

Viite: Lausuntopyyntö VN/8871/2019

CGI Suomi Oy:n lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Kiitämme mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta ja lausumme seuraavaa:

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamista annetun lain 22 §:n 2 momentin mukaan sote-maakunnalle siirtyisivät kunnan omistamat, sellaisen osakeyhtiön osakkeet, jotka kunta omistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä tai tuottamista varten. Tällaisia osakeyhtiöitä olisivat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakastietojärjestelmien toimittamisesta vastaavat yhtiöt, kuten joidenkin pääkaupunkiseudun kuntien sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin yhdessä omistama Oy Apotti Ab ("Apotti").

Apotti toimii sitä koskevan osakassopimuksen mukaan omistajinaan olevien kuntien, kaupunkien ja kuntayhtymien in house -yksikkönä. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 15 §:n mukaan hankintalakiä ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee in house -yksiköltään.

In house -yksiköllä tarkoitetaan ensinnäkin hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Toisena edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa in house -yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Kolmanneksi in house -yksikön tulee harjoittaa enintään 5 prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on (ns. ulosmyynti-kriteeri). Sote-alalla on siirtymäsäännöksellä 1.1.2022 saakka voimassa 10 % ulosmyyntiraja ilman euromääräistä rajaa. Tämän jälkeen myös sote-alalla sovelletaan edellä mainittua 5 prosentin ja 500 000 euron ulosmyyntirajaa.

Apotin osakassopimuksen mukaan yhtiö toimii hankintalain tarkoittamassa mielessä osakkaidensa in house -yksikkönä. Mikäli osakkaiden eli kuntien, kaupunkien ja kuntayhtymien tilalle Apotin osakkeenomistajiksi sote-uudistuksen myötä tulevat maakunnat, Apotti on näiden maakuntien omistama in house -yksikkö, jolta maakunnat voivat tehdä hankintoja ilman kilpailutusta. In house -yksikköasema voi muodostua tällöin hyvin laajaksi ja merkittäväksi, varsinkin kun Apotin omistajina olisi useampi maakunta.

Vaikka tällainen järjestely olisi Apotin ja muiden samankaltaisten yhtiöiden osalta hankintalain 15 §:n nojalla muodollisesti hankintalain mukaista, eivät laajat in house -hankinnat vastaa hankintadirektiivin ja -lain tarkoitusta ja tavoitteita. Hankintadirektiivin (2014/24/EU) johdanto-osan perustelukappaleen 2 mukaan julkisten hankintojen tarkoituksena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, helpottaa erityisesti pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin ja antaa hankkijoille paremmat edellytykset hyödyntää julkisia hankintoja yhteisten yhteiskunnallisten tavoitteiden tueksi. Edellä mainitut tavoitteet saavutetaan parhaiten kilpailutuksilla. Hankintadirektiivin tarkoitus on otettu huomioon hankintalain 2 §:ssä, jonka mukaan lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintalain esitöiden (HE 108/2016, s. 70) mukaan hyödyntämällä markkinoiden kilpailua hankintamenettelyissä

hankintayksiköt voivat muun muassa saada selville hankinnan kohteelle kyseisen markkinatilanteen mukaisen optimaalisen hinnan tai hinta-laatusuhteen.

Suomi on ottanut kansalliseen hankintalakiinsa hankintadirektiiviä tiukemmat säännökset koskien in house -hankintojen ulosmyyntikriteeriä. Suomi perusteli tiukempaa in house -yksikkösääntelyä erityisesti huolilla kilpailuneutraliteetin vaarantumisesta. Tämän takia on ristiriitaista, että sote-uudistuksella halutaan kasvattaa in house -hankintojen määrää ja laajuutta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakastietojärjestelmien alalla, joka on hyvin kilpailtu ja laaja liiketoiminta-ala.

Edellä mainitusti sote-uudistuksessa kaavailtu järjestely kuntien omistamien sote-yhtiöiden siirtämisestä maakuntien omistukseen ei ole automaattisesti hankintalain 15 §:n in house -yksikkösäännöksen vastainen. Kaavailtu järjestely kuitenkin vaarantaa hankintadirektiivin ja -lain tarkoitukset siitä, että julkiset hankinnat pääsääntöisesti kilpailutetaan. Apotti on vain yksi esimerkki ja lakimuutos mahdollistaisi laajat sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakastietojärjestelmien hankinnat in house -hankintoina ilman kilpailutusta koko Suomen alueella. Sote-palvelujen muita aloja löyhempi ulosmyyntikriteeri (10 %) in house -yksikköhankinnoissa vuoteen 2022 asti herättää lisäksi perustellun huolen kilpailuneutraliteetin vaarantumisesta julkisten ja yksityisten yhtiöiden välillä. Tämä voi johtaa tulevaisuudessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) seuraamusmaksuesityksiin markkinaoikeudelle sekä muihin selvityksiin ja KKV:n käytössään oleviin toimenpiteisiin. Esimerkiksi Apotin osakassopimuksessa on sallittu ulosmyynti siten, ettei sen in house -yksikköasema vaarannu, eli maksimaalisessa määrin. Ulosmyyntirajan ylittymistä voi kuitenkin käytännössä olla vaikea valvoa, varsinkin jos kyseessä iso yritys ja ulosmyyntiä tapahtuu usean eri myyntikanavan kautta.

Näin ollen esitämme ja toteamme seuraavaa:

Mikään kunnilta maakunnille siirtyvä omaisuus ei saa luoda maakuntiin siirtoa edeltävää tilannetta laajempia in house -positioita. Kun kyseessä ovat ICT-järjestelmät, niin:

- lisenssit ja tuki- & ylläpitosopimukset voivat siirtyä maakunnan toiminnan edellyttämässä kunnilta maakunnalle.
- palveluntuottajien (in-houset) nykyiset osakkeet jäävät edelleen kuntien haltuun, mutta kunnat voivat osaltaan ulkoistaa niihin liittyvät palvelut ja veloitteet tarvittavassa laajuudessa maakunnalle.

Tämä turvaisi in house -yhtiöiden tasaveroisen aseman, sillä pääsääntöisesti ne tuottavat palveluita myös jatkossa sekä kunnille että maakunnille. Maakunnat voivat hankkia itselleen omia in house -osakkeita, jotka eivät kuitenkaan anna vapautusta kilpailutuksista tehtäessä esimerkiksi IT:hen liittyviä suoraankintarajan ylittäviä sopimusmuutoksia.

Kunnioitavasti



Matti Häkkinen

Senior Vice-President

CGI Suomi Oy