

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?

Annamme lausunnon taloushallinnon näkökulmasta.

Tilitoimisto Aarnio Oy ja sen 3 tytäryhtiötä palvelee taloushallinnon alalla niin yksityisiä kuin julkisomisteisia yhtiöitä ja yhdistyksiä ja muita toimijoita.

Haluamme huomauttaa, että lausuntopyyntö oli lähetetty vain kahdelle yksityisomisteiselle yritykselle ja kaikki muut, joilta lausunto pyydettiin on julkisomisteisia yhtiöitä, yhdistyksiä tai kuntia ja kaupunkeja.

Tämä vääristymä aiheuttaa huolen, että näkemys ja tulkinta on liian yksipuolinen, sillä yksityiset yhtiöt tuntevat omat kustannusrakenteensa, toiminta mahdollisuutensa ja edellytyksensä parhaiten. Esitämme, että yrityksiä kuullaan toimialoitain kohdennetusti vielä ennen lopullisen hallituksen esityksen kirjoittamista.

Kannatamme hallituksen esitystä hankintalain muuttamisesta ja pidämme esitettyjä muutoksia perusteltuina ja tarpeellisina. Lausuntomme perustuu sekä omaan käytännön kokemuksiimme, että Jyväskylän yliopiston puolueettomaan tutkimukseen.

Hankintalain muutoksen tavoitteet.

Pidämme esityksen tavoitteita kilpailun lisäämisestä ja säästöjen saavuttamisesta erittäin perusteltuina ja hyvinä. Jyväskylän yliopiston tutkimuksen (2024) mukaan yksityiset toimijat tuottavat palveluita jopa 40–50 % kustannustehokkaammin kuin inhouse-yhtiöt. Omien kokemustemme mukaan taloushallinnon palvelujen siirtyessä inhouse-yhtiöiltä yksityiselle sektorille saavutettiin asiakkaille jopa yli 50 % kustannussäästöt. Tämä tukee hallituksen tavoitetta kilpailun lisäämisestä ja merkittävistä kustannussäästöistä.

Tarkempi ja yksityiskohtaisempi lausunto on kohdassa Muut huomiot!

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?**

Hankintalain §:ien 65, 75, 124 ja 125 muutokset edistävät mielestämme hankintojen huolellista valmistelua ja lisäävät markkinakartoituksen käyttöä tehokkaasti.

On tärkeää, että markkinakartoitus nostetaan velvoittavaksi osaksi hankintaprosessia. Tämä mahdollistaa paremman tiedon markkinoista ja varmistaa laadukkaammat tarjouspyynnöt.

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

Esitetyt keinot ovat mielestämme sopivia ja tukevat tehokkuutta ja kustannustietoisuutta.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Kannatamme esitettyä 10 prosentin vähimmäisomistusosuuden rajaa ja pidämme sitä erittäin tarkoituksenmukaisena ja toteuttamiskelpoisena. On tärkeää huomata, että omistusosuuden muutosta ei automaattisesti vaadita, vaan se on vähimmäisvaatimus, jonka tulee lisäksi täyttää todellisen määräysvallan vaatimukset, kuten Markkinaoikeus on linjannut päätöksissään.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Esitetyllä omistusosuuden rajauksella on merkittäviä positiivisia vaikutuksia:

- Se vähentää kilpailun vääristymiä ja lisää avoimuutta.

- Se tuo huomattavia kustannussäästöjä, kuten Jyväskylän yliopiston tutkimus osoittaa.
- Julkisten varojen käyttö tehostuu ja verokertymä kasvaa yksityisen sektorin kautta.

Inhouse-toiminnan siirtyminen yksityiselle sektorille ei aiheuta merkittäviä lisäkustannuksia kunnille. Käytännön kokemuksemme osoittavat, ettei asiakkaalta vaadita investointeja, vaan yksityinen sektori hoitaa siirtymän kustannukset.

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

Emme omista sidosyksiköitä, joten vähimmäisomistusrajan kiristyminen ei suoraan aiheuta meille muutoksia. Kuitenkin alan kilpailun avautuminen antaa meille ja muille yksityisille toimijoille mahdollisuuden tarjota kunnille moderneja kustannustehokkaampia palveluita.

Esitetty vaatimus ei edellytä toimintojen pilkkomista, vaan mahdollistaa toimintojen tehokkaan kilpailuttamisen ja avaa mahdollisuuden verovarojen säästöön sekä laadukkaampiin palveluihin.

