

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?

Lassila & Tikanoja Oyj (jatkossa L&T) tuottaa palveluita julkiselle sektorille jätehuolto- ja kiinteistöpalveluita. Julkisten hankintojen merkitys liiketoiminnallemme ja toimialoillemme on merkittävä ja kasvava. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että hankintamenettely ja prosessit valtion hankinnoissa ovat kehittyneet viimeisten vuosien aikana erinomaisesti. Hankinta on ammattimaisempaa ja läpinäkyvää. Sen sijaan kunnallisissa hankinnoissa tunnistamme paljon kehitettävää.

Kuntasektorilla ongelmat liittyvät yleensä tilanteisiin, joissa palveluiden järjestämisen, manageroinnin ja tuottamisen roolit menevät sekaisin. Tyypillisesti heikon omistajaohjauksen seurauksena, kunnalliset yhtiöt alkavat elää "omaa elämäänsä" ja laajentavat toimintaansa in house-rakenteiden tai monopoliasemansa turvin alueelliselle ja valtakunnallisille markkinoille, jossa ne haastavat yksityistä sektoria. In house- yhtiöt kasvustrategia konsolidoi paikallisia tukipalvelumarkkinoita ja johtaa markkinoiden näivettymiseen.

Jätesektorilla kunnalliset toimijat ovat alkaneet ottaa lisäksi myös markkina- ja teknologiariskiä investoimalla jätteenkäsittelyinfraan, erityisesti jätteenpolttolaitoksiin. Jäte- ja kaukolämpömonopolin turvin ne kykenevät myös toteuttamaan investointeja, joita markkinaperusteiset toimivat yritykset eivät kykene toteuttamaan.

Jätemarkkinoilla tämä on johtanut siihen, että Suomeen rakentunut EU:n kierrätystavoitteisiin nähden yli 50 % ylikapasiteetti jätteenpoltolle. Ylikapasiteetti uhkaa kierrätystä ja kiertotalouden muodostumista. Kun poltettavaa jätettä ei ole Suomessa riittävästi, kunnalliset energiayhtiöt ovat laajentaneen toimintaansa kansainvälisille trading- markkinoilla ostamalla jätettä Etelä-Euroopasta. Tämänkaltainen toiminta on hyvin kaukana kuntien perustehtävästä. Toiminnan laajentuminen rahoitetaan kuntalaisilta perittäviltä jäte- ja kaukolämpömaksuilla.

L&T tukee hallitusohjelman yleisiä tavoitteita ja päämääriä. Kilpailua lisäämällä parannetaan julkisen sektorin tehokkuutta sekä edistetään alueellista elinvoimaa. Samalla ne myös vauhdittavat kiertotalouteen liittyvien markkinoiden kehittymistä.

Hallitusohjelma sisältää erinomaisen kokonaisuuden toimenpiteistä, joilla pyritään puuttumaan jätealan edellä kuvattuihin ongelmiin. Hankintalain lisäksi, myös Jätelain osalta uudistukset tulee toteuttaa hallitusohjelman mukaisesti.

Samalla kun hankintalain uudistuksia toteutetaan, pitäisi Jätelakiin kirjattu sidosyksiköitä koskeva erityissääntely poistaa tarpeettomana.

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.

Kannattamme kaikkia uudistuksia, joilla lisätään huolellista valmistelua ja markkina-vuoropuhelua julkisissa hankinnoissa. Tähän liittyen tuemme myös EK:n ja Suomen Yrittäjien aloitetta hankintalain 65 §:n muuttamista muotoon ”markkinakartoitus ja -vuoropuhelu”.

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

Ehdotuksessa oleva 10 miljoonan euron raja markkinakartoituksen velvoittavuudelle on liian korkea ja johtaa siihen, että huomattava osa hankinnoista jää kokonaan kartoituksen soveltamisen ulkopuolelle. Markkinakartoitus tulisi olla pakollinen määräys kaikissa hankinnoissa.

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

Hankintamenettelyn keskeyttäminen, velvoite kilpailuttaa hankinnat uudelleen yhden tarjouksen tilanteessa ja uuden tarjouskilpailun järjestäminen ovat erinomaisia parannuksia nykytilaan ja siten ehdottomasti kannatettavia muutoksia. Myös hankintojen suunnittelu- ja valmisteluvaihetta koskevat veloitteet ovat tervetulleita parannuksia kilpailun lisäämiseksi.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

L&T kannattaa sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta. Vain konkreettisilla ja selkeillä rajoilla estetään keinotekoiset omistusjärjestelyt kilpailuttamisen välttämiseksi ja saatetaan hankintalaki vastaamaan hankintadirektiivin alkuperäistä tarkoitusta todellisesta määräysvallasta.

