

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?

Ehdotetuilla toimenpiteillä lisätään hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, eikä niillä ole suoraa vaikutusta uudistuksella tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

Sidosyksikkösääntelyn osalta ehdotetut muutokset ovat vesihuollon toimialalla räikeässä ristiriidassa niillä tavoiteltujen päämäärien kanssa.

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?**

Ehdotetut muutokset lisäävät hankintayksikön hallinnollista taakkaa sekä tulkinnanvaraisuuksia ja riitatilanteita. Markkinakartoitus ja hankintojen huolellinen valmistelu toimivat jo tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön nojalla hyvin, eikä sääntelyn muuttamisella saavuteta toivottuja hyötyjä, päinvastoin.

Hankintalain 65 §: Markkinakartoitus toimii hyvin nykyisellään, eikä markkinakartoitusta ole tarpeen säätää pakolliseksi edes yli 10 M€ hankintoihin. Sääntelyn lisääminen johtaisi hankintayksiköiden kannalta hallinnollisen taakan lisääntymiseen sekä ennakoimattomuuteen.

Hankintalain 75 §: Lähtökohta hankintojen osiin jakamiselle ja siitä valittamiselle johtaa hankintayksikön näkökulmasta kohtuuttomiin tilanteisiin. Työryhmän mietinnössä on ylipäättään huomioitu rakennusurakoita hyvin niukasti, joiden koko, monimutkaisuus ja aikataulussa pysymisen tärkeys voivat vaihdella hyvinkin paljon. Etenkin rakentamisen kohdalla velvoite jakaa hankinta osiin on tulkinnanvarainen ja hyvin epäselvä. Minkälaiseen valituskierteeseen hankintayksikkö ajautuu, jos osiin jakamista koskevasta päätöksestä on mahdollista valittaa? Hankintayksiköillä on asiantuntemusta ja kykyä toteuttaa hankinnat tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ilman osiin jakamista koskevaa pakottavaa sääntelyä.

Tarkoituksenmukaiseen hankintakokonaisuuteen vaikuttavat mm. markkinatuntemus sekä hankintayksikön oman sopimusoikeudellisen aseman turvaaminen eri rajapinnat ja vastuut huomioimalla. Ehdotettu pakottava osiin jakaminen johtaisi merkittäviin ongelmiin kokonaisuuden hallinnassa, lisäksi rajapintoja, kustannuksia sekä riskejä ja näistä syntyviä tulkinnanvaraisuuksia. Lisäksi hankintayksikön oma sopimushallinta hankaloituisi ja hallinnolliset kulut kasvaisivat.

Hankintalain 125 §: Kategorinen velvoite hankinnan keskeyttämiselle lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa, eikä ole myöskään tarjoajien näkökulmasta omiaan lisäämään julkisten hankintojen houkuttelevuutta. Etenkin vesihuollon toimialalla markkina on hyvin spesifi ja tarjoajien määrä on usein jo lähtökohtaisesti vähäinen. Hankintayksikön kilpailutusosaamiseen kuuluu tuntea markkinat ja käydä vuoropuhelua hankinnan kohteen määrittämiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta vastustamme kategorista velvoitetta hankintojen valmisteluun ja keskeytykseen.

Samalla haluamme tuoda esiin, että vesihuollon toimialalla pääosa hankintayksiköistä noudattaa erityisalojen hankintalainsäädäntöä, ja mikäli lain uudistuksessa esitetyt muutokset toteutuisivat, johtaisi se vielä suurempaan epäsuhtaan hankintalakia ja erityisalojen sääntelyä noudattavien vesihuoltolaitosten kohdalla, vaikka tarjoajien näkökulmasta laitokset muodostavat yhtenäisen markkinan.

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

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Jyväskylän Seudun Puhdistamo on Jyväskylän (87%), Muuramen (4,3%) ja Laukaan (8,7%) omistama jätevedenpuhdistamo. Lausunnolla olevan luonnoksen mukaan Muuramen ja Laukaan tulisi kilpailuttaa jätevedenpuhdistus, vaikka sille ei ole käytännössä edes vaihtoehtoa.

