

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?**

Esityksen tavoitteena on asetettu hankintojen tehokkuuden parantaminen ja laadukkaiden julkisten palveluiden turvaaminen. Tavoitteet ovat kannatettavat, mutta keinot niiden toteuttamiseksi johtavat päinvastaiseen tilanteeseen. Jätehuollon näkökulmasta esityksellä ei päästä säästöihin, koska kuntien tulisi purkaa jäteyhtiöt ja jätelautakunnat sekä uudelleenjärjestää jätehuolto johtuen ehdotetusta sidosyksikkösäätelystä. Tämä aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia kunnille ja lopulta kustannukset siirtyvät jätemaksuissa kuntalaisille. Hallitusohjelman tavoitteen kilpailun lisäämisessä todennäköisesti kävisi niin, että urakat pilkkoontuisivat jätehuollossa niin pieniksi osa-alueiksi, etteivät ne olisi kannattavia hankintoja edes tarjoajan näkökulmasta. Kokonaisuudessaan ehdotettu muutosesitys johtaisi jätehuollossa asiakkaiden palveluiden heikentymiseen ja kallistumiseen sekä kunnille kohtuuttomaan työtaakkaan asioiden uudelleenjärjestämiseksi pikaisella aikataululla. Monista jäteyhtiöistä muodostuisi uudelleenjärjestelyiden seurauksena hyvin pieniä ja alueellisesti hajanaisia, mikä heikentäisi kustannustehokkuutta ja palvelutasoa.

#### **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?**

Jätehuollossa hankintoja säädellään myös jätelain puolella, jossa on erityislainsäädännön turvin varmistettu mm. markkinakartoituksen käyttö hankinnoissa.

- **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?**

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen ja se on vaikeasti toteutettavissa. Vähimmäisomistusta koskevaan rajoitukseen ei ole esitetty perusteluita. Kuntien kohdalla esitys rajoittaa kuntien mahdollisuutta päättää toimintojensa järjestämisestä ja esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään ei ole riittävästi arvioitu.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus kohtelee eri kokoisia kuntia eriarvoisesti. Pienillä ja keskisuurilla kunnilla ei ole resursseja tai asiantuntemusta järjestää toimintojaan itsenäisesti esimerkiksi jätehuollossa. Uudistus aiheuttaa palveluiden uudelleenjärjestelyssä kohtuuttoman työtaakan kunnille. Jätehuollon suhteen kustannukset lankeavat lopulta jätelain mukaisesti kuntien asukkaille, kuntiin ja hyvinvointialueelle. Esitetty muutos yhtiöiden omistukseen sirpaloittaa ja rikkoo kuntien yhdessä järjestämiä toimivia palveluita. Vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole toteuttamiskelpoinen.

Kunnallisessa jätehuollossa ei ole havaittu omistusosuuksiin liittyviä määräysvaltahaasteita, joihin hankintalain uudistuksella pyritään puuttumaan. Jätealan näkökulmasta onkin täysin epäselvää, mitä asiaa omistajuuden rajoituksella yritettäisiin ratkaista.

**Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?**

Esityksellä hallitus kaventaa kuntien itsehallintoa rajoittamalla kuntien oikeutta päättää toimintojensa järjestämisestä. Hallitusohjelman tavoitteena on vähentää yksityiskohtaista normiohjausta, mutta ehdotuksessa olisi kyse poikkeuksellisen pitkälle menevästä puuttumisesta kunnan oikeuteen organisoida toimintaansa.

Jätehuollossa yhtiön omistusosuudet on usein asukaslukuun suhteutettuja. Kuntayhtiöiden omistusosuudet ovat perinteisesti määräytyneet nimenomaan kuntien asukasluvun tai palveluiden käytön määrän perusteella. Toimialueella myös jätehuoltoviranomaisessa kuntien edustajien määrä on sidottu asukaslukuun. Toimialueen jäteyhtiön on kahdeksan kunnan yhteisomistuksessa, mutta neljässä kunnassa omistusosuus on alle 10 %. Esityksessä ei siis ole otettu huomioon kuntayhtiöiden omistusosuuksien määräytymistä käytännössä.

Kansalaisten näkökulmasta ehdotettu muutos saattaisi johtaa joillakin alueilla (esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla) kuntien vaikeuksiin täyttää jätelain 34 §:ssä edellytetty jätehuollon laatuvaatimustaso.

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

Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen, sillä sääntely vaikeuttaa kuntien talouden tasapainottamista. Todennäköisesti uudistuksien myötä sidosyksiköiden kautta saadut volyyमितiedut häviäisivät ja palveluiden käyttäjien eli kuntalaisten kohdalla maksut nousevat joko suoraan tai kunnallisverotuksen kautta, riippuen palvelusta. Haastavin tilanne olisi tilanne, jossa palvelua ei saataisi lainkaan, sillä markkinoita ei välttämättä houkuttele pienet alueet ja syrjäiset sijainnit. Palvelutaso siis todennäköisesti laskisi osassa kuntia, osassa palvelua saattaisi olla jopa vaikeuksia järjestää-kustannustehokkuudesta puhumattakaan.