- **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?**

-

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

Katsomme, että esitetyt siirtymäajat ovat riittäviä ja antavat inhouse-yhtiöille tarvittavan ajan mukautua uuteen tilanteeseen. Siirtymäaikaa tarvitaan lähinnä sisäisiin hallinnollisiin muutoksiin ja määräysvallan tosiasialliseen osoittamiseen.

Emme näe erityisiä esteitä, miksi siirtymäaikaa tulisi merkittävästi pidentää. Kuten Taloushallintoliiton tutkimus ja kysely alan yksityisiltä yrityksiltä osoittaa on toimialalla ja markkinoilla jo nyt valmiudet tarjota välittömästi tarvittavat palvelut.

- **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?

Katsomme, ettei poikkeuksia vähimmäisomistusvaatimukseen tule sallia. Mahdolliset poikkeukset heikentäisivät esityksen tavoitteita kilpailun lisäämisestä ja kustannussäästöjen saavuttamisesta.

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?

Esitetyt muutokset ovat riittäviä varmistamaan turvallisuuden ja huoltovarmuuden tarpeet, ottaen huomioon EU-direktiivit. Hankinnan elinkaaren turvallisuuteen voidaan parhaiten vaikuttaa lisääntyneellä kilpailulla ja selkeällä määräysvallan toteuttamisella. EU:n hankintadirektiivit eivät estä hankintalain muutoksen toteuttamista esitettyssä muodossa.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Rikosrekisteriotteiden vaatimusten keventäminen vähentää sekä hankintayksiköiden että tarjoajien hallinnollista taakkaa. Katsomme, että tämä muutos on erittäin perusteltu ja edistää hankintojen sujuvuutta. Se vähentää byrokratiaa ja tehostaa hankintaprosessia sekä tilaajan että tarjoajan kannalta.

- **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?

Kannatamme hankintojen ilmoitusvelvollisuuden laajentamista, sillä se lisää avoimuutta ja mahdollistaa laajemman osallistumisen kilpailutuksiin. Tämä lisää julkisen sektorin kustannustietoisuutta ja parantaa kilpailua.

Muut huomiot

Alla laajempi ja yksityiskohtaisempi lausunto:

Annamme lausunnon taloushallinnon näkökulmasta.

Kannatamme hallituksen esitystä hankintalain muuttamisesta, sillä se edistää hankintojen avoimuutta, lisää kilpailua ja vähentää markkinavääristymiä, joita sidosyksikköhankinnat (inhouse-hankinnat) ovat aiheuttaneet.

Hallituksen esitys on oikeansuuntainen ja vastaa sekä taloudellisia että kilpailullisia haasteita, joita nykyinen järjestelmä on synnyttänyt.

Erityisesti pidämme keskeisinä muutoksina seuraavia:

- Sidosyksikköhankintojen vähimmäisomistusosuuden asettaminen 10 prosenttiin.
- Kilpailun lisääminen ja markkinoiden avaaminen yksityisille toimijoille.
- Julkisten hankintojen läpinäkyvyyden lisääminen.
- Kilpailuttamisvelvollisuuden tiukentaminen tilanteissa, joissa määräysvalta on epäselvä.

Tiltoimisto Aarnio Oy on käytännössä osoittanut, kuinka yksityinen sektori pystyy tuottamaan julkiselle sektorille huomattavasti kustannustehokkaampia ja laadukkaampia palveluita. Yhtiömme osti taloushallinnon Inhouse-yhtiön tytäryhtiöltä sen talous- ja palkkahallinnon liiketoiminnan, ja sen seurauksena asiakkaille syntyneet säästöt ovat olleet merkittävät, jopa yli 50 % (mm. tekoälyn ja automaation tuoma ajallinen ja taloudellinen säästö oli merkittävä), samalla kun palvelun laajuus ja saatavuus ovat parantuneet merkittävästi. Kaupan yhteydessä asiakassiirtymien muutuskustannukset ohjelmien ja muiden osalta kattaa ostaja.

2. Esityksen yleiset tavoitteet ja vaikutukset

Hallitusohjelman mukaisesti hankintalain muutoksella pyritään:

1. Kilpailun lisäämiseen, joka johtaa säästöihin ja parempaan palvelun laatuun.
2. Sidosyksikköjen erityisaseman rajaamiseen, jotta markkinavääristymät poistuvat.
3. Julkisten hankintojen läpinäkyvyyden lisäämiseen.