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 veloitteen vesihuoltopalvelun toteuttamisesta toiminta-alueellaan. Toiminta on huoltovarmuuskriittistä ja osa yhteiskunnan keskeistä infrastruktuuria.

Vesihuoltoalan ominaispiirteenä 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 kriisinkestävyuden 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.

Omistusosuusien keinotekoinen muuttaminen hankintalakiin esitettyjen sidosyksikön omistusosuusrajausten vuoksi olisi kestänyt vesihuoltolaissa säädettyjen tavoitteiden ja toiminta-alueen kannalta. Pienetkin muutokset vesihuoltoon 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.

Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy:n osakkaat käyttävät yhtiöön jo nykyisin voimassa olevan hankintalain sidosyksikkösääntelyn edellyttämällä tavalla määräysvaltaa samalla tavalla kuin omiin toimipaikkoihinsa. Kaikilla 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.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vaikutukset vesihuoltoalalle ovat erittäin negatiivisia ja vesihuoltolain hengen vastaisia. Vesihuoltolain 5 §:n mukaisesti kunnan tulee kehittää vesihuolto alueellaan yhteistyössä mm. muiden kuntien kanssa. Seudullisessa yhteistyössä (usean kunnan omistamissa yhtiöissä) on paremmat edellytykset huomioida esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyviä kysymyksiä; asia, jonka merkitys on tunnustettu myös hallitusohjelmassa ja työryhmän mietinnössä.

Hallitusohjelmassa ja mietinnössä asetetut tavoitteet sidosyksiköiden väärinkäytön suitsimiselle ovat sinänsä kannatettavia, mutta Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy:n mukaan kategorinen vähimmäis- tai enimmäisomistusta koskeva vaatimus on vesihuollon toimialalla yksinkertaisesti kestänyt, vastoin vesihuoltouudistuksen tavoitetta turvata vesihuolto pyrkimällä suurempiin laitossyksiköihin sekä lain uudistuksella tavoitetultujen päämäärien vastainen.

Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa esityksen vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon arvioidaan tarkasti, sillä omistusosuuden vähimmäisvaatimus voi merkittävästi rajoittaa kuntien itsehallintoa ja mahdollisuutta tehdä verkostomaista yhteistyötä.

Samalla pidämme tärkeänä, että jatkovalmistelussa vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta tehdään huolellinen vaikutusarviointi. Sidosyksikkösääntely vaikuttaa olennaisesti yhteiskuntamme rakenteiden järjestämiseen, jolloin tehtävien ratkaisujen tulee pohjautua luotettavaan vaikutusarviointiin.

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

Omistusosuuksien keinotekoinen rajaaminen aiheuttaisi yhtiössä omistus pohjan uudelleen järjestelyä.

Yleisellä tasolla ehdotus on vesihuollon toimialalla yhteiskunnan kannalta epätarkoituksenmukainen. Se vaarantaisi huoltovarmuuden toteutumista, suistaisi kuntia taloudelliseen kriisiin sekä lisäisi 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.

Vesihuoltolain tavoitteena (1 §) on ”turvata sellainen vesihuolto, että kohtuullisin kustannuksin on saatavissa riittävästi terveydellisesti ja muutoinkin moitteetonta talousvettä sekä terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen viemärointi”. Muutosehdotus on siten myös vesihuoltolain vastainen, sillä muutos lisäisi kustannuksia merkittävästi.

Valoisammassakin skenaariossa skaalaetujen ja laajemman omistus pohjan myötä menetetään tai vähintäänkin heikennetään taloudellisia mahdollisuuksia investointeihin. Siitä huolimatta, että lakiehdotuksessa muutokset vesihuollon osalta kohdistuvat pelkkää jätevedenpuhdistusta harjoittaviin yhtiöihin, muutoksella olisi saman omistus pohjan kautta välillisesti vaikutusta myös kuntien mahdollisuuksiin investoida talousvedestä huolehtiviin yhtiöihinsä. Muutoksella olisi siten vaikutusta koko vesihuollon laatuun – talousveden laatuun, jätevedenpuhdistuspalvelun laatuun sekä ennen kaikkea yhteiskunnan mahdollisuuksiin varautua vesihuoltoon koskettaviin kriiseihin ja poikkeustilanteisiin. Vesihuoltoverkoston korjausvelka kasvaisi entisestään. Samalla jo tehtyjen investointien käyttöaste romahtaisi. Huoltovarmuus ja varautuminen heikkenisivät toimialalla, jonka toimintavarmuudelle on painava julkinen intressi.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko**

toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

-

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

Vesihuollon toimialalla muutoksesta ei syntyisi lainkaan taloudellisia hyötyjä kenellekään, sillä vesihuollossa yksityisiä markkinoita ei edes tavoitella (ks. EK 26/2021 vp).

