

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?

-

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.

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.

Hankintojen huolellinen valmistelu on todella tärkeää. Tärkeää on myös, että kunnissa olisi osaamista kilpailuttamisesta. Tähän kunnat tarvitsisivat paljon lisäresurssia, jotta henkilökuntaa olisi riittävästi ja heillä riittävä osaamisen taso. Valitettavasti kiristyvässä taloustilanteessa varsinkaan pienemmillä kunnilla ei tähän ole mahdollisuutta. Tämä ei saisi kohtuuttomasti lisätä kuntien kustannuksia eikä työmäärä.

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

Kaustisen kunta toteaa, että varsinkin hankintalain 75, 124 ja 125 §:t huonontavat kuntien mahdollisuuksia hankintoihin. Kunnissa kamppaillaan jo nyt talouden suhteen ja tämä lisäisi työtä ja koulutuksen tarvetta, koska hankintamenettelyä koskeva kertomus tulisi tehdä. Kunnilla ei ole siitä kokemusta, eikä nykyisellään henkilö- tai taloudellisia resursseja esim. koulutuksen hankintaan tai henkilökunnan määrän lisäämiseen. Pienissä kunnissa ei ole erillisiä hankintalakimiehiä tai hankintaosastoa, joka suorittaisi hankinnat, vaan ne tehdään oman työn ohessa jokaisessa hallintokunnassa erikseen.

Hankintalaki 75 § edellyttäisi hankinnan pilkkomista eikä kokonaishankintaa voisi käyttää. Käsittäksemme myöskään kuntien monesti käyttämä KVR-rakennusurakka ei olisi enää sen jälkeen mahdollinen. Mielestämme ei ole myöskään tarpeeksi selvitetty mahdollista kustannusten nousua, kun jokainen osa-alue pitäisi kilpailuttaa erikseen.

Tukkuliikkeiltä hankkiminen vaikeutuisi, jos esim. elintarvikkeista jokainen osa-alue tulisi kilpailuttaa erikseen. Tämä monesti lisäisi myös kuntien kustannuksia. Toisaalta tietenkin myös mahdollistaisi pienempien toimijoiden tarjoutumisen.

Hankintalaki 125 §: nykyiselläänkin pienet kunnat saavat vain yhden tarjouksen. Pitkittää ja hankaloittaa kuntien toimintaa, jos pitää tehdä uusi kilpailutus, mikäli saadaan vain yksi tarjous. Kunnassamme edellisellä tilintarkastuskilpailutuksessa saimme vain yhden ainoan tarjouksen, vaikka tarjouspyyntö oli julkisesti nähtävänä kilpailutusjärjestelmässä ja lähetimme myös kaikille vielä erikseen pyynnön sähköpostilla.

Hankintojen jakaminen osiin tulee nostamaan osa-alueiden hintoja verrattuna siihen, jos ne kilpailutettaisiin yhtenä kokonaisuutena. Toki tämä myös saattaisi mahdollistaa paremmin pienempien toimijoiden tarjoutumisen, mutta olisiko heillä kuitenkaan pelkästään tällä muutoksella mahdollisuutta kilpailla hinnalla tai hinta-/laatusuhteella.

Mietinnössä ei tuoda riittävällä tavalla esiin, miten hankinnan valmistelun kuvaaminen hankinta-asiakirjoissa edistää hankinnan huolellista valmistelua ja tuo lisäarvoa kilpailutuksiin osallistuville. Kirjaus lisää edelleen kuntien hallinnollista taakkaa. Kirjaus ei edistä hankinnan huolellisempaa valmistelua.

Tarjousten ja kilpailun lisäämisen tavoite on oikea. Käytännössä harvaan asutuilla alueilla tai pienivolyymisissa hankinnoissa tarjousten määrän kasvattaminen voi kuitenkin olla joissain tilanteissa mahdotonta. On hyvä, että huolellisella markkinakartoituksella voi vapautua uudelleenkilpailuttamisen veloitteesta yhden tarjouksen tilanteessa.

Ymmärrämme lakiesityksen tavoitteen, että hankintayksikköjen tulisi asettaa hankinnan kohteeseen kohtuulliset vaatimukset ja välttää ylimitoitettuja, kilpailua rajaavia vaatimuksia. Joissain tapauksissa vaatimusten lieventäminen voi tuottaa lisätarjouksia. Tässä tilanteessa kunta saattaa kuitenkin joutua tilanteeseen, jossa vaatimusten keventäminen lisää sen omaa työmäärää ja kustannuksia. Erityisesti tietojärjestelmähankinnoissa tavoitteena on usein hankintayksikön työmäärän vähentäminen, joten lain kirjaus saattaa olla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Lakiehdotuksen mukaan, säännökset eivät ota kantaa uuden hankintamenettelyn sisältöön. Mikäli kunta pitää voimassa uudelleenkilpailutuksessaan jo aiemmin määritellyissä vaatimuksissaan, uusi samansisältöinen kilpailutus ei tuota lisää kilpailua ja uudelleen kilpailuttaminen voi nostaa

tarjoushintoja, koska ainoan tarjouksen jättänyt tarjoaja saa keskeytyspäätöksessä tiedon siitä, että se oli ainoa tarjoaja.