Tutkimukset ja kokemukset osoittavat, että kilpailun lisääminen tuo merkittäviä säästöjä. Jyväskylän yliopiston tutkimuksen mukaan yksityinen sektori on keskimäärin 40 % tehokkaampi kuin inhouse-yhtiöt. Lisäksi yksityinen sektori käyttää modernimpia järjestelmiä ja automatisointia, mikä vähentää julkisen sektorin kustannuksia.

2.1. Kilpailun lisääntyminen on kiistaton taloudellinen periaate.

Nykyjärjestelmä on suosinut inhouse-yhtiöitä, vaikka yksityiset toimijat ovat jo voittaneet kaikki viimeisen 24 kuukauden aikana järjestetyt kilpailutukset taloushallinnon sektorilla. Tämä osoittaa, että yksityiset toimijat eivät ainoastaan pysty kilpailemaan, vaan ne ovat myös kustannustehokkaampia ja laadukkaampia palveluntuottajia.

2.2. Julkisen sektorin ja sidosyksikköjen erityisaseman ongelmat

Nykyisellään inhouse-yhtiöt eivät ole noudattaneet samoja julkisuus- ja raportointivelvoitteita kuin muut julkiset hankintayksiköt. Tämä johtaa käytännössä verovarojen käytön piilottamiseen ja kilpailun vääristämiseen. On välttämätöntä, että hankintalain muutoksessa edellytetään myös inhouse-yhtiöiltä ostolaskudatan julkaisemista samalla tavalla kuin kunnilla.

3. Taloudelliset vaikutukset

3.1. Säästöpotentiaali

Pelkästään taloushallinnon osalta inhouse-yhtiöiden liikevaihto on noin 700 miljoonaa euroa vuodessa. Jos kilpailutuksen lisääminen johtaisi 40 %:n kustannussäästöön, julkiselle sektorille syntyisi vuosittain 280 miljoonan euron säästöt. Neljässä vuodessa säästöt nousisivat yli 1,1 miljardiin euroon.

Kustannuksia arvioitaessa on myös huomioitava että Inhouse-yhtiöiden käyttämä TES on kustannusvaikutuksiltaan noin 14% kalliimpi kuin yksityisten.

3.2. Työllisyysvaikutukset ja verotulot

Yksityisen sektorin keskimääräinen verotettava tulo on 14 % liikevaihdosta, josta maksetaan 20 %:n yhteisövero. Inhouse-yhtiöt eivät maksa vastaavia veroja, mikä johtaa merkittävään verotulomenetykseen.

4. Markkinaoikeuden päätökset ja määräysvalta

Markkinaoikeuden päätöksissä on toistuvasti todettu, että vähäinen omistus ei riitä määräysvallan osoittamiseen. Esimerkiksi Sarastia Oy:tä koskevassa päätöksessä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ei katsottu olevan määräysvaltaa yhtiössä, vaikka sillä oli nimellinen omistusosuus. Tämä tukee hallituksen esitystä 10 %:n omistusrajan säätämisestä, sillä ilman selkeää rajaa omistuksia manipuloidaan keinotekoisesti määräysvallan osoittamiseksi.

Lisäksi hankintalain 15 § määrittelee, että hankintayksikön tulee käyttää sidosyksikkönsä vastaavaa määräysvaltaa kuin omiin toimintoihinsa. Tämä määräys ei ole toteutunut nykyisessä järjestelmässä, mikä on johtanut markkinoiden vääristymiseen ja tehottomuuteen. Katsomme, että ilman hankintalain muuttamista ei ole odotettavissa, että villi käytäntö muuttuisi. In-house osakkeenostoja on tehty markkinaoikeuden päätösten jälkeenkin, vaikka on käynyt ilmeiseksi, ettei yhden osakkeen

ostolla voi mitenkään saavuttaa määräysvaltaa sidosyksikössä. In-house osakkeen ostot ovat läpäisseet tilintarkastajien ja sidosyksiköiden oman tarkastelun, mikä osoittaa, ettei asiaa ole koettu tärkeäksi eikä seurattavaksi. Hankintalakia ”höllentämällä” ei kuntien mukavuudenhalu (=kilpailutusten välttely) taikka in-house yhtiöiden kasvuhalu tule poistumaan. Tarvitaan järeämmät ja lakisäätteiset keinot, jotta asenteet kuntakentällä muuttuvat.

