

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?

Työryhmämietinnössä esitetyt tavoitteet tehokkuudesta ja kustannussäästöistä ovat sinänsä hyviä ja kannatettavia. Sidosyksikön omistukselle hallitusohjelmassa ja työryhmämietinnössä esitetty 10 % vähimmäisomistusvaatimus johtaa kuitenkin päinvastaiseen lopputulokseen ja on siten sääntelykeinona virheellinen ja vahingollinen. Esitetty sääntely ei myöskään edistä hallitusohjelman tavoitetta sidosyksiköiden tarkoituksenmukaisesta hyödyntämisestä, ei lisää kilpailua eikä siirrä liikevaihtoa markkinoille. Lisäksi se heikentää julkisen sektorin kustannus-tehokkuutta ja aiheuttaa merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja, erityisesti pienille kunnille. Yleisellä tasolla esitetty sääntely on vastoin hankintalain tavoitetta 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.

Hallitusohjelman ja työryhmämietinnön mukaan ”lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin.” Nämä kirjaukset eivät toteudu nyt esitetyillä hankintalain muutoksilla. Lainsäädäntöä ei ole kirjoitettu tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden ja julkisen intressin/yleisen edun ja mahdollistaa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön. Esitetty antaa lisäksi virheellisen mielikuvan siitä, että sidosyksikköyhteistyö jo lähtökohtaisesti vääristäisi kilpailua.

Lakimuutoksen tavoitteet ja keinovalikoima ovat ristiriitaiset. Työryhmämietinnön mukaan ”lakimuutoksella halutaan parantaa julkisen sektorin tehokkuutta”. Tavoitteen sijaan lakimuutos aiheuttaisi toteutuessaan kuitenkin merkittävät muutuskustannukset eikä toiminnan

uudelleenjärjestelystä synny varmuudella säästöjä, vaan päinvastoin kustannukset kasvavat (kustannuksista tarkemmin kohdassa ”Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen”). Samaan johtopäätökseen on päätyttyä myös KKV (Tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Päivitetty versio 9/2024, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024). Lisäksi työryhmämietinnössä on asetettu hallitusohjelman mukainen tavoite alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten vahvistamisesta Lakimuutoksen jälkeen volyymihyötyjä voitaisiin saada lähinnä liittymällä yhteishankintayksiköiden kilpailuttamiin puitejärjestelyihin taikka dynaamisiin hankintajärjestelmiin. Näissä kilpailutuksissa PK-yritykset puolestaan häviävät isoille kansallisille ja kansainvälisille toimijoille, mikä on vastoin hallitusohjelman kirjauksia ja toisaalta myös hankintalain tavoitetta hankintojen järjestämisestä niin, että myös pienet ja keskisuuret yritykset pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Alueellisen elinvoimaisuuden osalta ehdotettu muutos puolestaan aiheuttaisi merkittäviä ja peruuttamattomia taloudellisia sekä toiminnallisia vahinkoja, erityisesti pienille kunnille, jotka menettäisivät sidosyksiköiden tarjoaman alueellisen yhteistyön edut ja tehokkuushyödyt. Suuremmat toimijat joko säilyvät jo riittävästi omistamassaan inhouse-yhtiössä tai ottavat ko. tukipalvelutuotannon itselleen. Pienet kunnat puolestaan joutuvat pienomistajina sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Niillä ei ole osaamista kilpailuttaa ja järjestää tarvitsemiaan palveluita, eivätkä ne ole ratkaisutoimittajille itsenäisinä riittävän kiinnostavan kokoisia liiketoimintamahdollisuuksiksi. Esimerkiksi ICT-palveluiden osalta pienen kunnan kokonaisuus ei ole riittävän kiinnostava, mutta esim. puhtaus- tai ruokapalveluiden osalta pienenkin kunnan kokonaiskilpailutus on pienyrittäjälle liian iso.

Hallitusohjelmaan kirjattu tavoite hankintayksiköiden toteuttamien yhteishankintojen nykyistä laajemmasta käytöstä julkisten hankintojen tehokkuuden parantamisen keinona ei voida pitää vaihtoehtoisena keinona esim. volyymihyötyjen saavuttamiseen. Kunnat, hyvinvointialueet ja sidosyksiköt hyödyntävät jo tällä hetkellä yhteishankintoja laajasti. Yhteishankintayksikkö toteuttaa hankintalain mukaisia kilpailutuksia useammalle hankintayksikölle ja vastaa hankinnan ja sopimuksen lainmukaisuudesta. Kukin hankintayksikkö hoitaa kuitenkin omalta osaltaan hankinnan käyttöönoton, siihen liittyvän osaamisen ja prosessin ja on vastuussa itse toteuttamistaan vaiheista käyttäessään yhteishankintayksikön tekemää hankintasopimusta. Yhteishankintoihin liittyvä hallinnollinen taakka on huomattava eivätkä yhteishankinnat tuota volyymihyötyjä hankinnan jakautuessa useisiin pieniin osiin ja erilliskilpailutuksiin (joko dynaamisen hankintajärjestelmän sisäisenä kilpailutuksena tai puitejärjestelyn kevennettynä kilpailutuksena).