Vesihuollon toimialalla sidosyksikön vähimmäisomistusosuuksien asettaminen on ristiriidassa hallitusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden, kuten julkisen sektorin tehokkuuden parantamisen sekä alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten kasvattamisen kanssa.

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

Vesihuollon toimialalla pitkäkään siirtymäaika ei anna aihetta tarkastella asiaa toisin, sillä siirtymäajan jälkeenkin ehdotus on räikeässä ristiriidassa vesihuoltolaissa asetettujen tavoitteiden, huoltovarmuuden turvaamisen sekä kuntien taloudellisen kantokyvyn kanssa. Vesihuollon toimialalla muutoksella tavoiteltuihin päämääriin ei päästä minkäänlaisen siirtymäajan jälkeenkään.

Muiden toimialojen osalta siirtymäaika on yleisellä tasolla hyvin tiukka (hankintayksiköt joutuvat kilpailuttamaan hankintansa käytännössä samaan aikaan, joka voi vääristää markkinoita).

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

-

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

Näkemyksemme mukaan vesihuollon rajaaminen toimialana sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan sääntelyn ulkopuolelle on yksinkertaista ja täyttää mietinnössä asetun tavoitteen soveltamisalapoikkeusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Soveltamisalapoikkeus olisi mahdollista kirjata lakiin siten, ettei sidosyksikön omistusosuutta koskevaa sääntelyä sovellettaisi sellaisiin hankintayksiköiden omistamiin vesihuollon toimijoihin, jotka huolehtivat vesihuoltolaissa asetettujen toimintojen harjoittamisesta sekä näihin toimintoihin suoraan liittyvistä toiminnoista kuten jäteveden energiasisällön hyödyntämisestä omistajiensa puolesta.

Poikkeuksesta olisi mahdollista säätää mietinnössä esitetyllä tavalla myös erityislainsäädännössä, tässä tapauksessa vesihuoltolaissa. Erityisesti poikkeuksessa on huomioitava viranomaissektorin hankintalain soveltamisalan piirissä olevat yksinomaan jätevesihuoltoa harjoittavat yhtiöt.

Vesihuollossa toteutuu jo ehdotetun sääntelymuutoksen taustalla oleva tavoite siitä, että sidosyksikköhankinnoissa on kyse hankintayksikön omien voimavarojen käyttämisestä.

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?

Pidämme erittäin tervetulleena mahdollisuutta huomioida turvallisuutta ja huoltovarmuutta hankinnoissa. Vesihuolto on osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja huoltovarmuus on toiminnassamme keskeistä. Toivoisimme, että vesihuollon toimialalla olisi mahdollisuuksia huomioida huoltovarmuutta ja turvallisuutta vielä nykyistä laajemmin esimerkiksi soveltamalla puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lainsäädäntöä helpommin. Olisi toivottavaa, että esimerkiksi varautumiseen liittyviä hankintoja olisi tarvittaessa mahdollista tehdä julkisen kilpailutuksen sijaan myös kohdennetuilla kyselyillä tai esimerkiksi suppeampia tietoja julkaisemalla.

Samalla nostamme esiin, että vesihuollon toimialalla esitetyllä sidosyksikköyksikön omistusosuuksien rajaamisella nimenomaan heikennettäisiin turvallisuuden ja huoltovarmuuden toteutumista merkittävästi.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Ehdotus on kannatettava ja sujuvoittaisi toteutuessaan hankintamenettelyotteiden tarkastamista

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

-

Hankintojen ilmoittaminen

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

Nykyinen lainsäädäntö toimii hyvin, eikä tarvetta muutoksille mielestämme ole.

Muut huomiot

-

Masri Sanna
Jyväskylän Seudun Puhdistamo Oy