Sidosyksiköiden omistusjärjestelyt, joissa kuntien omistusosuudet ovat vähäisiä, johtavat usein tehottomaan toimintaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) raportin mukaan suurin osa sidosyksiköistä ei ole kustannustehokkaita verrattuna yksityisiin toimijoihin. 10 %:n omistusraja vähentäisi tehottomuutta myös jätealalla ja vähentäisi kotitalouksien kustannuksia, kun kuntien olisi kilpailutettava palveluja tehokkaammin markkinoilla.

Kannatamme myös jätealan sidosyksiköiden ulosmyyntirajan yhtenäistämistä muiden alojen kanssa samaan 5 prosenttiin ja 500 000 euron enimmäisrajan asettamista, koska erityissäätelylle ei ole tarvetta. Tuemme Kierrätysteollisuuden ehdotusta siitä, että sidosyksikön ulosmyyntirajan yhtenäistäminen toteutettaisiin hankintalain muutoksella sen sijaan, että asia jätettäisiin jo nyt viivästyneen jätelain II-osan valmisteluun. Samalla jätealan markkinavalvonta tulisi keskittää kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV:lle muiden toimialojen mukaisesti.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kuntien lausunnoissa puolustetaan luonnollisesti heidän luomiaan rakenteita ja tuodaan esiin keinotekoisia perusteita ja uhkakuvia kilpailun lisäämisen vaikutuksista. Ehdotettu uudistus ei romuta olemassa olevia in house- ratkaisuja. Uudistuksen jälkeenkin ne voivat jatkaa toimintaansa kuten tähänkin saakka. Pienosakkaille uudistus tarjoaa mahdollisuuden kilpailutuksen kautta arvioida jatkaako se palvelujen hankintaa tällaisesta yhtiöstä, järjestääkö se palvelut itse vai ostaako se palvelun yrityksiltä. Osa kunnista on myös irtautunut tai pyrkinyt irtautumaan ylikunnallisista in house-yhtiöistä kustannusten pienentämiseksi.

Jätehuoltosektorilla in house- yhtiöiden tuottamat palvelut (asiakaspalvelu, laskutus ja neuvonta) voidaan helposti toteuttaa ostopalveluna. Lisäksi muistutamme, että Suomessa on edelleen 30 kuntaa, jotka hoitavat jätehuoltotehtävät itsenäisesti.

Jätehuoltosektorilla edellisellä hallituskaudella toteutettu ulosmyyntirajojen kiristyminen johti siihen, että kunnalliset yhtiöt alkoivat perustaa tytäryhtiöitä ja hyödyntämään TSV sääntelyn porsaanreikiä. Nyt tietoomme on tullut suunnitelmia siitä, in house- yhtiöitä alettaisiin muuttaa liikelaitoksiksi tai kuntayhtymiksi kilpailun välttämiseksi.

Kunnat voisivat käyttää myös nykyistä tehokkaampia hankintaratkaisuja, kuten yhteishankintoja. Tämä ei ainoastaan tehostaisi julkisen sektorin toimintaa, vaan myös parantaisi yksityisten kierrätyspalvelujen saatavuutta ja laatua koko maassa. Osa kunnista on todennut, että ne kilpailuttaisivat palvelunsa siinä tapauksessa, että omistusosuusraja toteutuisi, eivätkä ne näe asiassa ongelmaa.

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

-

- **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?**

Arviomme mukaan uudistus alentaisi kuntalaisten jätehuollon kustannuksia ja se elvyttäisi erityisesti alueellisia ja paikallisia palvelumarkkinoita. Useampi kunta alkaisi kilpailuttaa suoraan palvelunsa ja että myös ylikunnalliset yhtiöt hankkisivat laajemmin palvelut markkinoilta oman tuotannon sijaan. Vähimmäisomistusraja kannustaisi tähänkin, koska se pakottaisi kunnat tarkastelemaan omaa rooliaan ja tavoitteitaan kuntayhtiöissä uudestaan.

Jätteenpolttomarkkinoilla edellä kuvattu ylikapasiteetti on johtanut siihen, että porttihinnot ovat markkinoilla alentuneet. Samaan aikaan In house- ja mankala- rakenteet ovat johtaneet siihen, että kuntalaisten jätehuoltotaksat sekä kaukolämmön hinta ovat nousussa. Eli tällaiset ratkaisut eivät enää ole kuntien ja kuntalaisten taloudellisten etujen mukaista.