Inhouse-yhtiö (sidosyksikkö) puolestaan toteuttaa hankintalain mukaisia kilpailutuksia itselleen, yhteisten palveluiden tuottamiseksi useille hankintayksiköille. Inhouse-yhtiöissä on laajaa osaamista ko. substanssialaan liittyen (talous, HR, ICT, puhtaus, ruoka jne.). Se kokoaa volyymit, kilpailuttaa tarvitsemansa markkinasta, tehostaa toimintaa yhtenäisillä prosesseilla, tuotteistaa palvelun loppuasiakkaalle sekä koordinoi kaikkien substanssialueen hankintojen/sopimusten kokonaisuutta ja niiden elinkaarta. Lisäksi inhouse-yhtiö huolehtii myös hankinnan käyttöönoton, siihen liittyvän osaamisen ja prosessin kaikille palvelua/sopimusta hyödyntäville osapuolille ja pitää huolen hankinnan kokonaisuudesta, yhteensopivuudesta muiden palveluiden kanssa sekä ylläpitoon liittyvästä osaamisesta ja prosessista kaikille palvelua ostaville omistajilleen. Inhouse-yhtiö vastaa substanssialueen palveluiden/sopimusten kokonaisuudesta, kehittämisestä, jatkuvuudesta ja huoltovarmuudesta ja toimii hankintayksiköiden pitkäaikaisena kumppanina substanssialueessa.

Näin ollen yhteishankinta ei ole tehokkuudessaan sidosyksikköyhteistyöhön rinnastettava eikä siten ratkaisukeinona oikea tavoitteen saavuttamiseksi. Yhteishankinta on hyvä keino, kun kilpailutetaan täsmällistä tavaraa tai palvelua, mutta kaikkeen hankintaan vietyä yhteishankintayksikkö ei pysty toteuttamaan samanlaista tuotteistettua kokonaispalvelua kuin sidosyksiköt. Yhteishankintayksikkö on kilpailutuksen tuottava yksikkö; se ei itse tuota hankintayksiköiden tarvitsemia palveluja. Yhteishankintojen tapauksessa hallinnollinen taakka kasvaa huomattavasti. Lisäksi jos yhteishankintayksikön juridinen muoto ja yhteishankinnan toteuttaja voi olla kuka tahansa, määräysvaltaa tähän toimintaan ei ole kenelläkään.

Avoimuusilmoitus puolestaan ei ole kestävää liiketoimintaa mahdollistava, koska sen käyttö on määräaikaista.

Työryhmämietinnössä esitetään virheellinen oletus, jonka mukaan sidosyksiköiden avulla pyritäisiin kiertämään hankintalakia. Todellisuudessa sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä, jotka ovat velvollisia kilpailuttamaan hankkimansa palvelut ja tavarat hankintalain mukaisesti. Mietinnössä esitetään myös väite siitä, että sidosyksikköhankintojen korvaaminen kilpailutuksilla tuottaisi aina positiivisia vaikutuksia. Käytännön kokemukset kuitenkin osoittavat, että vaikutukset vaihtelevat merkittävästi toimialan, hankittavan palvelun, markkinatilanteen ja sidosyksikön mukaan. Yksioikoisten väitteiden esittäminen ilman perusteellisia selvityksiä ja vaikutustenarviointeja johtaa harhaanjohtavaan kuvaan, mikä ohjaa lain valmistelua virheellisesti.

Pyydämme tarkennusta ja perustelua inhouse sisters -linjauksesta (työryhmämietintö luku 7.1), jonka mukaan sidosyksikön ei olisi sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Kyseessä on kuitenkin vakiintunut ja siten hyväksytty käytäntö. Pyydämme lisäksi huomaamaan, ettei työryhmämietinnössä esitettyä linjausta löydy hallitusohjelmasta.

Pyydämme selvitystä myös siitä, onko osakeyhtiölain vaateiden täytyminen huomioitu lakimuutoksessa.

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.

Markkinakartoituksen käyttöä on hyvä lisätä, sillä se edistää hankinnan huolellista valmistelua. Markkinakartoituksen lisääminen on myös hankintalain hengen mukaista ja tukee hankintayksiköille hankintalaissa asetettua tavoitetta hankintatoimintansa järjestämisestä siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti. Kannatamme markkinakartoituksen tuomista pakolliseksi osaksi yli 10 miljoonan euron arvoisten hankintojen hankintamenettelyä työryhmämietinnössä esitetyn mukaisesti.

Lisäksi kannatamme kirjausta, jonka mukaan huolellisella markkinakartoituksella voisi vapautua uudelleenkilpailuttamisen velvoitteesta yhden tarjouksen tilanteessa. Kirjaus tämänhetkisessä muodossaan jättää kuitenkin tulkinnan varaa ja sitä olisi hyvä täsmentää.

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

-

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

-

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

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

Ehdotettu 10 % vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Tämä johtuu esityksen puutteellisesta vaikutustenarvioinnista, sen taloudellisista ja toiminnallisista vahingoista erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille, sekä ristiriidasta perustuslain 121 §:n määrittelemän kuntien itsehallinnon kanssa. Esitys ei edistä hallitusohjelman tavoitetta kilpailun lisäämisestä ja kustannussäästöistä, vaan johtaa päinvastaisiin lopputuloksiin.