Lisäksi uuden kilpailutuksen järjestämisestä ja tarjoajalle tarjouksen jättämisestä syntyy lisäkustannuksia ja hallinnollista työtä.

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

Mielestämme eivät ole tarkoituksenmukaisia eivätkä toteuttamiskelpoisia. Tämä tulee johtamaan hankintahintojen nousuun ja kilpailutusten laadun huononemiseen varsinkin pienille kunnille, joilla ei ole resursseja eikä osaamista tehdä kilpailutuksia ja hankintahinnat ovat korkeammat, kun kilpailutetaan pieniä määriä erikseen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kyseinen esitys sidosyksiköiden vähimmäisomistuksesta ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Vähimmäisomistuksen vaatiminen olisi kunnan perustuslainmukaista itsemääräämisoikeutta vastaan, eli kunnalla on itsemääräämisoikeus, miten sen toimintoja järjestetään.

Ehdotus lisää byrokratiaa, nostaa kustannuksia, heikentää palvelujen laatua ja saatavuutta, sekä vaarantaa toimintoja.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Muutos pakottaa purkamaan jo ennen sidosyksikkösääntelyä kehitettyjä kunnallisen jätehuoltoyhteistyön ylikunnallisia rakenteita. Jätehuollossa kuntien välinen yhteistyö on aloitettu jo vuosikymmeniä sitten, koska lainsäädännöstä johtuvat pakolliset vaatimukset jätteen käsittelylle sekä ympäristön- ja terveydensuojelulle ovat edellyttäneet investointeja, joihin yksittäisten kuntien resurssit eivät ole riittäneet. Jätelain mukaan kunta vastaa sekä omasta että asukkaiden jätekäsittelystä.

Ab Ekorosk Oy on perustettu vuonna 1990 ja oli ensimmäinen jätehuoltoyhtiö, joka sai kokonaisvastuun omistajakuntien jätteenkäsittelystä. Tavoitteena on järjestää kuntalaisille kustannustehokas ja asianmukainen jätteenkäsittely, joka edesauttaa kierrätystä ja suojaa ympäristöä. Perustajaomistajina olivat Pietarsaari, Uusikaarlepyy, Pedersöre, Kruunupyy ja Luoto. Vuodesta 1996 Oravainen ja Kaustinen liittyivät yhtiöön. Näitä seurasivat 1997 Evijärvi ja Veteli, vuonna 1998 Alahärmä, vuonna 1999 Korttesjärvi, vuonna 2001 Kokkola, vuonna 2002 Lohtaja ja Kälviä, vuonna 2009 Ullava, vuonna 2013 Ylihärmä ja Kauhava. Kuntaliitosten myötä omistajakuntia on nykyään 10. Ab Ekorosk Oy on ainoa yhtiö, joka alusta asti on kerännyt biojätettä kaikilta

asukkailta. Jo vuosituhanen vaihteessa Ab Ekorosk Oy hyötykäyttöaste ylitti valtion silloisia tavoitteita, ja todennäköisesti yhtiö vei Suomessa pienin osuus jätteestä kaatopaikalle.

Muutos pakottaisi rikkomaan ylikunnallisten oikeushenkilöiden omistus- ja rahoitusrakenteet. Vähimmäisomistuksen vaatimen, olisi suoraan kunnan perustuslainmukaisen itsemääräämisoikeutta vastaan, eli että kunnalla on itsemääräämisoikeus, miten sen toimintoja järjestetään.

Omistusosuudet perustuvat osakaskunnan väestöpohjaan. Yhtiössä ei valmista mallia miten yhtiötä purettaisiin ja pilkottaisiin. Todennäköisesti syntyisi riitatilanne, miten omaisuutta ja velkoja pilkottaisiin. Yhtiöllä on jätekeskus yhdessä kunnassa, kaatopaikka yhdessä kunnassa, tytäryhtiö yhdessä kunnassa, sekä osaomistusta biokaasulaitoksessa että jäte-energiailaitoksessa. Ei ole olemassa mallia omistusten jakamiseksi, ja todennäköisesti monet osakkaista jäisivät kokonaan ilman jätehuoltoinfrastruktuuria. On toimintoja, joita se kunta, jossa infra sijaitsee vaatii itselleen. On myös todennäköistä, että omistajalla ei ole varaa tai halua lunastaa ulos toiset omistajat. Esimerkkinä kaatopaikka; olisiko kaatopaikkakunta valmis ottamaan ympäristövastuun jätteestä, joka on sijoitettu kaatopaikalle muista kunnista, todennäköisesti ei. Jätehuollon infrastruktuurin jakaminen ja lunastaminen omistajien kesken on mahdotonta annetun siirtymäajan puitteissa (huom. myös alempana kohta kysymys siirtymäajasta).

Muutos estää kaupunkien ja pienten kuntien välisen yhteistyön (jätehuollossa), koska yhteisen jäteyhtiön omistusosuuksia ei voitaisi perustaa asukaslukuihin, joka on luonnollinen muuttuja kuvaamaan erikokoisten kuntien jätelain mukaisia vastuita. Jätehuollon ylikunnallisessa yhteistyössä on kyse sen varmistamisesta, että lakisääteiset ympäristön- ja terveydensuojelun veloitteet voidaan kunnissa jätehuollon osalta täyttää kustannustehokkaasti.

