

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?

Useiden kuntien omistamat jäteyhtiöt on perustettu siksi, että vain yhdessä toimien on ollut mahdollista toteuttaa ympäristön kannalta kestävä ja taloudellisesti järkevä jätehuollon järjestäminen. Samalla on pystytty kehittämään tasapuoliset ja läpinäkyvästi hinnoitellut palvelut kaikille asukkaille. Jätehuoltoon liittyy todella paljon erilaisia osa-alueita, jotka vaikuttavat kokonaisuuden järkevään toimintaan. Jätteiden kuljetuksen ja käsittelyn sekä hyödyntämisen lisäksi on kuntakohtaisia jäteasemia, kaikille suunnattua monikanavaista viestintää, jättemateriaalien uudelleenkäyttöä, digitaalisia järjestelmiä ja alan kehitystyötä. Kaikki nämä vaativat tehokkaasti toimiakseen suuria kokonaisuuksia.

Jätteiden kuljetus- ja käsittelypalvelut on kilpailutettu liiketoiminnallisesti järkevän kokoisina. Esimerkiksi useamman pienen kunnan alueelle on voitu muodostaa jätteiden keräykseen urakoita, jotka mahdollistavat tarjoajien investoinnit nykyaikaiseen kuljetuskalustoon. Suuremmat kokonaisuudet ovat mahdollistaneet nopeankin ympäristömyötäisen kehityksen, kuten kaikkien jätelaatujen keskitetyn kuljetuksen ja samalla biopolttoaineen käyttövaatimuksen.

Kiertokaari Oy toimii Oulun seudulla kunnallisena jätehuoltoyhtiönä, jossa huolehdimme toimialueemme kuntien jätteenkäsittelystä ja jäteneuvonnasta. Toimialueemme kuntia ja omistajia ovat Hailuoto, Ii, Kempele, Lumijoki, Oulu, Pudasjärvi, Raahe ja Siikajoki. Myös Simon kunta kuuluu palveluidemme piiriin, mutta se ei omista Kiertokaaren osakkeita. Oulun kaupunki omistaa Kiertokaaren osakkeista noin 91 % ja loput omistajakunnat (7 kpl) yhteensä noin 9 %. Kiertokaari toimii yhtiöjärjestyksensä mukaisesti sidosyksikköasemassa toimialueensa kuntiin nähden ja toteuttaa lakisääteisiä jätehuoltopalveluja sekä hankintalain sallimissa rajoissa markkinaehtoista toimintaa.

Esityksen mukaisessa tilanteessa suurimpina kärsijöinä olisivat vääjäämättä pienet muutamien tuhansien asukkaiden kunnat. Pienillä hankintayksiköillä tai pienillä yksittäisillä kunnilla ei ole käytännössä resursseja eikä osaamista järjestää jätehuoltoa uudelleen. Vaarana on, että pienten kuntien jätehuolto ajautuisi Suomessa toimimattomuuteen. Syynä tähän on se, että ei olisi enää osaavaa yhteistä tahoja suunnittelemassa ja kilpailuttamassa urakoita. Lisäksi urakoiden laadunvalvonta heikentyisi. Samalla järkevän suuruiset jätekuljetusurakat yksityisille palveluntuottajille jäisivät väkisin syntymättä kiinteistöjen ollessa hajallaan ja kaukana toisistaan.

Koko jätehuoltosektori on osa kiertotaloutta. Kiertotalouden kehittäminen vaatii suurempien kokonaisuuksien keskitettyä koordinoitua. Jotta kokonaisuutta voidaan kehittää tehokkaasti, tulee olla riittävän suuria osakokonaisuuksia. Muutoin ajaututaan vain pienten osien osioimintoihin ja kokonaisuuden kustannukset kasvavat. Tämä suuruuden ekonomia pätee erityisen hyvin jätehuollossa. Jäteautoille on saatava täysi työllisyys ja jätteenkäsittelylaitoksille on saatava riittävä kapasiteetti. Nämä molemmat edellyttävät vakaata toimintaympäristöä sekä riittävän suuria kokonaisuuksia.