Vähimmäisomistusta koskeva vaatimus sopii näkemyksemme mukaan huonosti inhouse-yhtiöiden tähänastiseen historialliseen kehitykseen. Alun perin kunnilla oli omia liikelaitoksia, jotka vastasivat palveluiden tuottamisesta. Myöhemmin lainsäädännössä asetettiin yhtiöittämisvelvollisuus, mikä tarkoitti, että kuntien oli perustettava osakeyhtiöitä näiden toimintojen hoitamiseen. Tämä yhtiöittämisvelvollisuus toi mukanaan myös vaatimuksen eriyttää kirjanpito liikelaitosten ja kuntien muiden toimintojen välillä. Tavoitteena näillä muutoksilla oli nimen-omaisesti siirtää kuntien palvelutoiminta kohti osakeyhtiömallia ja siten mahdollistaa palveluiden tuottaminen tehokkaammin ja joustavammin sekä tarjota paremmat edellytykset kilpailu-kyvyn vahvistamiselle. Nyt esitetty 10 % vähimmäisomistusosuusvaatimus sopii huonosti in-house-yhtiöiden aiempaan kehitykseen ja sen tavoitteisiin.

Vähimmäisomistusta koskeva vaatimus ei mielestämme sovi myöskään inhouse-yhtiöiden sääntelyn systematiikkaan. Omistusosuudella ei ole hankintalain, EU:n hankintadirektiivin eikä myöskään oikeuskäytännön mukaan välitöntä merkitystä sidosyksikköaseman kannalta, vaan keskeistä on nimenomaisesti riittävän määräysvallan olemassaolo, joka puolestaan EU:n oikeuskäytännön mukaan punnitaan tapauskohtaisen kokonaisarvion perusteella. Huomautamme myös, ettei vastaavaa vaatimusta ole asetettu missään muussa EU-valtiossa.

Näkemyksemme mukaan sidosyksikkösäännösten tiukennukset ovat tarpeettomia. KKV:n yksityiskohtainen ja varsin hyvin perusteltu esitys Sarastia-tapauksessa osoittaa, etteivät hankintalain sidosyksikkösäännökset välttämättä kaipaa selkeyttämistä. Myös unionin tuomioistuin on selventänyt määräysvallan käsitettä lukuisissa tuomioissaan. Oikeustila ei näin ollen ollen näkemyksemme mukaan ole nykyisellään erityisen epäselvä. Tämän vuoksi katsomme, että oikeuskäytäntöä sidosyksikön osakkaiden määräysvallasta sidosyksikköön on riittävästi, eivätkä hallitusohjelmaan kirjatut sidosyksikkösäännösten tiukennukset ole tarpeellisia.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Inhouse-yhtiöiden synty on aikanaan perustunut julkisen vallan tarpeeseen rakentaa julkisen sektorin toiminnasta läpinäkyvämpää ja selkeämpää sekä toteuttaa julkisen palvelusektorin palvelutuotantoa tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Sidosyksikköyhteistyö tuo parhaimmillaan toimintoihin rationaalisuutta ja joustavuutta sekä parantaa toiminnan kustannuskilpailukykyä ja toiminnallista laatua. Sidosyksiköt ovat olleet perinteisesti tärkeä keino kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöhön sekä resurssien ja osaajien jakamiseen. Ydintoimintaa lähellä olevina ne ovat ikään kuin kunnan/hyvinvointialueen oman toiminnan jatke. Toiminnan taustalla ovat vaikuttaneet joko alueelliset tai muut yhteisen toiminnan järjestämiseen liittyvät intressit, joilla on haettu volyyymiä yhteisiin toimintoihin. Sidosyksiköiden omistusosuudet perustuvat pääosin väestöpohjaan tai tarvevolyymeihin, jonka vuoksi pienillä kunnilla on pienemmät omistukset. Ehdotettu 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus vaikuttaa siten suorimmin erityisesti pienempiin kuntiin. Hyvinvointialueet ja isommat kaupungit joko säilyvät jo riittävästi omistamissaan inhouse-yhtiöissä tai ottavat ko. tukipalvelutuotannon itselleen.

Ehdotettua 10 %:n vähimmäisomistusta koskeva vaatimus aiheuttaa merkittäviä ongelmia sellaisille täysin lainmukaisille ja omistajiensa selkeässä määräysvallassa oleville sidosyksiköille, joissa on enemmän kuin kymmenen osakasta ja käytännössä myös omistuspohjaltaan tätä pienemmille, sillä pienosakkailla on hyvin usein alle kymmenen prosentin omistusosuus. Tällaisia sidosyksiköitä jouduttaisiin purkamaan ilman riittävää perustetta tai järjestämään muutoin uudestaan. Kirjausten hyväksymisen myötä muuttuisivat mahdottomiksi esimerkiksi sellaisten sidosyksiköiden yhteistyö,

joissa omistusosuudet on jaoteltu kuntien asukaslukujen mukaisesti ja sidosyksikön omistajina ovat yksi suuri kaupunki ja sen pienemmät ympäryskunnat.