Muutos tarkoittaa, että jätehuollon kehittäminen ja kierrätysasteen nostaminen jäävät taka-alalle useiksi vuosiksi – Lisäksi Suomi on jo EU:n rikkomusmenettelyssä kierrätysastetavoitteiden vuoksi. On useita kiertotalousinvestointeja, jotka eivät olisivat syntyneet ilman yhteistä jätehuoltoyhtiötä. Esimerkiksi kuntaomisteiset jätehuoltoyhtiöt ovat investoineet yli 1,3 miljardia euroa jätepolttokapasiteettiin, näitä laitoksia ei olisi syntynyt ilman jäteyhtiöitä. Sama koskee biokaasulaitoksia. Ekorosk Oy on myös äskettäin ottanut käyttöön Aluehallintoviraston antamassa ympäristöluvassa vaaditun jätteen lajittelu- ja varastohallin, jollaiseen yksittäisen kunnan ei olisi järkevää investoida. On myös todennäköistä, että Ekoroskin osaomistaman jäte-energiailaitoksen hiilidioksidin talteenotto projekti vaikeutuisi tai kaatuisi. Jätekuljetusten optimointi ja siirtyminen ympäristöystävällisempiin polttoaineisiin vaikeutuisi, kun kuljetusurakka-alueista tulee sub-optimaalisia. Kunnille tulee myöskin haasteellisempaa ylläpitää kuntalaisille laajat jätteenkeräysmahdollisuudet, varsinkin pienille kunnille kevyemmät ja edullisimmat rakenteet voi olla houkuteltavia, kun kustannukset nousevat.

Kunnilla ei ole nykyisellään asiantuntemusta jätehuollon hallintoa varten. Sen sijaan että jokainen kunta itse järjestää jätehuoltonsa, joka oli tosi byrokraattista, niin on perustettu yhteisiä

kuntaomisteisia jäteyhtiöitä, joilla on asiantuntemusta ja ajaa omistajiensa ja asukkaiden intressejä, eikä ainoastaan tavoittele yhtiön voiton maksimointia. Hyöty lasketaan siitä, kuinka tehokkaasti tuotetaan palvelua. Tehokkuuden lisäämiseksi jäteyhtiöt ovat osakeyhtiöitä. Se että yksityisomisteiset osakeyhtiöt väittävät, että he olisivat tehokkaampia tai tuottaisivat paremman lopputuloksen ainoastaan siksi että heillä on yksityisiä omistajia, verrattuna osakeyhtiöihin, joilla on kunnat omistajina, vaikuttaa tosi epäloogiselta. Lisäksi kokemuksemme mukaan viranomaiset valvovat kuntaomisteisia jäteyhtiöitä tiukemmin kuin yksityisomisteisia yhtiöitä jätealalla.

Kuntaomisteisten jäteyhtiöiden tavoite on kierrätyksen maksimointi, eikä voiton maksimointi, joka johtaa toisenlaiseen lopputulokseen. Jätelain mukaan kuntaomisteisten jäteyhtiöiden ei myöskään tulisi jakaa voittoa omistajille, joka tarkoittaa, että mahdollinen voitto kanavoidaan takaisin toimintaan, tuottaakseen kuntalaisille mahdollisimman edullista jätehuoltoa. Useiden tutkimusten mukaan kierrätysasteet ovat korkeimmillaan niissä Euroopan maissa, joissa kuntaomisteisilla jäteyhtiöillä on suuremmat toimintamahdollisuudet kuin Suomessa.

Kuntaomisteiset jäteyhtiöt ostavat jo tänään suuren määrän palveluita yksityisiltä yhtiöiltä, joka tarkoittaa, että jäteyhtiöiden toimintamahdollisuuksien heikentäminen ei luo paljon uusia markkinoita.

Koko argumentti vaikuttaa perustuvan ajatukselle, että mahdolliset voitot tulee yksityistää ja kustannukset siirtää yhteiskunnalle.

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

Ab Ekorosk Oy:n omistajapohja on tällä hetkellä; Kokkola (36,9 %), Pietarsaari (15,4 %), Kauhava (14,5 %), Pedersöre (7,9 %), Uusikaarlepyy (5,9 %), Kruunupyy (5,3 %), Kaustinen (3,4 %), Luoto (3,2 %), Veteli (3,0 %), Evijärvi (2,5 %), sekä Ekorosk (1,9 %). Omistusosuudet perustuvat asukasluokuihin. Valtaosa, eli seitsemän omistajakuntaa jää alle 10 % omistusrajan. Yhtiön toimintaa rahoitetaan asukkailta kerätyillä jätemaksuilla.

Yhtiöllä on jätekeskus yhdessä kunnassa, kaatopaikka yhdessä kunnassa, ajoneuvoja, hyötykäyttöasemia, ekopisteitä ja jäteastioita ympäri kuntia, tytäryhtiö yhdessä kunnassa, sekä osaomistusta biokaasulaitoksessa että jäte-energiailaitoksessa. Se miten eri osien lunastaminen tehtäisiin omistajien välillä, on iso kysymys. Käyvän hinnan laskeminen eri toiminnoille on myös vaikeaa. Ei ole olemassa mallia omistusten jakamiseksi, ja todennäköisesti monet osakkaista jäisivät kokonaan ilman jätehuoltoinfrastruktuuria. On toimintoja, joita se kunta, jossa infra sijaitsee, vaatii

itselleen. On myös todennäköistä, että omistajalla ei ole varaa tai halua lunastaa ulos toiset omistajat. Esimerkkinä kaatopaikka; olisiko kaatopaikkakunta valmis ottamaan ympäristövastuun jätteestä, joka on sijoitettu kaatopaikalle muista kunnista, todennäköisesti ei.