Tähän saakka alueelliseen yhteistyöhön on kannustettu, mm. hyvinvointialueiden perustamisella. Jätehuollossa alueelliset jäteyhtiöt ovat toimineet Suomessa pääsääntöisesti jo toistakymmentä vuotta. Alueelliset jätelautakunnat ovat tehokkaasti hoitaneet yhdessä yksikössä usean kunnan alueen jätehuoltoviranomaisen tehtävää. Suomen kaikissa kuntien yhteisesti omistamista 26 jätehuollon yhtiöstä kaikkiaan 24 yhtiössä (yli 260 kuntaa) on alle 10 prosentin omistusosuuksia, joka tarkoittaa yhtä monen yhteisen jätehuoltoviranomaisen purkaantumista Suomessa. Kunnilla ei ole omissa organisaatioissaan osaamista huolehtia jäteyhtiöiden tai jätehuoltoviranomaisten tehtäviä-tehtäviä määrittelee erityislainsäädäntö sekä velvoitteista pääosa tulee EU:sta. Suomi on jo nyt jätehuollosta varhaisvaroitusmenettelyssä, koska jätehuolto järjestetään sirpaleisella vastuunjaolla. Esitetty sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimus johtaisi jätehuollon edelleen sirpaloitumiseen.

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

Jätehuoltoviranomaisen toiminta-alue on sidottu kunnallisen jäteyhtiön toiminta-alueeseen; jätelain 23 §:n mukaisesti jos kunta on siirtänyt 43 §:n mukaisesti kunnan jätehuollon järjestämiseen liittyvän palvelutehtävän hoidettavaksi kuntien omistamassa yhtiössä, kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii yhteistoiminta-alueen kuntien yhteinen toimielin tai näiden perustama kuntayhtymä siten kuin kuntalaissa säädetään. Tämä johtaa siihen, että jäteyhtiön purkaantuessa myös jätehuoltoviranomainen purkaantuu. Jätehuoltoviranomaisen tehtävät palautunevat kuntiin ja kuntien on muodostettava tarvittaessa uusi sopimus yhteisestä jätehuoltoviranomaisesta. Kunta ei voi tätä tehdä ennen kuin on neuvotellut olemassaolevan jäteyhtiön purkamisesta sekä uuden yhtiön perustamisesta. Jätehuoltoviranomaisen tehtävät voivat jäädä kelluvaan tilaan, joka taas ei ole mahdollista jätelain mukaan. Jos kunnat päättävät hoitaa itsenäisesti jätehuollon, heidän tulee nimittää resurssi jätehuoltoviranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Jätehuoltoviranomainen mm. päättää jätemaksut ja jätehuoltomääräykset alueellaan. Kuntiin kohdistuva hallinnollinen työ vie resursseja ja kunnilla tulisi olla asiantuntemusta kyseisen tehtävän hoitamiseen.

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

Jätehuoltoa koskien jätehuollon seurantaviranomainen ei näe esityksessä taloudellisia tai muita hyötyjä. Jätehuoltoa koskien KVV:n selvityksen mukaan arvioidaan aiheutuvan negatiivisia kustannusvaikutuksia niin jäteyhtiöiden hallinnoimaan infraomaisuuteen sekä pitkäaikaisiin jätteenkäsittelypalveluita koskeviin sopimuksiin. Vaikutukset kohdistuvat tällöin niin omistajiin kuin sidosyksiköihin, mutta välillisesti myös sopimuskumppaneina tällä hetkellä oleviin yrityksiin. Lisäksi muutoksesta arvioidaan aiheutuvan negatiivisia taloudellisia vaikutuksia, sillä monista jäteyhtiöistä muodostuisi uudelleenjärjestelyiden seurauksena hyvin pieniä ja alueellisesti hajanaisia, mikä heikentäisi niiden toiminnan kustannustehokkuutta ja johtaisi asukkaiden jätemaksujen nousuun. Jätehuoltoviranomainen on samaa mieltä kaikista näistä huomioista.

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

Siirtymäaika on kohtuuttoman lyhyt, varsinkin jätehuoltoa ajatellen. Ylikunnallisten rakenteiden muodostaminen ei ole helppoa (vs. hyvinvointialueiden muodostaminen), ja yksittäisten kuntien on vaikea selviytyä moninaisista jätehuollon velvoitteista yksinään. Jätealalle esitetty 2,5 vuoden siirtymäaika on riittämätön alan lakisäätteisistä erityisvelvoitteista ja erityispiirteistä johtuen.