Esitetty 10 %:n vähimmäisomistusta koskeva vaatimus lisää merkittävästi omistajiensa kerta-kustannuksia, nostaa jatkuvan palvelun hintoja ja lisää siten veronmaksajien kustannuksia (tarkemmin seuraavassa kohdassa). Muutos lisää alue- ja kuntakohtaisia eroja, erityisesti harvaanasutuilla alueilla, joissa markkinaa ei kaikilla toimialoilla ole.

Muutos lisää myös huoltovarmuuteen liittyviä riskejä mahdollistamalla yrityskaupat ulkomaille ja siten myös rahavirran ulkomaille pääomasijoittajille maksettuina osinkoina. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on ollut strateginen ja harkittu valinta pitää tietyt toimialat ja niiden kriittinen tukitoiminta omassa kansallisessa ohjauksessaan, huoltovarmuus säilyttäen.

Muutos kasvattaa kansallisten ja kansainvälisten suuryritysten osuutta markkinasta. Nämä tahot eivät käytä juurikaan paikallisia PK-yrityksiä alihankkijoina, kuten inhouse-yhtiöt nyt tekevät. Inhouse-yhtiöt toimivat hankintalain mukaisina hankintayksikköinä kilpailuttaen ammattitaidolla kaikki hankintansa. Inhouse-yhtiöiden liikevaihdosta 50-75 % kilpailutetaan ja alihankitaan avoimesta markkinasta ja tästä hankinnasta vajaa puolet tulee PK-sektorista.

Markkinaa on argumentoitu siirtyvän 15 miljardia euroa uutta liikevaihtoa. Todettu luku on harhaanjohtava ja virheellinen, koska tämä sisältää myös inhouse -yhtiöiden jo markkinasta kilpailutettavan liikevaihdon. Markkinasta kilpailutetun liikevaihdon ulkopuolelle jäävä inhouse-yhtiön oma tuotanto olisi ilman inhouse -yhtiötä omistajien omaa toimintaa, eli ei markkinoille vapautuvaa liikevaihtoa. Koska valtaosa julkistoimijoista joko säilyy jo riittävästi omista-massaan inhouse-yhtiössä tai ottaa tukipalvelut takaisin itselleen, markkinaa siirtyy enimmillään muutaman kymmenen miljoonan euron liikevaihto, oletuksella, että tarjontaa syntyisi myös pienille kunnille ja yhtiöille. Tämäkin tulee keskittymään isoille kansallisille tai kansainvälisille toimittajille, jolloin alueellinen elinvoima tai yrittämisen edellytykset eivät parane.

Muutos johtaa pirstaleisimpiin tuotantomalleihin, jolloin nykyinen keskitetyn inhouse-toiminnan skaalahyöty menetetään vaikuttaen kustannusten lisäksi myös laadun heikkenemiseen. Todellinen ongelma on osaajien puute, johtuen työvoiman kallistumiseen. Suunniteltu aikataulu johtaa tilanteeseen, jossa omistajien hankintaosaajat ja muutoksen toteuttajat eivät riitä. Puute osaajista johtaa kilpailuun työvoimasta nostoen kustannuksia ja haastaen edelleen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle jäävien toimijoiden mahdollisuuksia järjestää tarvitsemansa palvelut. Myös toimittajien kyky vastata lyhyen aikavälin sisällä tapahtuvaan kilpailutusten kasvuun on hyvin epävarmaa. Nykyisiinkään pienten kuntien kilpailutuksiin ei löydy tarjoajia.

Lain voimaantullessa syntyy hallitsematon muutos aika, joka pahimmillaan lamauttaa julkista sektoria ja heikentää varautumiskykyä ajassa, jolloin taloudelliset sekä erilaiset toimintaympäristön haasteet,

kuten hybridivaikuttaminen ovat kasvussa. Muutos aiheuttaisi toteutuessaan pysähtyneisyyden aikakauden julkisen sektorin toiminnan kehittämisessä ja esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden tuottavuutta edistävät digitalisaatiohankkeet, kuten asiointipalvelujen sähköistäminen, prosessien automatisointi ja tekoälyn hyödyntäminen, joissa inhouse-yhtiöillä on merkittävä rooli, jäisivät väistämättä taka-alalle ICT-infrastruktuurin ja perustietotekniikan palvelutuotannon uudelleenjärjestämisen vuoksi. Pahimmissa skenaarioissa muutos aiheuttaa merkittäviä kasvupaineita julkiselle sektorille, rakenteen epäselvyyttä sekä toiminnallista tehottomuutta organisaation muodostamisessa ja toiminnassa.

Muutos estää hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien yhteisten resurssien käytön tukipalveluissa. Hyvinvointiyhtymät toimivat hyvinvointialueen kanssa samoissa rakennuksissa (sairaaloissa, sote-asemilla jne.) ja käyttävät in-house- yhtiöiden kautta mm. yhteistä ICT-infraa, siivouspalveluja ja työvaatepalveja. Hyvinvointiyhtymät ovat pienomistajia, joten yhteisten resurssien käyttö in-house yhtiöiden kautta ei olisi muutosten myötä jatkossa enää mahdollista.