Yhtiön pakkopilkkottaminen johtaisi todennäköisesti riitatilanteisiin omistajien kesken, joka olisi tosi pitkä prosessi ratkaista, varsinkin jos niitä on ratkaisutettava oikeusjärjestelmän kautta. Jätehuollon infrastruktuurin jakaminen ja lunastaminen omistajien kesken mahdotonta annetun siirtymäajan puitteissa.

Jos vaatimus 10 % minimiomistukselle toteutuu, Ab Ekorosk Oy tulisi pilkotta. Tällä hetkellä Ab Ekorosk Oy:n toiminta-alue on rationaalinen yhtenäinen alue. Pilkkotamisessa todennäköisesti yhtiössä jakaantuisi kolmeen. Olisi todennäköistä, että isoimmat kunnat muodostaisivat yhdessä yhtiön, ilman yhteisiä maantieteellisiä rajoja. Pienemmät kunnat pakotettaisiin muodostamaan vielä kaksi yhtiötä lisää, jotka olisivat maantieteellisesti hajanaisia, koska pienimmissä kunnissa on niin vähän asukkaita, etteivät ne pääsisi 10 % omistusosuuteen, vaikka pienemmät kunnat yrittäisivät luoda yhteisen yhtiön. 10 % omistusvaatimus tekisi yhteisen toiminnan ylläpitämisen isojen ja pienten kuntien välillä, erittäin vaikeaksi, jopas mahdottomaksi.

Eli mahdolliset kolme uutta jäteyhtiötä olisivat varsin pieniä ja maantieteellisesti hajanaisia. Kaikki kolme yhtiöt kärsisivät pienentyneistä volyymeistä ja korkeammista kustannuksista, varsinkin pienet kunnat kärsisivät. Kustannustehokkuus laskisi ja kunnat kärsisivät epätasaisesti. Kaikkien kuntalaisten jätekustannukset nousisivat, eniten kustannukset nousisivat pienimmissä kunnissa. Riski siitä, että tehtäisiin ympäristön kannalta huonompia ratkaisuja (esimerkiksi jätteen väärää käsittelyä, joka johtaa ympäristöongelmiin), kasvaisi.

Jätehuollossa on kynnyksilukuja sekä mittakaavaetuja, eli asukasluku tulee ylittää tiettyä rajaa, jotta toiminta on tehokasta. Esimerkiksi pienimmät kunnat ovat asukasluvultaan niin pieniä, ettei edes koko kunta riitä yhden jäteauton järkeväksi urakka-alueeksi. Koko idea yhteisille kunnallisille jäteyhtiöille on, että yhdessä ne pystyvät ylläpitämään infraa ja toimintoja, joita yksittäisen kunnan ei olisi järkevää tai pystyi ylläpitämään. Pakollinen pilkkominen voi myös johtaa siihen, että alueellinen jätehuolto romahtaa tietyksi ajaksi ja asukkaat jäävät vailla jätehuoltoa.

Kehitys Suomessa on ollut, että pienemmät jäteyhtiöt ovat fuusioituneet silloin kun on nähty sen olevan tarkoituksenmukaista. 10 % vähimmäisomistusosuuden säätäminen jakaisi jätehuollon useampiin yhtiöihin, lisäisi hallintokuluja ja byrokratiaa, ja loisi sub-optimaalisia yhtiötä, joka on päinvastoin loogista kehitystä. Missään EU:ssa ei ole olemassa vähimmäisomistusvaatimusta sidosyksiköille.

Omistusosuuksien uudelleenjaossa tulee myöskin muistaa rahoituspuolta. Toiminnan pääasiallisesta rahoituskanavasta, eli asukkaiden jätemaksuista, on säädelty jätelaissa. Jos pienempien kuntien

omistusosuutta kasvatetaan, niin niiden asukkailta kerätyt jätemaksut jakautuisivat edelleen asukasluvun mukaisesti eikä omistusosuuden mukaisesti. Tämän vuoksi on erittäin epätodennäköistä, että suuremmat omistajat vapaaehtoisesti vähentäisivät omistusosuuttaan. Tämä on myös syy miksi jätehuollossa omistusosuudet ovat jaettu asukaslukujen mukaan. Jätelaki ei mahdollista toiminnan rahoittamista omistajien omistusosuuksien mukaan vaan toiminnan rahoituksessa on noudatettava jätelain 79 §:ä.

