Lausunto
VATT/167/07.01/2021

10.5.2021

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto
Asia: Lausunto koskien ”HE 40/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta”

Tässä lausunnossa pitäydytään lausumaan vain liittyen esityksen niihin osiin, jotka käsittelevät kunnan vastuulla olevan jätteenkuljetuksen järjestämistä (esityksen luvut 3.3 ja 4.1.4).

Kuten esityksessä kuvataan, kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetuksessa on ollut Suomessa 1970-luvun lopulta lähtien kaksoisjärjestelmä: kunta on voinut järjestää jätteenkuljetuksen keskitetysti tai päätöksellään siirtää kuljetuksen tilaamisen kiinteistön haltijoiden tehtäväksi. Kunnan järjestämässä jätteenkuljetuksessa kunnat käytännössä hankkivat kuljetuspalvelut yksityisiltä jätteenkuljetusyrityksiltä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti. Jos kuljetus on kiinteistöjen haltijoiden tehtävä, solmivat he sopimukset suoraan itse jätteenkuljetusyritysten kanssa.

Esityksessä keskustellaan tämän kaksoisjärjestelmän hallinnollisista ongelmista: *”Kuntien kuljetusjärjestelmäpäätösten ja niitä koskevien lukuisten valitusprosessien vuoksi kaksoisjärjestelmästä aiheutuu jatkuvaa sääntelytaakkaa kunnille, hallintotuomioistuimille ja kaikille jätealan toimijoille. Kaksoisjärjestelmä ylläpitää toimintaympäristön epävarmuutta ja heikentää jätealan toimijoiden välistä ilmapiiriä. Tämä vaikeuttaa jätehuollon suunnittelua ja kehittämistä” ja ”Kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen keskeiseksi ongelmaksi on tunnistettu jätteenkuljetusten seurannan ja valvonnan vaikeus ja työläys verrattuna kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen sekä kuntien puutteelliset viranomaisresurssit tehtävän hoitamiseen.”*

Näistä ongelmista huolimatta esityksessä päätetään kuitenkin jatkaa kaksoisjärjestelmää joidenkin jätelajien osalta: *”Kunnan mahdollisuus päättää kuljetuksen järjestämisestä joko kunnan tai kiinteistön haltijan järjestämänä (kaksoisjärjestelmä) säilyisi kuitenkin nykyisellään sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetuksessa.”*

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Esityksessä ei käsitellä lainkaan asia taloustieteen näkökulmasta, vaikka Suomen järjestelmästä on julkaistu kansainvälisessä vertaisarvioidussa tiedejulkaisussa ilmestynyt tutkimus (Meriläinen ja Tukiainen 2019), ja se toimiiko jätteenkuljetuksen kilpailuttaminen (kunnan järjestämä) paremmin kuin vapaat markkinat (kiinteistöjen haltijan järjestämä/sopimusperusteinen järjestelmä) on keskeisesti myös taloustieteellinen tutkimuskysymys.

Kunnan roolia jätteenkuljetuksessa on yleensä perusteltu sillä, että kunta pystyy hyödyntämään paremmin toiminnan skaalaan, tiheyteen ja logistiikan optimointiin liittyviä etuja (esim. Edwards ja Stevens 1978). Esimerkiksi kunnan suunnittelema järjestelmä pystyy vähentämään päällekkäistä keräämistä ja siten minimoimaan ruuhkan, melun ja polttoaineen kulutuksen aiheuttamat ulkoisvaikutukset. Toisaalta yksityisen sektorin ajatellaan toimivan muuten tehokkaammin ja innovatiivisemmin kuin julkiset organisaatiot (esim. Bennet ja Johnson 1979). Sopimusperusteinen järjestelmä kuitenkin siirtää myös hallinnollisia kustannuksia kotitalouksille, joiden tulee etsiä yritys ja solmia sopimus, mutta toisaalta saattaa mahdollistaa heidän tarpeisiinsa paremmin räätälöidyt palvelut. Tutkimuskirjallisuudessa ajatellaan, että julkiset hankinnat ovat tapa yhdistää yksityisen tuotannon tehokkuus ja toisaalta julkisen sektorin kyky optimoida kuljetuskokonaisuus.

Kilpailuttaminen pystyy myös luomaan kilpailullisen paineen markkinoille, minne syntyisi muuten helposti luonnollinen monopoli. Sopimusperusteinen jätteenkuljetus on markkina, joka on erityisen herkkä monopolien syntymiselle, koska markkinoille tulon esteet ovat korkeat. Uusi kilpailija joutuu hankkimaan asiakkaakseen satoja kotitalouksia ennen kuin investointi kuljetuskalustoon kannattaa. Kilpailuttaminen poistaa asiakkaiden hankintaan liittyvät merkittävät markkinoille tulon esteet. Kilpailuttamiseenkin voi kuitenkin liittyä paljon mahdollisia käytännön haasteita, kuten onko kunnissa osaamista mitä tarvitaan logistiikan optimointiin ja itse kilpailuttamiseen.