Perustuslain näkökulmasta muutos on erittäin haasteellinen ja kyseenalainen asettaessaan kunnat epätasa-arvoiseen asemaan. Esitys on ristiriidassa kuntien itsehallinnon turvaavaan perustuslain 121 §:n kanssa. Lainvalmistelussa ei ole riittävästi arvioitu, miten vähimmäisomistusvaatimus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää tarvitsemiaan palveluita. Esitys asettaa kunnat eriarvoiseen asemaan niiden koon ja sijainnin perusteella, mikä vaikeuttaa erityisesti pienten ja harvaan asutuilla alueilla sijaitsevien kuntien tukipalvelujen järjestämistä ilman sidosyksiköiden tarjoamia ratkaisuja.

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

Edellisissä kohdissa on listattu merkittäviä lisäkustannuksia aiheuttavat uudelleenjärjestelyt, toiminnallinen sekaannus ja muut kielteiset vaikutukset, joita muutos aiheuttaisi.

Mikäli kaikki julkistoimijat toimisivat hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen mukaisesti, eli kilpailuttaisivat markkinasta nykyisin inhouse-yhtiöstä hankkimansa palvelun, se aiheuttaisi lyhyellä aikavälillä 3-5 miljardin euron lisäkustannukset. Kustannukset syntyvät siitä, että vähintään 1000 suomalaista julkisorganisaatiota (kunnat, hyvinvointialueet, näiden omistamat yhtiöt) purkavat nykyisen mallin, tekevät omistusjärjestelyjä ja osakekauppoja, kilpailuttavat palveluja ja järjestelmiä, ja rakentavat uuden palvelun yrityskumppanin kanssa tai rakentavat osaamisen itselleen. Vertailulukuna voidaan todeta, että pelkkä hyvinvointialueiden ICT:n rakentaminen maksoi vajaan

yhden miljardin. Nyt kaikki tai osa näistä isoista toimijoista purkaisi juuri pystytetyn ja kaksi vuotta kehitetyn palvelunsa, kilpailuttaisivat uuden ja rakentaisivat jo tehdyt ratkaisut uudelleen, mikäli joutuisivat siirtymään pois inhouse-yhtiönsä palvelujen piiristä.

Kustannukset kasvavat entisestään, koska nyt yhteisiä osajia ja resursseja hankinnoissa ja palveluiden koordinoinnissa hyödyntävät kunnat ja hyvinvointialueet joutuvat ylläpitämään kukin omia osajia ja sopimuksia. Jatkuvan palvelun kustannukset nousevat toimialasta riippuen 5-30 %:a, ollen vuositasolla 600 000 000 noin euroa. Tämän kustannuslaskennan pohjana on käytetty inhouse-yhtiöiden tekemissä kilpailutuksissa mukana olleiden markkinoilla toimivien alihankkijoiden hintoja.

Pieni kunta, joka joutuu hankkimaan markkinasta nyt inhouse-yhtiöltä saamansa palvelun, maksaa perus-ICT:n ja talous- ja henkilöstöhallinnon palvelun hankinnasta 1 000 000 euroa, eli oman vuosittaisen investointibudjettinsa verran, jolloin muuhun kunnan elinvoiman kehittämiseen ei enää jää rahaa. Tämä kustannus on arvioitu yhdessä pienen kunnan kanssa. Muutoksen myötä pienten hankintayksiköiden heikko neuvotteluasema suhteessa suuria toimittajia vastaan heikkenisi entisestään, mikä puolestaan johtaisi kasvaviin kustannuksiin, epäedullisiin sopimusehtoihin, palveluiden saatavuusongelmiin, tietoturvan vaarantumiseen sekä osaamisen pirstaloitumiseen.

Suomessa on harvaanasuttuja alueita, joissa ei ole toimivia markkinoita (ts. pienet kunnat eivät ole kiinnostavia liiketoimintamahdollisuuksia). Näillä alueilla todellisena haasteena on osajien riittämättömyys nykyistä pirstaloituneemmassa mallissa. Osajien puute johtaa puolestaan työvoiman kallistumiseen. Tällä hetkellä monen kunnan todellisuutta on se, ettei osajia saada rekrytoitua eikä omiin/yhteisiin kilpailutuksiin tule tarjouksia. Ilmaisemmekin huolemme siitä, mitä vaihtoehtoja sidosyksiköltä hankittavien palveluiden järjestämiseen kunnille jää tällaisissa tilanteissa.

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

Organisaatiot vastaavat tähän kukin oman organisaationsa näkökulmasta. Yleisesti voidaan todeta, että hankintarenkaat, yhteishankintayksiköt tai muu hankintayhteistyö omistajien välillä ei korvaa alueellisen sidosyksikön tuomia etuja, koska erilliset yhteistyömahdollisuudet eivät tarjoa samaa tuotteistettua palvelua, joustavuutta ja pitkäjänteisyyttä kuin alueellinen sidosyksikkö. Erityisesti pienten kuntien kyky hallita ja kehittää tarvitsemiaan tukipalveluita heikkenisi merkittävästi. Pienten hankintayksiköiden muutoksen myötä heikentyvä neuvotteluasema suhteessa suuria toimittajia

vastaan johtaisi kasvaviin kustannuksiin, epäedullisiin sopimusehtoihin, palveluiden saatavuusongelmiin, tietoturvan vaarantumiseen sekä osaamisen pirstaloitumiseen.