Jäteyhtiön jätteenkäsittelysopimukset ovat tietyn pituisia ja perustuvat kiintiöihin. Jos jäteyhtiö lakkaa toimimasta, on epäselvää kenelle kiintiö sen jälkeen kuuluu, ja kuka vastaa siitä, että kiintiö täyttyy. Esimerkiksi on epäselvää, miten omistus ja kiintiöt jaettaisiin Westenergyn jäte-energialaitoksessa, jossa tuotetaan kaukolämpöä ja sähköä. Koko omistus pohja perustuu nykyisiin jäteyhtiöihin, eikä pienempiä yhtiöitä todennäköisesti sallittaisi osakkaiksi. Mikään kunta ei todennäköisesti haluaisi koko kiintiötä vastuulleen, toisaalta olisi todennäköisesti myös kuntia, jotka jäisivät kokonaan ilman polttokapasiteettia. Uusien yhtiöiden eri jätelajikkeiden käsittelysopimusten neuvottelut, valmistelut ja hankkiminen kestäisi vuosia, ja todennäköisesti eri jätelajikkeille ei olisi aika ajoin käsittelyä ollenkaan. On maksimiaikoja eri jätelajikkeiden varastoinnille, joka aiheuttaisi ongelmia, ja uusilla jäteyhtiöillä ei olisi valmista infraa jätteiden varastoinnille.

Jätekuljetusurakoihin tulisi myöskin ongelmia. Uusista urakka-alueista tulisi todennäköisesti sub-optimaalisia ja niiden kilpailuttamiseen tulisi varata 1-2 vuotta. Kuten aiemmin mainittu, uusien yhtiöiden jätekuljetuskustannukset todennäköisesti nousisivat.

Kaikenlainen yhteistyö eri toimijoiden kanssa, esimerkiksi alihankkijoiden kanssa tai muiden jäteyhtiöiden kanssa (esimerkiksi biojätteen käsittely) purkaantuisi. Kestäisi vuosia saada kaikki järjestettyä uudelleen, ja sen aikana on epävarmaa, miten asukkaiden jätehuolto toimisi uusissa yhtiöissä, ennen kun ollaan saatu kaikki järjestetty. Kun myös asukkaiden jätehuoltokustannukset nousevat, ja on vaikeaa nähdä mikä on yhteiskunnan hyöty muutoksesta.

Kaikkien asioiden järjestely, sen jälkeen, kun omistajat pääsevät yhteisymmärrykseen omaisuuden jakamisesta, kuka maksaa mitä kellekin, ja uusien yhtiöiden henkilökunnan palkkaaminen, asiantuntemuksen ja kokemuksen kartuttaminen, infran rakentaminen, käsittelysopimusten neuvottelut, urakoiden ja hankintojen kilpailuttaminen, kaikki tämä kestäisi useita vuosia. On myös epäselvää, kuka tekee kaikki em. järjestelyihin liittyvät valmistelutyöt kuntien puolesta.

Myöskin jätehuoltoviranomainen on purettava ja perustettava uudet jätelautakunnat ja viranomaiset uusille jäteyhtiöille. Kun jokainen uusi yhtiö muodostaa oman viranomaisalueen osakaskunnilleen. Lisäksi vie aikaa perustaa jätehuollon rekisterit ja muut tietovarannot. Ekoroskin alueella rekisterin kuntoon saaminen kesti yli viisi vuotta.

Yleisesti muutos aiheuttaisi todennäköisesti kymmeniä lisäkilpailutuksia, joihin tarjoajat eivät ehtisi jättämään tarjouksia. Kilpailutukset menisivät luultavasti uusiksi, koska ei tulisi tarjouksia. Tämä taas vie aikaa, rahaa ja resursseja kaikilta, niin kunnilta kuin tarjoajiltakin.

Monet kunnat ovat osakkaina it-yhtiössä, jotka tuottavat niiden verkkopalvelut. Tämä muutos johtaisi siihen, että joutuisimme mahdollisesti luopumaan näistä hankinnoista ja kilpailuttamaan ne. Pienillä kunnilla ei ole taloudellisia eikä henkilöresursseja saatikka osaamista tällaisten kilpailutusten tekemiseen. Lisäksi tulee huomioida se, mitä tällainen muutos kilpailutuksessa tulisi vaatimaan, uusien verkkojärjestelmien rakentamisen, aikaa käyttöönottoon ja miten siirtymäkausi toteutettaisiin, mahdolliset tietoliikennekatkokset vaikuttavat suoraan työntekoon.

Hankintalain mahdollistamaan avoimuusilmoitukseen liittyy samat yllä kuvatut ongelmat. Alueellisten sidosyksikköjen hyöty omistajille on nimenomaan toimia osaamisen keskittymänä, tukea omistajien palveluiden strategista kehittämistä ja tuottaa palvelutuotannon volyymietuja omistaja-asiakkaille. Avoimuusilmoituksen mahdollistama kolmen vuoden määräaikaisuus on merkittävä rajoite kriittisten ICT-infrastruktuuri- ja perustietotekniikkapalveluiden tuottamisessa. Se on myös riittämätön, jotta ICT-palveluiden elinkaaren huomioimiseen perustuvat laatu- ja kustannushyödyt voisivat konkreettisesti toteutua.

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

Jätehuolto on kuntien lakisääteinen tehtävä ja niiden on täytettävä jätelaissa sekä ympäristönsuojelulainsäädännössä niille asetetut velvoitteet joka tapauksessa. Nämä jätehuollon velvoitteet ovat katsottu perustuslain 124 § mukaiseksi merkittäväksi julkisen vallan käytöksi ja julkiseksi hallintotehtäväksi. Yhtiötä ei voida muuttaa markkinaehtoiseksi. Jätelaissa on katsottu, että ainoastaan kunnan omistama sidosyksikkö voi hoitaa jätehuollon operatiivisia tehtäviä kunnan itsensä sijasta.