Katsomme, että hankintalain muutokset ovat välttämättömiä markkinoiden tasapainottamiseksi ja verovarojen tehokkaan käytön varmistamiseksi. Lakimuutoksella saavutetaan seuraavat tavoitteet:

- Kilpailun lisääminen tuo julkiselle sektorille merkittäviä säästöjä (280 miljoonaa euroa vuodessa taloushallinnon sektorilla).
- Julkisten hankintojen läpinäkyvyys paranee.
- Markkinaoikeuden päätöksissä tunnistetut ongelmat määräysvallan osoittamisessa korjataan.
- Inhouse-yhtiöiden erityisasema ja kilpailun vääristymä poistetaan.

Kannatamme hallituksen esitystä ja suosittelemme, että hankintalain muutos toteutetaan ilman heikennyksiä. Lisäksi ehdotamme, että inhouse-yhtiöille asetetaan selkeät raportointivelvoitteet ja kilpailutuksen ulkopuolelle jäävät hankinnat rajataan vain tilanteisiin, joissa tosiasiallinen määräysvalta on täysin kiistaton.

Muut huomiot.

Mikäli kunta, kaupunki tai muu julkisomisteinen taho tekee hankintoja ilman kilpailutusta sen perusteella, että se toteaa sillä olevan määräysvalta palveluntuottajaan on sen myös noudatettava määräysvallan mukanaan tuomia velvoitteita eli toimia osakeyhtiölain, kirjanpitolain ja muiden asetusten ja määräysten mukaisesti ja laadittava konsernitilinpäätös (kirjanpitolain (1336/1997, tehtävä kirjanpidossa tarvittavat eliminoinnit ja laadittava ja julkistettava konsernitilinpäätös, joka sisältää tiedot koko konsernin taloudellisesta asemasta), ilmoitettava määräysvalta PRH:n edunsaajarekisteriin (Tosiasiallisella edunsaajalla tarkoitetaan rahanpesulaissa tahoja joko käyttää määräysvaltaa yrityksessä).

Laissa tulisi olla myös nimenomainen ”estopykälä” sille, että kuntayhtymän jäsenyys sidosyksikössä ei avaa sidosyksikköasetelmaa kuntayhtymien jäsenkunnille. Tämä porsaanreikä tulee tilkitä nimenomaisella säännöksellä.

Haluamme huomauttaa, että lausuntopyyntö oli lähetetty vain kahdelle yksityisomisteiselle yritykselle ja kaikki muut, joilta lausunto pyydettiin on julkisomisteisia yhtiöitä, yhdistyksiä tai kuntia ja kaupungeja.

Tämä vääristymä aiheuttaa huolen, että näkemys ja tulkinta on liian yksipuolinen, sillä yksityiset yhtiöt tuntevat omat kustannusrakenteensa, toiminta mahdollisuutensa ja edellytyksensä parhaiten. Esitämme, että yrityksiä kuullaan toimialoitain kohdennetusti vielä ennen lopullisen hallituksen

esityksen kirjoittamista, täten lainvalmistelun vaikutusten arviointi näyttää tapahtuvan kovin yksipuolisesti. Pidämmekin lausuntokierrosta epätasapainoisena. Yrityskentän näkemykset jäävät vajaaksi ellei miltei olemattomiksi. On hyvin vaikea ymmärtää, että kunnissa tai hyvinvointialueilla olisi markkinoita ja yrityksiä parempi tietämys uudistuksen vaikutuksista yrityksille eli potentiaalisille tarjoajille ja sitä myötä kilpailulle. Esimerkiksi taloushallinnon alalla Suomessa on yli 6.000 eri kokoista yritystä, jotka kykenevät palvelemaan eri kokoisia kuntia. Markkinavaikutukset erityisesti pk-yrityksille tulevat olemaan merkittäviä – säästövaikutusten lisäksi.

Vastuullinen hallinnollinen päätöksenteko kunnissa ja hyvinvointialueilla edellyttää, että tukipalveluiden kustannuksia vertaillaan mahdollisimman tarkasti – omatuotanto vs. ostopalvelu, tai niiden hybridimalli. Erityisiä perusteluja tulisi edellyttää, mikäli päädytään kustannuksilta suurempaan malliin, kuten usein tapahtuu, kun päädytään sidosyksikköhankintaan ilman kilpailutusta. Sidosyksikön käytön hinnat on avattava ja selvitettävä kuten kilpailutettujenkin tukipalveluiden. Muunlaista päätösvalmistelua tulisi pitää riittämättömänä veronmaksajien kannalta. Hankintalain lisäksi olisi näitä kysymyksiä edistettävä myös kuntalakia muuttamalla.

Aarnio Matti
Tilitoimisto Aarnio Oy - hallituksen puheenjohtaja