

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

Johdanto

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.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 20 päivänä helmikuuta 2024 työryhmän valmistelemaan hankintalainsäädännön muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen hankintalakiin liittyvien hallitusohjelmakirjausten mukaisesti. Työryhmä päätti työnsä 30.11.2024 ja luovutti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle tammikuussa 2025.

Tausta

Pääministeri Petteri 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.

Tavoitteet

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.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausuntoa pyydetään koko mietinnöstä.

Lausuntopalautte on muun ohella myös tärkeä osa varsinaisen hallituksen esityksen valmisteluun kuuluvaa vaikutusarviointia. Lausuntoa pyydetään erityisesti hankintojen valmistelusta ja sidosyksiköiden käytön rajoituksesta sekä niitä koskevien muutosehdotusten vaikutuksista.

Mietinnön luvussa 4 käsitellään sen sisältämien ehdotusten vaikutuksia. Luvussa arvioidaan muun muassa vaikutuksia yrityksiin, viranomaisiin, hallinnolliseen taakkaan sekä ympäristöön ja yhteiskuntaan. Muutosten vaikutusarviointityö on vielä meneillään, ja lausunnoista saatava palaute on tärkeä osa vaikutusten arviointia.

Hankintayksiköitä edustavia lausunnonantajia pyydämme lausumaan erityisesti mietinnön lakiehdotusten vaikutuksista hankintayksiköiden hallinnolliseen taakkaan, palvelujen järjestämistapoihin sekä käytännön hankintatoimeen. Vastauksia pyydetään kaikilta vastaajaorganisaation toimialoilta, joissa tehdään hankintoja. Vastauksessa pyydetään yksilöimään, koskevatko vaikutukset tiettyjä toimialoja vai koko organisaation hankintakenttää.

Tarjoajia, ehdokkaita ja toimittajia edustavia lausunnonantajia pyydämme lausumaan erityisesti mietinnön lakiehdotusten vaikutuksista liiketoimintamahdollisuuksiin, julkisten hankintojen houkuttelevuuteen ja hallinnolliseen taakkaan, sekä markkinoiden toimintaan yleisesti.

Kansalaisjärjestöjä sekä muita kuin hankintayksiköitä ja tarjoajia edustavia lausunnonantajia pyydämme lausumaan erityisesti mietinnössä esitettyjen muutosten vaikutuksista julkisten hankintojen laatuun, sekä niiden ympäristö- ja yhteiskuntavaikutuksista.

Kaikkia lausunnonantajia pyydämme antamaan näkemyksenne mietinnön ehdotusten vaikutuksista sekä näkemyksenne mietinnön vaikutusarviointia koskevasta luvusta. Erityisesti, mitä vaikutuksia mietinnöstä puuttuu, ja onko esitettyjä vaikutuksia arvioitu mielestänne oikein.

Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse. Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet.

Lausuntoja voivat antaa myös muut kuin jakelussa mainitut tahot. Kaikki lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan Lausuntopalvelussa ja Hankeikkunassa.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 11.3.2025 Lausuntopalvelu.fi:n kautta.

Valmistelijat

Lisätietoja asiassa antavat:

Johtava asiantuntija Riikka Hietanen (riikka.hietanen@gov.fi, +358 295 047 078)

Johtava asiantuntija Terhi Kauti (terhi.kauti@gov.fi . +358 295 047 254)

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

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

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?

-

- 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?

Hallitusohjelman mukaisena hankintalain uudistus olisi Euroopan tiukimpia. Se vaikeuttaisi erityisesti pienten kuntien, kuten Kuhmoisten kunnan, toimintaan ja yhteistyöhön yli kuntarajojen. Esitetty yhtiöiden ja muiden yhteisöjen vähimmäisomistusprosentti on perusteeton ja kohtelee eri kokoisia kuntia eriarvoisesti.