Jätekuljetusten järjestämisen lisäksi tulee huomioida kuntavastuullisen jätehuollon rooli ympäristöterveyden haittojen vähentäjänä. Näitä ovat mm. roskaantumisen vähentäminen, haittaeläimien minimointi, hyvä jätevesien käsittely sekä hajujen vähentäminen. Erityisen tärkeä rooli on kiertotalouden alueellinen edistäminen sitä kautta, että riittävän suurella asukas pohjalla saadaan kerättyä esimerkiksi riittävän suuret materiaalivirrat erilaisten uusien innovaatioiden käytännön toteutukseen.

Jätehuolto vaatii merkittäviä investointeja sekä digitaalista kehittämistä, jotka ovat mahdollisia vain riittävän suurella asukas pohjalla. Näissä on Suomessa päästy hyvin liikkeelle. Nyt ehdotettu muutos aiheuttaa merkittävää haittaa alan kehittämiselle. Pienten yksiköiden kustannukset tulevat nousemaan moninkertaisiksi nykyiseen verrattuna, mikäli edes kehdetään kehityksessä mukana.

Kuntaomisteisten jätehuoltoyhtiöiden omistuksen ja omistajien määräysvallan osalta on hyvä huomioida nykyinen toimintamalli, jossa omistajakunnat käyttävät määräysvaltaa kahdella tasolla. Omistajat käyttävät määräysvaltaa yhtiön hallituksessa, joka määrittelee yhtiön strategiaa sekä käytännön toimintoja. Lisäksi omistajat käyttävät määräysvaltaa seudullisen jätehuoltoviranomaisen kautta, joka määrittelee mm. jätehuollon palvelutason sekä hinnoittelun.

Mikäli nykyisin hyvin toimiva kuntien omistamien, jätelain mukaista tehtävää hoitavien yhtiöiden toiminta jouduttaisiin muuttamaan siten, että kaikilla on vähintään 10 % :n omistus, seuraa siitä merkittäviä lisäkustannuksia sekä epätasa-arvoista palvelua eri alueilla. Lisäksi aiheutuu merkittävä haitta huoltovarmuuteen ja poikkeusoloihin varautumiseen. Jätehuoltotoimijan yhtenä keskeisenä tavoitteena on palveluiden korkea toimintavarmuus, joka tarkoittaa jätteiden keräykseen, kuljetukseen ja käsittelyyn liittyvien palveluiden tuottamista turvallisesti ihmisten terveyden ja

ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi kaikissa tilanteissa. Jätehuolto on kansalaisten terveyteen ja elinympäristöön vaikuttava välttämättömyyspalvelu ja osa yhdyskuntien rakennetta. Ympäristön, erityisesti pohjavesien, suojelu sekä muu vedenhankinnan turvaaminen ovat myös tärkeällä sijalla. Vain riittävän suuret yksiköt voivat varata mm. jätehuoltoon ympäristöluvitettuja alueita.

Hallinnollisen työn määrä lisääntyisi merkittävästi, mikäli kuntajäteyhtiöt pilkottaisiin pakolla pienempiin osiin. Tämä lisää kustannuksia jätehuollon järjestämisessä. Jätteiden kuljetus- ja käsittely ei lisäännä, koska kuntavastuullisen toiminnan jätemäärä ei tässä lisäännä. Sen sijaan pieniin osiin pilkkominen tarkoittaa sitä, että tarvitaan rakentaa lisää välivarastointia, joka lisää kustannuksia.

Kiertokaaren omistajista ainoastaan Oulun kaupunki omistaa hallituksen esityksessä vaaditun yli 10 % osuuden ja siten mahdollistaa sidosyksikköasemassa toimimisen. Toimialueen 8 muun kunnan olisi ratkaistava jätehuollon järjestäminen uudestaan.

Oulussa asuu noin 216 000 asukasta ja Kiertokaaren toimialueen muissa kunnissa yhteensä noin 71 000 asukasta, eli keskimäärin alle 9 000 asukasta/kunta. Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Tähän tavoitteeseen päästään vain riittävän suurilla kokonaisuuksilla, eli mahdollisimman moni kunta yhdessä luo tehokkaan alustan, joka mahdollistaa kustannussäästöt ja turvaa laadukkaat julkiset palvelut.

Hankintalakia uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Tämä tavoite on jo käytössä kuntajäteyhtiöissä. Markkinakartoituksia tehdään markkinavuoropuheluilla ja hankintoja suunnitellaan etukäteen.

Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Tämä vähimmäisomistusvaatimus ei toteuta yleisen edun huomiointia. Päinvastoin yleisen edun mukaista on nimenomaan pienten kuntien mukaan ottaminen omistajiksi pienellä omistusprosentilla. Mikäli pienten kuntien tulee omistaa epäsuhtaisesti ylen määrin osuuksia yhteisestä yhtiöstä, se kuormittaa pienten kuntien taloutta ja toisaalta asettaa suuremmat kunnat epäreiluun asemaan.

Julkisomisteiset jätehuoltoyhtiöt hankkivat jo tällä hetkellä merkittävän osan jätehuoltopalveluista kilpailuttamalla markkinoilta, joten kilpailun lisääntymistä ei juurikaan ole odotettavissa.

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?**

Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana.

Esitys ei lisäisi pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia nykytilaan verrattuna. Nykytilanteessa nimenomaan pienille ja keskisuurille yrityksille on luotu tasavertaiset ja reilut mahdollisuudet osallistua.

Hankintojen valvonta kehittyi, jos hankintayksiköllä on riittävät resurssit kehittää valvontaa. Eli hankintayksikön tulisi olla riittävän suuri.

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

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Tähän tavoitteeseen päästään vain riittävän suurilla kokonaisuuksilla, eli mahdollisimman moni kunta yhdessä luo tehokkaan alustan, joka mahdollistaa kustannussäästöt ja turvaa laadukkaat julkiset palvelut.

Hankintalakia uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Tämä tavoite on jo käytössä kuntajäteyhtiöissä. Markkinakartoituksia tehdään markkinavuoropuheluilla ja hankintoja suunnitellaan etukäteen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Mikäli nykyisin hyvin toimiva kuntien omistamien, jätelain mukaista tehtävää hoitavien, yhtiöiden toiminta jouduttaisiin muuttamaan siten, että kaikilla on vähintään 10 %:n omistus, seuraa siitä merkittäviä lisäkustannuksia sekä epätasa-arvoista palvelua eri alueilla. Lisäksi aiheutuu merkittävä haitta huoltovarmuuteen ja poikkeusoloihin varautumiseen. Vain riittävän suuret yksiköt voivat

varata mm. jätehuoltoon ympäristöluvitettuja alueita. Suurissa yksiköissä pienten kuntien omistusprosenttia ei tule pakottaa ylisuureksi.

Hallinnollisen työn määrä lisääntyisi merkittävästi, mikäli kuntajäteyhtiöt pilkottaisiin pakolla pienempiin osiin. Tämä lisää kustannuksia jätehuollon järjestämisessä. Jätteiden kuljetus- ja käsittely ei lisäännä, koska kuntavastuullisen toiminnan jätemäärä ei tässä lisäännä. Sen sijaan pieniin osiin pilkkominen tarkoittaa sitä, että tarvitaan rakentaa lisää välivarastointia, joka lisää kustannuksia.

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Tähän tavoitteeseen päästään vain riittävän suurilla kokonaisuuksilla, eli mahdollisimman moni kunta yhdessä luo tehokkaan alustan, joka mahdollistaa kustannussäästöt ja turvaa laadukkaat julkiset palvelut. Vähimmäisomistusta ei tule rajoittaa. Jos vähimmäisomistus perustuu esimerkiksi omistajakuntien asukas pohjaan, suuri osa kunnallisista jätehuoltolaitoksista on siinä tilanteessa, että omistusmuutoksia joudutaan tekemään.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Mikäli nykyisin hyvin toimiva kuntien omistamien, jätelain mukaista tehtävää hoitavan, yhtiöiden toiminta jouduttaisiin muuttamaan siten, että kaikilla on vähintään 10 % omistus, seuraa siitä merkittäviä lisäkustannuksia sekä epätasa-arvoista palvelua eri alueilla. Lisäksi aiheutuu merkittävä haitta huoltovarmuuteen ja poikkeusoloihin varautumiseen. Vain riittävän suuret yksiköt voivat varata mm. jätehuoltoon ympäristöluvitettuja alueita.

Hallinnollisen työn määrä lisääntyisi merkittävästi, mikäli kuntajäteyhtiöt pilkottaisiin pakolla pienempiin osiin. Uusien, nykyisen kanssa päällekkäisten, organisaatioiden perustaminen ja operointi lisää kustannuksia jätehuollon järjestämisessä. Lisäksi tulee perustaa uusia jätehuoltoviranomaisorganisaatioita. Jätteiden kuljetus ja käsittely ei lisäännä, koska kuntavastuullisen toiminnan jätemäärä ei tässä lisäännä. Sen sijaan pieniin osiin pilkkominen tarkoittaa sitä, että tarvitsee rakentaa lisää mm. välivarastointitilaa, joka lisää kustannuksia.