Teoreettisen keskustelun lisäksi Meriläinen ja Tukiainen (2019) analysoivat empiirisesti mitä sekajätteenkuljetuksen hinnoille tapahtuu, kun kunnat siirtyvät vapaista markkinoista kilpailuttamiseen. He osoittavat, syy-seuraus -päättelyn mahdollistavan kvasikokeellisen tutkimusasetelman avulla, että hinnat laskevat 17 - 37%. Tulos on teoreettisesti odotettu, koska jätteenkuljetukseen liittyy paljon piirteitä miksi vapaat markkinat eivät toimi, mutta kilpailuttaminen toimii (Andersson ym. 2019).

Tutkimuksessa näytetään myös, että paikallispolitiikka on todennäköisesti yhtenä esteenä sille, että kaikissa kunnissa ei valita asukkaiden kannalta parasta järjestelmää eli kilpailuttamista. Tutkimuskirjallisuuden valossa eturyhmien painostus on helppoa ja tehokasta silloin kun hyödyt tulevat harvoille (esimerkiksi monopoliasemassa oleva jätteenkuljetusyritys) ja haitat jakautuvat laajalle joukolle (asukkaat).

Esityksessä on havaittavissa tätä samaa poliittista painetta: *”Kaksoisjärjestelmän säilyttäminen saa kuitenkin edelleen vahvaa kannatusta erityisesti yksityisiltä*

jätehuoltoyrittäjiltä ja joiltakin kunnilta, minkä vuoksi kuljetusjärjestelmän muuttaminen on osoittautunut poliittisesti vaikeasti ratkaistavaksi kysymykseksi." tai *"Kaksoisjärjestelmän säilyttäminen sekajätteen kuljetuksessa tarkoittaisi käytännössä sitä, että kiinteistön haltijan järjestämä sekajätteen kuljetus jatkunee ainakin toistaiseksi useimmissa kunnissa tai kunnan osissa, joissa tämä kuljetusjärjestelmä on nyt käytössä. Tämä turvaisi erityisesti monilla haja-asutusalueella toimivien pienten paikallisten yritysten toimintaedellytyksiä, koska ne voisivat jatkaa sekajätteen kuljetuspalvelun tarjoamista vuosien saatossa luomalleen vakioasiakaskunnalle."*

Jälkimmäinen sitaatti itseasiassa kuvaa suoraan sellaista monopolitilannetta, jota kilpailupolitiikassa ja kilpailulainsäädännössä pyritään välttämään. On hämmästyttävää, että esityksessä etenkin haja-asutusalueille tyypillisesti syntyvä paikallisen jätteenkuljetusyrityksen monopoliasema on onnistuttu esityksessä kääntämään myönteiseksi asiaksi. Myös kilpailuttamisessa voidaan huolehtia pienten yritysten säilymisestä markkinoilla oikealaisella kilpailutuskokonaisuuksien ja -sääntöjen suunnittelulla. Lisäksi kilpailutettuunkin järjestelmään on periaatteessa halutessa mahdollisuus yhdistää valinnanvapautta siten, että asiakas voisi valita kilpailutuksessa hyväksyttyjen toimittajien joukosta tuottajan.

Lausumme, että myös sekalaisen yhdyskuntajätteen osalta tulisi lakkauttaa kaksoisjärjestelmä ja siirtyä pelkästään kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen.

Mikael Collan
ylijohtaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Janne Tukiainen
Professori, Turun yliopisto
Johtava tutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Lähteet

Bennett, J. T. ja M. H. Johnson (1979), “Public versus private provision of collective goods and services: garbage collection revisited”, Public Choice 34, 55–63.

Andersson, F., H. Jordahl ja J. Josephson (2019), “Outsourcing Public Services: Contractibility, Cost, and Quality”, CESifo Economic Studies 65, 349–372.

Edwards, F. R. ja B. J. Stevens (1978), “The Provision of Municipal Sanitation Services by Private Firms: An Empirical Analysis of the Efficiency of Alternative Market Structures and Regulatory Arrangements”, Journal of Industrial Economics XXVII, 133–147.

Meriläinen, J. ja J. Tukiainen (2019), “Public Procurement versus Laissez-faire: Evidence from Household Waste Collection”, CESifo Economic Studies 65, 446–463.