Ehdotus vaikeuttaa ja jopa vaarantaa lakisääteisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Vähimmäisomistusprosentista säätämällä rikotaan toimivat palveluiden yhdessä järjestämisen rakenteet. Esimerkiksi jätealan nykyisen alueellisen yhteistyön taustalla on eurooppalainen ja kansallinen jätealan sääntely, jonka vaatimusten korkean tason saavuttaminen ja vaaditut infrastruktuuri-investoinnit ovat kannustaneet kuntia alueelliseen yhteistyöhön.

Kuntien yhteistyötä on peräänkuulutettu julkisten kustannusten sekä toiminnallisten hyötyjen saavuttamiseksi. Sidosyksikkörakenne on tarjonnut monenlaisiin tarpeisiin ja erilaisiin maantieteellisiin ympäristöihin mukautuvan rakenteen kuntien yhteistyölle. Kunnilla tulee jatkossakin olla erilaisia vaihtoehtoja organisoida kuntien välistä yhteistyötä eri toimialoilla.

Kunnan oikeus päättää palveluidensa järjestämisestä kuuluu perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain mukaisen oikeuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan erittäin painavista syistä. Esitetylle rajaukselle ei ole esitetty perusteita.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kunnat ovat perustaneet yhteisesti omistettuja yhtiöitä nimenomaan palvelutuotannon tehostamiseksi ja investointikustannusten jakamiseksi. Jatkossa yhä enemmän merkitystä on myös osaavan työvoiman saatavuudella. Sidosyksiköiden kautta tuotetut tai hankitut palvelut ovat pienille kunnille taloudellinen ja kestävä tapa järjestää palvelut yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Pienissä kunnissa osaaminen ja resurssit ovat rajalliset.

Vähimmäisomistusosuus sidosyksiköissä ei huomioi eri toimialojen, alueiden ja erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja.

Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat vaikeaan tilanteeseen sekä osaajapulaa että heikon markkinatilanteen vuoksi. Erityisesti syrjäisemmillä seuduilla sidosyksiköt ovat tärkeitä osaamiskeskittymiä, joilla on merkittävä rooli alueen kehittämisessä.

Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat.

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

Jätehuollon järjestämisen haasteellisuudesta johtuen Kuhmoisten kunnan yhtenä tulevaisuuden tarkasteluvaihtoehtona on ollut hakeutuminen johonkin jätehuolto-yhtiöön mukaan, jonka tämä lakimuutos tekisi todennäköisesti mahdottomaksi.

- 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?

-

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

Muutoksen toteuttamiseen varattu 1,5 vuoden siirtymäaika on selkeästi alimitoitettu. Myös jätealalle esitetty 2,5 vuoden siirtymäaika on riittämätön alan lakisääteisistä erityisvelvoitteista ja erityispiirteistä johtuen.

Pelkästään siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli sääntely toteutuisi ehdotetussa muodossa, siirtymäajan tulisi olla vähintään kolme vuotta ja jätealalle viisi vuotta.

- 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?

Jätehuolto tulisi jättää omistusosuusvaatimuksen ulkopuolelle.

Kunnille on säädetty lakisääteinen velvoite huolehtia asukkaidensa jätehuollosta. Palvelun tuottaminen perustuu jätelain 32 §:n mukaiseen velvoitteeseen, jonka mukaan kunnan on järjestettävä kotitalouksien jätehuolto ja kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan yhdyskuntajätehuolto sekä edellä mainituissa toiminnoissa syntyvien saostus- ja umpisäiliöjätteiden jätehuolto.

Kuhmoisten kunta on kuntakentässä poikkeuksellinen pieni kunta, joka hoitaa tällä hetkellä jätehuoltonsa itse. Tämä on kuitenkin osoittautunut erittäin työlääksi ja haasteelliseksi jätehuollolle laissa asetettujen velvollisuuksien koko ajan lisääntyessä ja vaatavuustason kasvaessa. Jätehuolto on Kuhmoisten kuntaorganisaatiossa käytännössä kolmen työntekijän vastuualueilla, mikä on lähes puolet kunnan teknisen toimen toimistohenkilöstöstä. Tämä tarkoittaa luonnollisesti sitä, että nämä henkilöt eivät voi olla yhteensä yhtä osaavia hallitsemaan jätehuollon vastuullista kenttää kuin isojen, ainoastaan jätehuoltoon keskittyvien jätehuoltoyhtiöiden kymmenet toimistotyötä tekevät henkilöt.