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

Uusien organisaatioiden perustaminen ja operointi aiheuttaa turhia lisäkustannuksia. Tietojärjestelmiä tulee hankkia lisää ja ne ovat täysin päällekkäisiä olemassa olevien kanssa. Lisäksi on vaarana, että tehtävien hoitamiseen ei löydy ammattitaitoista henkilökuntaa.

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

Tähän pakkopilkkomisen tilanteeseen ei ole suunnitelmaa. Jätehuollon ei tulisi kuulua tämän piiriin, koska toiminta perustuu kuntien jätelain mukaisen jätehuoltovelvoitteen hoitoon. Toimintaa on jo tarkkaan säädelty mm. markkinaehtoisien toiminnan rajoituksilla ja vaikutusmahdollisuuksien varmistuksella kahdella eri tasolla: sekä yhtiön hallituksessa että jätehuoltoviranomaisessa.

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

Taloudellisia tai muita hyötyjä ei seuraa lainkaan. Muutoksesta aiheutuu jätehuoltosektorille ainoastaan edellä mainittuja haittoja sekä merkittäviä lisäkuluja.

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

Tämä aiheuttaa suuria ongelmia jo rakennettujen infrainvestointien jakamisessa ja lunastamisessa. Jo pelkästään tämä on useamman vuoden projekti. Lisää hankaluutta tuo samaan aikaan vaadittavat uudet investoinnit niihin kuntiin, jotka irtaantuvat nykyisistä yhtiöistä. Uudet alueet tulee ympäristöluvittaa, suunnitella ja rakentaa. Kustannukset kasvavat nykyiseen tilanteeseen verrattuna moninkertaisiksi ja samalla on suuri haaste löytää osaavaa työvoimaa jätehuollon kokonaisuuden järjestämiseen.

Siirtymäaika ei ole riittävä. Tyypilliset jätekuljetusurakoiden sopimusajat ovat 5+2 vuotta tai pitemmät. Jätteenkäsittelysopimusten kesto on yleensä 10-15 vuotta tai pidempi. Uusien jätteenkäsittelyalueiden ympäristöluvittaminen ja rakentaminen kestää tyypillisesti 5-10 vuotta. Siirtymäajan tulisi olla vähintään 10 vuotta. Ja siltikin voidaan joutua merkittäviin korvausvaatimuskeskusteluihin.

- **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?

Jätelain mukaan jätehuollon järjestäminen kuuluu kuntien vastuulle ja se on osa ympäristönsuojelua ja yhteiskunnan kriittistä infraa. Kaikissa olosuhteissa toimiva jätehuolto on järjestetty pääosin kuntien yhteisinä yhtiöinä. Yhtiöt ovat omistajiensa ohjauksessa yhtiöiden hallitusten sekä yhteisen jätehuoltoviranomaisen kautta. Kaikki jätehuollon kulut katetaan asukkaiden jätemaksuilla. Näin

ollen jätehuolto on eri tavalla hallinnoitu ja rahoitettu verrattuna muihin aloihin. Näin on myös saavutettu taloudellisesti tehokas toimintamalli, joka toteuttaa kiertotaloutta.

Kuntavastuullisen jätehuollon järjestäminen yhteisillä kuntien omistamilla yhtiöillä tulee jatkossakin olla mahdollista ilman 10 % vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta.

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?

Kuntien yhdessä perustamat jätehuoltoyhtiöt on perustettu juuri siksi, että yksittäiset kunnat eivät yksinään pysty varmistamaan jätehuollon toimivuutta ja toiminnan kehittämistä normaaliolosuhteissa. Poikkeusolosuhteissa tai huoltovarmuuden näkökulmasta ainoa järkevä vaihtoehto kustannusten kohtuullisuuden ja toiminnan varmistamisen näkökulmasta on yhteisesti omistetut yhtiöt ja niiden riittävän suuri koko.

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 näkemysenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?

-

Muut huomiot

-

Hirvonen Sami
Kiertokaari Oy - Hallitus