Hankintalain mahdollistamaan avoimuusilmoitukseen liittyvät 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 kestävän tukiliiketoiminnan tuottamisessa. Se on myös riittämätön, jotta laatu- ja kustannushyödyt voisivat konkreettisesti toteutua.

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

Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ei mitään. Myymällä nykyiset sidosyrittäjät ulkomaisille pääomasijoittajille, kuntien ja hyvinvointialueiden talous voisi hyötyä kertaluontoisesti. Pitkäaikaiset vaikutukset kunnalle tai hyvinvointialueelle, alueiden elinvoimalle sekä kansantaloudelle olisivat kuitenkin väistämättä negatiiviset korkeampien hintojen, ulkomaille valuvien osinkojen sekä PKyrittäjien liikevaihdon vähenemisen myötä.

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

Siirtymäaika on täysin riittämätön. Noin 1000 julkishallinnon organisaation (kunnat, hyvinvointialueet, näiden omistamat yhtiöt, kuntayhtymät, hyvinvointiyhtymät) ICT:n ja järjestelmien ja palveluiden purku, palveluiden kilpailutus ja rakentaminen vaatii enemmän aikaa ja paljon yhtäaikaista osaajia. Muutoksen hallittu läpivieminen vaatii vähintään 5 vuotta.

Riittävän siirtymäajan turvaaminen ei kuitenkaan poista sitä haastetta, että sen aikana henkilöstö hakeutuisi uusiin tehtäviin pois sidosyrittäjistä, mikä puolestaan aiheuttaisi ison riskin kuntien ja hyvinvointialueiden kriittisille tukipalveluille. Osaajakato tulee alkamaan välittömästi, mikäli muutos tulee hyväksytyksi. Esitetyn muutoksen hyväksymisellä hyväksytään myös henkilöstön vaihtuvuusriskit, ja se, ettei nykyistä palvelutuotantoa kyetä ylläpitämään nykyisessä laajuudessa kesäkuuhun 2026 saakka.

Haluttu lopputulos saataisiin täsmentämällä lakia määräysvallan osalta Markkinaoikeuden viimeaikaisten linjausten mukaisesti. Isot inhouse-yhtiöt joutuvat joka tapauksessa tarkastelemaan omaa omistusrakennettaan ja määräysvallan toteutumista, ja joutuvat siten pienentämään omistuspohjaansa. Tällöin muutos tapahtuisi pidemmällä aikataululla, hallitusti, halvemmalla ja ilman kaaosta nykyiset toimiviksi todetut joustavat ja huoltovarmuuden turvaavat sidosyrittäjäyritykset säilyttävällä tavalla.

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

Siirtymäaikana inhouse-yhtiöt ja heidän omistajansa (yli 1000 organisaatiota) joutuvat suunnittelemaan ja toteuttamaan omistukset uudelleen, tekemään osakekauppoja, varmistamaan ja hankkimaan omat osajansa, perehdyttämään ja kouluttamaan heidät, kilpailuttamaan järjestelmät tai palvelun, valitsemaan toimittajat, purkamaan aiemmat palvelut ja ICT-ympäristön ja rakentamaan/rakennuttamaan uuden palvelun, ICT-ympäristön ja liittymät uudelleen; koko aiemmin rakennettu ekosysteemi puretaan. Nämä toteutetaan kaikkialla Suomessa ja kaikilla toimialoilla yhtäaikaisesti.

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

Muutoksen vaikutukset ovat niin laajat, ettei muutosta tulisi toteuttaa edes poikkeuksiin nojaten. Alla olemme kuitenkin esittäneet esimerkinomaisesti joitakin poikkeuksia, joita voitaisiin mahdollisesti joissain tilanteissa käyttää.

Lähtökohtaisesti sidosyksiköiden omistusosuusrajaus ei ole kannatettava ja johtaa kustannusten nousuun eikä lisää kilpailua. Omistusrajauksen suurin ongelma on, että se tulee kohdistumaan erityisesti pieniin kuntiin. Poikkeuksena tulisi siten vähintäänkin huomioida pienten kuntien mahdollisuus hyödyntää yhteisiä resursseja ja osajia sidosyksikköyhteistyöllä.

Muutoksessa tulisi huomioida alue- ja kuntakohtaiset erot, harvaan asutut alueet sekä näillä alueilla oleva markkinan erilaisuus. Yksityiset toimijat ovat lähtökohtaisesti halukkaita tarjoamaan ja myymään Etelä-Suomeen, kun taas harvaanasutuille alueille ei löydy kiinnostuneita kaupan ollessa liian kallista ja liian pientä. Muutos johtaa siihen, että jo valmiiksi isot julkistoimijat voivat jatkaa omistustaan inhouse-yhtiössä toisin kuin pienet kunnat, jotka eivät pysty jatkamaan yhteistyöllä saadun tehokkaan palvelun puitteissa. Ensisijaisena vaihtoehtona poikkeukseksi pienille kunnille (asukasluku alle 10.000) tulee mahdollistaa palveluiden hankinta sidosyksiköltä myös alle 10 prosentin omistuksella. Vaihtoehtoisena poikkeuksena harvaan asuttujen alueiden yhteistyössä sidosyksikön omistajilla tulisi olla mahdollisuus hankkia palveluita sidosyksiköltä alle 10 prosentin omistuksella, mikäli sidosyksikön toiminta-alueen väestöpohja on enintään 300 000 – 500 000 asukasta. Tarkka toiminta-alueen väestöpohjan rajausta tulee arvioida työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) koordinoimana perustuen huolelliseen vaikutusten arviointiin.