Yhtiö tulisi todennäköisesti pilkota tai purkaa kolmeen osaan jotta uudet yhtiöt pääsisivät 10 % vähimmäisomistusosakkuuksiin. Uusien yhtiöiden kustannukset olisivat kautta linjan suuremmat kuin nykyisellä yhteisellä yhtiöllä, joka nostaisi asukkaiden jätehuoltokustannuksia. Olisi vaikeata täyttää nykyiset sitoumukset jätteenkäsittelyyn liittyen ja alihankkijoiden kanssa, joten sopimukset olisi todennäköisesti irtisanottava. Sopimusten irtisanomisen kustannus on avoin.

Yhtiöjärjestyksessä tai kuntien liittymissopimuksissa ei ole pykälää tai prosesseja tämänkaltaiseen yhtiön pilkkomiseen, eli pilkkomisprosessi olisi äärimmäisen haastava. Prosessi olisi poliittinen ja kuntien välinen. On olemassa merkittävä riski, että jouduttaisiin riidanratkaisumenettelyyn luovutusvelvollisuuden ja luovutushintojen osalta. Yhtiön sitoumuksien järjestely on myös haastava, voi aiheuttaa omistajien intressien vastakkaisuuteen ja niihin perustuviin vaatimuksiin.

Jäteyhtiön omistusosuuksien uudelleenjärjestelyyn liittyy myös haasteita liittyen lakiin, jätemaksujen jätelain 79 §:stä tuleviin vaatimuksiin ja sitä kautta toiminnan rahoitukseen. Kustannustehokkuus todetaan pienenevän ja asukkaiden jätemaksujen nousevan.

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

Kaustisen kunnan kannalta emme arvioi tällä olevan taloudellisia tai muita hyötyjä, päinvastoin työmäärä ja kustannukset tulisivat lisääntymään.

Jätehuollon kustannukset katetaan suoraan asukkailta kerättävin jätemaksuin. Kaikki taloudelliset vaikutukset kohdistuvat siis asukkaaseen. Kunnan omaan talouteen muutoksella ei ole vaikutusta.

Ei taloudellisia hyötyjä. Jätehuolto on kunnan lakisääteinen tehtävä, jonka se on hoidettava joko omana työnään tai yhteisessä jäteyhtiössä joka tapauksessa. Muutos ei vaikuta jätteen kokonaismäärään, mutta työ järjestetään sub-optimaalisella tavalla, joka tarkoittaa, että menee enemmän aikaa samojen asioiden hoitamiseen, sekä nostaa järjestämis- ja käsittelykustannuksia.

Muutoksen seurauksena olisi perustettava useampia jätelaitoksia tekemään sama määrä työtä kuin aiemmin on tehty yhdessä jäteyhtiössä. Tämä tarkoittaa sitä, että saman työn tekemiseksi samalla alueella olisi palkattava useampia henkilöitä. Todennäköisesti uusien yhtiöiden yhteenlaskettu henkilöstö olisi vähintään kaksi kertaa suurempi, kun nykyisessä yhtiössä.

Jätehuolto on erittäin infrastruktuuri- ja investointipainotteinen toimiala, jossa tehokkuus syntyy suurista volyymeista. Mitä vähemmän jätettä kuljetetaan tai käsitellään kerralla, sitä taloudellisesti epätehokkaampaa toiminta on. Tämän vuoksi jätehuollossa muutos aiheuttaisi taloudellista haittaa ja tehottomuuden lisääntymistä.

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

Mielestämme siirtymäaika ei ole realistinen. Sopiva aika olisi useampia vuosia.

Jäteyhtiöiden sopimukset käsittelystä ja aliurakoitsijoiden kanssa ovat pituudeltaan yleisesti 3-5 vuotta. Kuten aiemmissa kysymyksien vastauksissa on todettu, omistuksen jakaminen, uuden toiminnan järjestäminen, käsittelykapasiteetin saaminen ja infran rakentaminen on pitkä prosessi, joka kestäisi monta vuotta.

Jäteyhtiön jakamisesta olisi sovittava kuntien kesken – etenkin siitä, ketkä jäävät jäteyhtiön ulkopuolelle, joiden on vuorostaan perustettava uusia jäteyhtiötä ja aloitettava toiminta siirtymäajan puitteissa. Jäteyhtiön jakaminen olisi kuntapoliittinen prosessi. Se edellyttää kuntien välistä sopimista. Sopimuksissa olisi häviäjiä – jäteyhtiöstä irtautuvat kunnat. Kuntia ei voida pakottaa irtautumaan jäteyhtiöstä. Jäteyhtiö ei voi myöskään itse yksipuolisesti irtisanoa omistajiaan.