Kuhmoisten jätehuoltoviranomaisena toimii tekninen lautakunta, jolla ei ole erityistä ammattiosaamista jätehuollon aihepiiristä. Myös erilaiset raportointivelvoitteet, rekisterien ylläpito, asukkaiden laskutus, jätetaksan määrittäminen ja moninaiset kilpailutukset ja sopimukset ovat osoittautuneet haasteellisiksi ja työläiksi hoitaa nykyisillä resursseilla.

Jätteiden keräys-, kuljetus- ja käsittelytoiminnassa pienen kunnan pienen volyymin kilpailutuksiin saadaan usein hyvin vähän tarjouksia ja joskus voi käydä niin, että niitä ei tule lainkaan. Kunnalla on kuitenkin lakisääteinen vastuu tuottaa jätehuoltopalvelut myös silloin, kun markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Kuhmoisten kunta on haasteellisen tilanteen edessä, jos työn tekemiseen halukasta yritystä ei löydy. Kunnalla ei ole omaa kalustoa eikä käsittelylaitoksia.

Jätehuollon järjestämisen haasteellisuudesta johtuen kunnan yhtenä tulevaisuuden tarkasteluvaihtoehtona on ollut hakeutuminen johonkin jätehuoltoyhtiöön mukaan, jonka tämä lakimuutos tekisi todennäköisesti mahdolliseksi. Jätehuoltoyhtiöiden omistusosuudet määräytyvät lähtökohtaisesti asukasmäärän mukaan, mikä on luonnollinen muuttuja kuvaamaan erikokoisten kuntien jätelain mukaisia vastuita. Koska Kuhmoisissa asuu hieman yli 2000 asukasta, olisi meidän osuutemme lähimmissä jätehuoltoyhtiöissä huomattavasti pienempi kuin hallituksen esityksen mukainen 10 prosenttia. Tuskin mm. isojen kaupunkien alueilla sijaitsevat jätehuoltoyhtiöt olisivat kiinnostuneita antamaan 10 prosentin omistusosuutta pienelle kunnalle.

Jätelaki ei mahdollista toiminnan rahoittamista omistajien omistusosuuksien mukaan, vaan toiminnan rahoituksessa on noudatettava jätelain 79 §:ää. Jos pienempien kuntien omistusosuutta kasvatetaan, niin niiden asukkailta kerätyt jätemaksut jakautuisivat edelleen asukasluvun mukaisesti eikä omistusosuuden mukaisesti.

Alueellisesti ajateltuna ei myöskään ole mielekästä, että samankokoiset, maantieteellisesti kaukana toisistaan sijaitsevat pienet kunnat perustaisivat omia yhtiöitään. Kymmenen pientä kuntaa yhdessäkään ei pystyisi hoitamaan itsenäisesti jätteiden käsittelyyn liittyvää toimintaa, koska siihen tarvittava infrastruktuuri ja investoinnit olisivat liian suuria ja tässä tapauksessa jätteenkäsittely jouduttaisiin yhä ostamaan ulkopuolelta. Kuljetusten kilpailutuksessa taas kaukana toisistaan sijaitsevat kunnat eivät saisi maantieteellistä hyötyä toisistaan.

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?

Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on yhteydessä varautumisen ja huoltovarmuuden kysymyksiin. Markkinaehtoisten palveluntarjoajien saatavuus vaihtelee alueittain ja loppukädessä kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla.

Yhteiskunnalle kriittisiä palveluita ja infraa ei varautumisen näkökulmasta ole järkevää kokonaan yksityistää tai siirtää yksityisten markkinoiden varaan. Kuntien vastuu järjestää mm. jätehuoltopalvelut on vahvasti sidoksissa kansalliseen varautumiseen.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

- 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?

-

Muut huomiot

-