Vähimmäisomistusosuusvaatimusta ei tulisi soveltaa tilanteissa, joissa hankintayksikkö käyttää sidosyksikköön merkittävää määräysvaltaa yhdessä omistajansa kanssa. Esimerkiksi

hyvinvointiyhtymän tulisi voida käyttää sidosyksiköjä, joista se yhdessä jäseninään toimivien hyvinvointialueiden kanssa omistaa yli 10 %:a. Tämä mahdollistaisi hyvinvointiyhtymän ja jäseninään toimivan hyvinvointialueiden käyttää yhteisiä resursseja jatkossakin ja saada tästä kustannushyötyä. Kategorinen 10 % vähimmäisomistusosuusvaatimusestäisi yhteisten resurssien käytön esimerkiksi saman sairaalan sisällä.

Lisäksi sidosyksikköä tulisi voida käyttää huoltovarmuuden kannalta tärkeisiin palveluihin sekä tilanteessa, jossa alalla ei ole toimivaa markkinaa.

Yksi mahdollinen tapa määritellä poikkeus olisi myös KKV:n ehdotuksen mukaisesti sallia sidosyksiköillä myös pienempiä omistusosuuksia kuin 10 %, kunhan sidosyksikön liikevaihto pysyisi riittävän alhaisena. Liikevaihtoon perustuva raja sallisi edelleen laajemman omistajapohjan, mutta rajoittaisi sidosyksikön liiketaloudellista kokoa niin, että omistajille ja sidosyksiköille muodostuu vahva kannustin hyödyntää markkinoita aina kun se on mahdollista.

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?

Ei vastaa. TEM julkaisi 12.6.2024 EK:n palveluksessa olevan selvitysmiehen huoltovarmuusselvityksen, jonka mukaan yksityistäminen on suositeltavaa käytännössä kaikkiin huoltovarmuuteen liittyviin palveluihin. Puhtaasti sopimusoikeuden näkökulmasta kaiken yksityistäminen voinee olla mahdollista, mutta huoltovarmuuteen se loisi merkittäviä uhkatekijöitä. Lakisääteiset julkiset palvelut ovat kuitenkin kuntien ja hyvinvointialueiden vastuulla markkinatilanteista ja suhdanteista riippumatta. Esitämme puolueettoman tahon selvitystä asiasta.

Ennen huoltovarmuuteen liittyviä muutospäätöksiä tulisi selvittää, kuinka yrityskauppojen kautta huoltovarmuuteen kohdistuvat riskit saadaan estettyä. Lakisääteiset sosiaali- ja terveys-, päivähoito-, perusopetus ja myös kunnallisen päätöksenteon järjestelmät eivät voi toimia ilman tukipalveluita. Näiden palveluiden pitäminen omassa ohjauksessa on ollut kuntatoimijoiden strateginen ja harkittu valinta. Näiden palveluiden pakko siirto esim. yritysostoilla laajentuneiden kansainvälisten toimijoiden piiriin voi synnyttää epätoivottuja ja riskialttiita käytäntöjä, jotka tulisi uudistuksia suunniteltaessa kartoittaa kokonaisvaltaisesti ja perusteellisesti.

Samoin tulisi toteuttaa vaikuttavuusarviointi siitä, mikä osuus verovaroin toteutettujen palveluiden kustannuksista siirtyisi hankintalain uudistuksessa kansan- ja aluetalouden ulkopuolelle kansainvälisille pääomasijoittajille maksettuina osinkoina. Edellä mainituilla sote-, tth- ja eläinlääkintäsektoreilla pääomapako on jo tätä päivää ja hinnat kohoavat hallitsemattomasti, kuten KKV:n selvitys toteaa, mutta tilanteen kokonaisvaikutuksia ei ole valtakunnan tasolla selvitetty.

Hallitsematon muutos julkisen sektorin kriittisiin tukipalveluihin on merkittävä riski nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa etenkin kun muutoksen vaikutuksia ei ole asianmukaisesti arvioitu. Työryhmämietinnössä ei ole tunnistettu erityisesti terveydenhuollon ICT-palvelujen häiriöttömän toiminnan kriittisyyttä kaikissa tilanteissa. Toiminta on kriittistä terveydenhuollolle 24/7, jokaisella hetkellä ja kaikissa tilanteissa. Tässä tulee huomioida hyvinvointialueiden lisäksi myös kriittisiä terveyspalveluja tuottavat vapaaehtoiset hyvinvointiyhtymät, jotka esityksen myötä putoaisivat pois hyvinvointialueiden kanssa yhteisestä ICT-infrasta.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

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

Mahdollisesta rikollisesta taustasta tietäminen etukäteen on varmasti yleisen edun mukainen, riskiarvioissa huomioita asia. Loppuasiakkaan on hyvä olla vähintään tietoinen palveluntuottajan mahdollisesta rikostaustasta.