Siirtymäaikaa koskeva kirjaus on kirjoitettu muotoon ” Hankintayksikön tulee irtisanoa tämän lain voimaan tullessa voimassa olevat 15 §:n perusteella tehdyt sopimukset päättymään siirtymäajan 30.6.2028 loppuun mennessä, mikäli sidosyksikön omistusosuutta koskeva 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus ei täyty.” Jäteyhtiöissä ei ole hankintalain 15 § perusteella tehtyjä hankintasopimuksia niiden omistajakuntien kanssa. Sen sijaan omistajakunnat ovat jäteyhtiön yhtiöjärjestyksen ja liittymissopimuksen mukaan siirtäneet niille kuuluvat jätehuollon palvelutehtävät jäteyhtiölle. Kirjauksen hengen toteuttaminen tarkoittaisi sitä, että mikäli kunnat eivät pysty siirtymäajan puitteissa sopimaan keskenään irtautumisen järjestämisestä, on jäteyhtiö purettava. Tällöin jäteyhtiö lakkaisi olemasta, eikä tällöin olisi olemassa enää tahoja, joka hoitaisi asukkaiden jätehuoltoa. Kaikki jäteyhtiön sopimukset ja sitoumukset purkautuisivat.

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

Ab Ekorosk Oy yhtiönä perustuu yhtiöjärjestykseen sekä liittymissopimukseen. Yhtiön omistus tytäryhtiössä, biokaasulaitoksessa sekä jäte-energiailaitoksessa perustuu Ekoroskin olemassaolon, eikä ole olemassa valmista mallia jakaa uudelleen tätä omistusta. Eri sopimuksia tulisi irtisanoa. Sen jälkeen, kun jäteyhtiö on pilkottu, uusilla yhtiöillä ei olisi käsittelysopimuksia, eikä pysyisi täyttämään vanhan yhtiön sopimusten velvollisuudet. Myös kuljetussopimusten tilanne on avoin, kun toiminta-alue ei enää ole olemassa. Jäteyhtiöiden tulee irtisanoa henkilöstöä ja uusien yhtiöiden löytää uusia työntekijöitä.

Myös jätehuoltoviranomainen olisi purettava ja perustaa uudet jätelautakunnat ja viranomaiset uusille jäteyhtiöille. Kun jokainen uusi yhtiö muodostaa oman viranomaisalueen osakaskunnilleen. Lisäksi vie aikaa perustaa jätehuollon rekisterit ja muut tietovarannot. Ekoroskin alueella rekisterin kuntoon saaminen kesti yli viisi vuotta.

Uusien jäteyhtiöiden perustaminen vaatisi neuvottelua ja sopimista tulevien omistajien kesken, infran rakentamista, henkilöstön palkkaamista, kilpailutuksia, jätteenkäsittelyn järjestämistä, toiminnan organisointia, sekä viranomaislupien saamista. Pelkästään omistajakuntien vanhan jäteyhtiön jakamiseen menee yli kaksi vuotta, ja sen lisäksi tulee kaikki uudelleenjärjestelyt.

Muutos vaikeuttaisi myös kuntien toiminnan kehittämistä. Kuntien tuottavuutta edistävät digitalisaatiohankkeet, kuten asiointipalvelujen sähköistäminen, prosessien automatisointi ja tekoälyn hyödyntäminen, jäisivät väistämättä taka-alalle ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan

palvelutuotannon uudelleenjärjestämisen vuoksi. Kriittisen ICT-infrastruktuurin pirstaloiminen keskitetystä hajautettuihin malleihin aiheuttaa lukuisia merkittävän kokoisia tuotantomuutoksia, joista jokainen muodostaa epäjatkuvuuskohdan. Tietoturvan ja varautumiskyvyn heikkeneminen olisivat merkittäviä riskejä, sillä ICT-infrastruktuurin ja palvelurakenteiden purkaminen ja uudelleenrakentaminen lisäävät haavoittuvuutta, keskeyttävät kriittisten tietojärjestelmien nykyisen ylläpidon ja heikentävät suojatoimia siirtymävaiheiden aikana. Kokonaistilannekuvan muodostaminen ja toimenpiteiden johtaminen poikkeustilanteissa vaikeutuu merkittävästi. Paikallinen it-toimija tuntee paikalliset olosuhteet ja on luonut hyvät yhteydet sen omistamiin kuntiin. Toiminta on järkevää, taloudellista ja nopeaa sekä tarvittaessa henkilökohtaista opastusta. Sillä on hyvä osaaminen ja riittävä henkilöresurssi toteuttamaan sen omistamien kuntien tarpeet taloudellisesti.

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

Poikkeuksena pienille kunnille (asukasluku alle 10 000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös alle 10 prosentin omistuksella. Jokaista kymmentä pientä kuntaomistajaa, joilla on alle 10 prosentin omistus sidosyksiköstä, kohden tulee olla yhteinen hallituspaikka sidosyksikössä.

Jätehuolto tulisi jättää omistusosuusvaatimuksen ulkopuolelle lausunnossa esitettyjen seikkojen ja perusteiden vuoksi. Omistusosuusvaatimuksen tulisi vähintäänkin olla hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti "yleisen edun huomioon ottava". Yleinen etu ei, lausunnossa esitettyjen seikkojen ja perusteiden vuoksi, täyty jätehuollossa missään tilanteessa omistusosuusvaatimusten toteutuessa

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?

Esitetty ehdotus heikentää jätehuollon ympäristöturvallisuutta sekä huoltovarmuutta.