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

Jätehuoltosektorilla uudistukset tulisi toteuttaa samassa rytmissä muiden toimialojen kanssa. Näiden toimenpiteiden lisäksi tarvitaan joukko muita uudistuksia jätesääntelyyn, joita valmistellaan parhaillaan YM:n johdolla.

Kiertotalous on tunnustettu hallituksen kasvuriihessä potentiaaliksi alaksi luoda uutta talouskasvua ja investointeja Suomeen. Kiertotalous vaatii kehittyäkseen toimivat markkinat ja uudistukset ovat välttämättömiä.

Suomi on EU:n sanktio- ja varhaisvaroitusmenettelyssä kierrätyksen huonon kehityksen vuoksi. Mikäli emme itse kykene luomaan vaikuttavia keinoja kierrätyksen edistämiseksi, toimenpiteet tulevat EU:lta annettuina.

Tässä tilanteessa Suomella ei ole varaa lykätä välttämättömiä uudistuksia.

- **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?

Ympäristöministeriön eriävän mielipiteen osalta haluamme vielä lausua seuraavaa:

Jätteet ovat kiertotalouden materiaaleja, jotka regulaatio ohjaa uudelleenkäyttämään ja kierrättämään polton sijaan. Jätehuolto ja kierrätys integroituu kiertotaloudessa yhä tiiviimmäksi osaksi yleistä materiaalitaloutta. Jätesektoria tulisi käsitellä teollisena toimialana eikä sinne tarvita erityissääntelyä tai poikkeuksia.

Ympäristöministeriön eriävä mielipide henkii ymmärtämättömyyttä kiertotaloutta kohtaan. Siinä puolustetaan aikaa, jolloin jätehuolto oli jätteen turvallista loppusijoitusta kaatopaikoille. Tänä päivänä kuntien vastuulla on käytännössä sekajätteen käsittelyn varmistaminen, kaikki muut materiaalit kulkevat jätteen tuottajien tai tuottajavastuuorganisaatioiden toimesta ja kustannuksella uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen.

Ympäristöministeriö sotkee jätehuollon järjestämistehtävän, manageroinnin ja operatiivisen tekemisen roolit keskenään. Uudistu ei millään tavoin vaikuta jätelain järjestämisvastuisiin tai viranomaistehtäviin.

Kunnallisille jäteyhtiöille on Jätelain 43 §:n nojalla delegoitu palveluiden järjestämistehtävä ja käytännössä tarkoittaa palveluiden manageerausta, kyse ei siis ole julkisista hallintotehtävistä. Julkisia hallintotehtäviä ovat Jätelain mukaiset viranomaistehtävät, jota ovat jo nykytilanteessa edelleen kunnilla.

Hankintalain ehdotettu uudistus ei muuta sidosyksiköitä ”täysin markkinoilla toimiviksi yhtiöiksi”. Nämä yhtiöt voivat jatkaa toimintaansa nykyisellä osakaspohjalla, jos se katsotaan omistajien kannalta taloudellisesti järkeväksi. Uudistus ainoastaan edellyttää, että ne omistajat eivät käytä riittävää päätösvaltaa yhtiössä (vähintään 10 %), voivat arvioida kilpailutuksen kautta oman asemansa uudelleen. Jos nykyiset sidosyksiköt ovat niin tehokkaita ja taloudellisia kuin väitetään, uudistus ei estä pienomistajia jatkamasta palvelun hankintaan mainituista yhtiöistä.

Ympäristöministeriö ilmaisee myös huolensa kunnallisten energiayhtiöiden ja jäteyhtiöiden välisestä taloudellisista toimitussopimuksista. Tämä huoli ilmeisesti liittyy siihen, että kunnat ovat sitoutuneet toimituskiintiöidensä kautta toimittamaan sekajätettä polttoon. Jätevoimalaitoksiin liittyvät taloudelliset riskit ovat jo toteutuneet eikä tämä uudistus olennaisesti muuta tilannetta. Suomeen on rakennettu yli 50 %:n ylikapasiteetti jätteenpoltolle, mikä on johtanut siihen, että polttolaitokset ovat alkaneet ostaa jätettä Suomeen muista EU- maista. Polttokapasiteettia ei voida suojella, koska

Suomi on sitoutunut EU:n kierrätystavoitteisiin. Päinvastoin YM:n pitäisi miettiä keinoja, joilla jätteenpoltoa entisestään vähennetään.

Yksittäisen kunnan kannalta irtautuminen in house- yhtiöstä johtaisi todennäköisesti jätteenkäsittelykustannusten alentumiseen, koska jätteenpolton markkinahinta on selvästi alhaisempi verrattuna kuntalaisilta perittävään jätetaksaan.

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?

-

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

-

Mikkonen Jorma
Lassila & Tikanoja Oyj