- **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?

-

Muut huomiot

Esitämme huomioitavaksi seuraavia alla listattuja vaihtoehtoisia ratkaisuja hallituksen asettaman tavoitteen saavuttamiseksi.

Haluttu lopputulos saataisiin joko täsmentämällä lakia tai lisäämällä nykyisen lainsäädännön valvontaa määräysvallan osalta Markkinaoikeuden viimeaikaisten linjausten mukaisesti. Isot inhouse-yhtiöt joutuvat joka tapauksessa tarkastelemaan omaa omistusrakennettaan ja

määräysvallan toteutumista, ja joutuvat siten pienentämään omistuspohjaansa. Tällöin muutos tapahtuisi pidemmällä aikataululla, hallitusti, halvemmalla, ilman kaaosta.

Myös Lapin yliopiston professori Kirsi-Maria Halonen on todennut Markkinaoikeuden Sarastia-ratkaisulla 500/2024 olevan lainvoimaseksi jäädessään merkittäviä vaikutuksia useita omistajia omaaviin in house -yhtiöihin. Halosen mukaan jokaisen hankintayksikön on tällöin ensinnäkin tarkasteltava sidosyksikköomistuksiaan kriittisesti ja arvioitava sidossuhteen täyttymistä yhtiön asiakirjojen valossa. Jos hankintayksiköllä ei ole mahdollisuuksia tosiasiallisesti vaikuttaa yhtiön päätöksentekoon, ovat tällaiselta yhtiöltä tehtävät ostot (lainvastaisia) suorahankintoja, jolle tulisi löytyä jokin toinen hankintalain suorahankintaperuste. Toiseksi, jokaisen useasta omistajasta muodostuvan in house -yhtiön on Halosen mukaan tarkasteltava omistajarakennettaan ja näiden mahdollisuuksia vaikuttaa yhtiön päätöksentekoon. Jos sidossuhde ei täyty yhden tai useamman omistajan osalta, on pohdittava, minkälaisia rakenteellisia muutoksia yhtiöön tulisi tehdä, jotta hankintalainsäädännön vaatimukset voidaan täyttää. Halonen on kirjoituksessaan huomauttanut, että muutostarpeita voi ilmetä myös pienemmän omistajapoolin omaavissa sidosyksiköissä, jos omistajilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa yhtiön päätöksentekoon.

Toisena ratkaisuna ehdotamme pienhankintarajan nostamista EU-tasolle 60.000 eurosta 221.000 euroon. Tämä edistää pk-sektorin yhteistyötä kaikkien hankintayksiköiden kanssa ja auttaa uusien innovaatioiden syntymistä julkisen sektorin rajapinnassa ja mahdollistaa pk-yrityksille tärkeitä referenssejä tukemaan kasvua. Se myös vähentää julkisten hankintojen aiheuttamia kustannuksia, tukee aluetaloutta ja paikallista yritystoimintaa sekä varmistaa vero-tulojen säilymisen Suomessa.

10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimuksen sijaan tai vaihtoehdoksi maksimiomistajien määrä (10 omistajaa) hillitsisi turhien osakekauppojen määrää.

Yhtenä ratkaisuna on myös lisätä avoimuutta dataan ja kustannuksiin ja tutkia kattavasti tehokkuus sekä kustannustasot inhouse-yhtiöistä ja markkinatoimijoilta.

Mikäli hankintalain sidosyksikkösäännöksiä halutaan selkeyttää, yksi vaihtoehto olisi myös muuttaa niitä vastaamaan paremmin hankintadirektiivin sanamuotoja. Hankintalain sidosyksikköjä koskevat säännökset on kirjoitettu huomattavasti tiiviimmin kuin vastaavat EU:n hankintadirektiivin säännökset. Kansallisen lainsäätäjän tarkoituksena ei ole kuitenkaan ollut poiketa direktiivistä määräysvallan käsitteen osalta.

Lisäksi tulisi ratkaista, kuinka nykyinen epäterve markkinakilpailutuskäytäntö saadaan katkaistua muilla jo vinoutuneilla toimialoilla. Palvelutuotanto tulee keskittymään yhä harvemmille ja isommille yksiköille. Tämä tulee aiheuttamaan mm. jo nyt vanhus-, lastensuojelu-, työterveys- ja eläinlääkäripalveluissa nähdyn epäterveen keskittymisilmiön, jossa suuret kansainväliset toimijat

ostavat PK-yrityksiä pois markkinoilta. KKV:n tuoreiden selvitysten mukaan on syntynyt tilanne, jossa markkina ei toimi ja kustannukset veronmaksajille kasvavat.

Pitkänen Päivi

Kustos ry - Kustos ry on julkisomisteisten yhtiöiden edunvalvontajärjestö. Jäseninä on 39 inhouse-yhtiötä. Toimialoina yhdistyksessä on edustettuna ICT, talous- ja henkilöstöhallinto, ruoka, puhtaus, kiinteistöt, logistiikka ja terveys.