Kansallisessa huoltovarmuusstrategiassa korostetaan, että vastuu järjestelmien hallinnoinnista ja häiriötilanteisiin varautumisesta säilyy hankinnan tehneellä viranomaisella. Tämä on mielestämme täysin mahdollisuus, koska nykyisin useat ohjelmat toimivat ns. SaaS-palveluina toimittajan määrittelemässä palvelimessa, johon hankinnan tehneellä kunnalla tai kaupungilla ei ole pääsyä ja näin ollen ei myöskään mahdollisuutta järjestelmien hallintointiin. Vastuu tulee olla ensisijaisesti ohjelman toimittajalla ja toissijaisesti verkkoyhteyden (internet-yhteyden) tuottajalla ja vasta kolmannella sijalla hankinnan tehneellä viranomaisella.

Lakiluonnoksen 2 §, 71 §, 78 § ja 81 § ovat ehdottoman tarpeellisia ja välttämättömiä lisäyksiä hankintalakiin. Lakiluonnos ja perustelut on laadittu tältä osin hyvin. Erityisesti 81 §:n mukainen hankinnanvarainen poissulkumahdollisuus sulkea pois tarjoaja ”jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen”. Haluamme kiinnittää huomiota siihen, että laki varmasti mahdollistaa sen, että kansallisen viranomaisen antama ohje tai tulkinta korkean riskin toimittajasta, tuotteesta tai palvelusta riittää sulkemaan tällaisen tarjoajan pois tarjouskilpailusta.

Mielestämme § 80 poissulkemisperusteena olevien rikoksista saatujen tuomioiden jälkeinen aika tulisi olla paljon pidempi kuin nykyisessä lakiesityksessä, esim. 10 – 15 vuotta. Kyseessä on kuitenkin turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva asia.

Toivoisimme, että laki antaisi mahdollisuuden tukeutua poissulkemisessa myös toisen EU-maan kansallisen viranomaisen tulkintaan korkean riskin toimittajasta.

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?**

Rikosrekisteriotteesta ei tule luopua. Kunnan pitää pystyä varmistamaan, että mahdollista toimittajaa ei ole tuomittu rikoksista.

Rikosrekisteriotteiden tarkastukset pitäisi pystyä tekemään sähköisesti.

Hankintojen ilmoittaminen

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

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen on ymmärrettävä uudistus tilastoinnin ja hankintojen kokonaiskuvan saamiseksi.

Jälki-ilmoitusvelvoitteen laajentaminen lisää kuitenkin edelleen kuntien hallinnollista työtä ja tästä syystä emme kannata sen laajentamista, vaan pikemminkin supistamista. Toisaalta jälki-ilmoitusten automatisointiin olisi syytä panostaa hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Hankintailmoitukset -kanavaa pitäisi muutoinkin modernisoida ja tehdä helpommin käytettäväksi, niin että kunnat voisivat käyttää sitä paremmin myös pienhankintoja kilpailuttaessaan. Ilmaisen kanavana tätä tulisi kehittää todelliseksi vaihtoehdoksi kaupallisten toimijoiden tarjoamille kilpailutusjärjestelmille ja tällä tavoin mahdollistaa edes vähän kuntien kustannussäästöjä.

Muut huomiot

Kuntiin ja kaupunkeihin kohdistuu tälläkin hetkellä merkittävä määrä hallinnollista työtä. Kokonaisuutena lakiehdotus lisää merkittävästi tätä työn määrää. On syytä huomata, että hallinnollisen työn lisääminen on aina lakiesityksessäkkin esitettyjen pääasiallisten tavoitteiden kannalta merkityksellisemmiltä valmistelun osilta pois, kuten markkinakartoitukselta, hankinnan kohteen määrittelyltä ja sopimusehtojen määrittelyltä. Kuntien resurssit eivät tule kasvamaan hankintojen valmistelua ajatellen, pikemminkin päinvastoin, kun valtiolta tulee kunnille jatkuvasti lisävelvoitteita ja työtä, valtion siirtäessä tehtäviä kuntien vastattavaksi, esim. vuoden 2025 alusta

voimaan tullut TE-palvelujen siirto kunnille lisäsi huomattavasti kuntien kustannuksia ja työtä, vaikka tehtävää hoidettaisiin kuntien yhteistyönä.

Hallituksen esityksessä esitetään virheellinen oletus, että sidosyksiköiden avulla pyrittäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti. Esityksessä väitetään myös, että sidosyksikköhankintojen korvaaminen kilpailutuksilla tuottaisi aina positiivisia vaikutuksia. Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat, että vaikutukset vaihtelevat merkittävästi toimialan, hankittavan palvelun, markkinatilanteen ja sidosyksikön mukaan.

Kuntien pitäisi pystyä arvioimaan kilpailutuksen järkevyyttä myös muulla tavalla kuin pelkästään maksimaalisena kustannustehokkuutena. Monesti esim. ict-ohjelman vaihtaminen aiheuttaa niin paljon lisätyötä, että vaikka hankintahinta kokonaisuutenaan olisi edullisempi kuin nykyisen järjestelmän, sen vaihtamisesta aiheutuva työmäärä kaikkienensa on niin suuri, että hankinnan kilpailuttaminen määräjain ei ole järkevää varsinkaan pienessä organisaatiossa.

Rauma Annika

Kaustisen kunta hallinto- ja kehittämispalvelut - Kaustisen kunnanhallitus