ruokonen Tommi
Pirkkalan kunta - Kunnanhallitus