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

Jätehuoltoviranomaiset tulisi ensiksi purkaa Suomessa 24 jäteyhtiön alueella. Jätehuoltoviranomaiset tulisi perustaa uudelleen uusien yhtiöiden alueelle tai yksittäisiin kuntiin. Hallinnollinen työ neuvotteluissa, järjestelmien alas- ja ylösajoissa, jätehuoltoviranomaisen käynnistämässä, taksojen, jätehuoltomääräysten ja kuljetusjärjestelmien valmistelussa ja uudelleen käsittelyssä sekä yleisesti palvelutason muodostamisessa ja alueen jätehuoltojärjestelmän organisoinnissa olisi mittava. Lisäksi jätehuollossa kuntayhteistyössä on ollut kiistoja jätehuoltoviranomaisissa, joita on ratkottu hallinto-oikeuksissa, varsinkin koskien kuljetusjärjestelmiä. Hallinnollinen taakka siis ulottuisi oikeusasteisiin.

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

Kunnallinen jätehuolto tulisi olla säätelyn ulkopuolella. Ympäristöministeriön vastuualueella on jätehuollon lainsäädäntö. Ympäristöministeriö on esittänyt mietinnössä eriävän mielipiteen ja tämä tulee ottaa painoarvoltaan erityisesti huomioon. Ympäristöministeriön mietinnössä vahvasti eriävän mielipiteen perustana on esimerkiksi se, että esityksessä ei ole riittävästi huomioitu jätetoimialan erityispiirteitä verrattuna muihin sääntelyn kohteena oleviin toimialoihin. Kunnan jäteyhtiöt on perustettu hoitamaan kuntien niille siirtämiä jätehuollon lakisäätteisiä tehtäviä, joissa ei ole kyse hallitusohjelman mainitsemista tukipalveluista, vaan tarkasti säännellystä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Jätehuollon kustannukset katetaan jätelain mukaisesti kunnan jätemaksuilla, ei verovaroin. Ympäristöministeriö tuo esiin eriävissä mielipiteessä, että ehdotuksen vaikutuksia kunnan jäteyhtiön omistaman ja hallinnoiman infraomaisuuden omistus- ja sopimusjärjestelyihin ei ole arvioitu lainkaan. Infra on mm. jätevoimaloiden, biojätteen käsittelylaitosten, jätekeskusten, lajitteluasemien ja kaatopaikkojen muodossa.

## **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?**

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. Myös koronapandemian kokemukset ovat opettaneet, että markkinahäiriöissä kriittiset palvelut turvaa julkinen sektori. Sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat tärkeitä kuntien varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa. Kuntien vastuu järjestää jätehuoltopalvelut on vahvasti sidoksissa kansalliseen varautumiseen. Yhteiskunnalle kriittisiä palveluita ja infraa ei varautumisen näkökulmasta ole järkevää kokonaan yksityistää tai siirtää yksityisten markkinoiden varaan.

## **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**

Kokonaisuudessaan esitys vaikuttaa nopeasti laaditulta, jossa ei ole tehty todellista vaikutustenarviointia, joka on hallitusohjelman vastaista. Hallitusohjelmassa todetaan, että lainsäädäntöä uudistetaan huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioiden pohjalta. Lisäksi hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämishjelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin. Edelleen kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan. Esitys on kokonaisuudessaan tämän vastainen.

Jätehuollon kulut katetaan asukkaiden jätemaksuilla, joten muutos vaikuttaisi hyvin todennäköisesti asukkaiden jätehuollon kuluihin nostamalla jätetuottoja jätetuottojärjestelmän hajaantuessa pienempiin osiin. Kuntien järjestämisvastuu jätehuollossa säilyy eli kunnat ovat lain mukaan velvollisia järjestämään jätehuollon jätelain 32-33 §:n mukaisesti ja jätehuollon on toimittava kaikissa olosuhteissa kaikkialla yhdenvertaisesti. Esitys siis nostaa kuntien hallinnollista taakkaa.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevalla muutoksella saattaa olla välillisiä negatiivisia ympäristövaikutuksia, sillä palveluissa saattaisi esiintyä ja todennäköisesti esiintyisi katkoksia.

Jäteastioita siis jäisi tyhjentämättä. Alueilla tehtävät kuntien jäteyhtiöiden ja jätehuoltoviranomaisten uudelleenjärjestäytymistoimenpiteet todennäköisesti viivästyttäisivät kunnilta jätelaissa edellytetyt toimenpiteitä erilliskeräysvelvoitteiden ja kierrätysasteen täytäntöönpanemiseksi, joka johtanee EU:lta määrättävien sanktioiden korotuksiin. Mikäli yksittäiset kunnat jäisivät uuden muodostettavan yhtiön ulkopuolelle tahtomattaan, saattaisi se johtaa tilanteisiin, joissa irralliset kunnat eivät rajallisilla resursseillaan kykene suoriutumaan vaativista lakisääteisistä jätehuollon velvoitteista, mistä voi seurata paikallisesti epäasianmukaista jätehuoltoa ja ympäristöhaittoja.

Laitila Jenni  
Lakeuden jätelautakunta