

Kustos Ry:n lausunto hankintalain muutosehdotuksiin (29.4.2022)

Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoja koskien hallituksen esitystä eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamista 29.4.2022 mennessä (VN/20245/2021).

Lähtökohtaisesti uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia. In-house yhtiöiden (sidosyksikkö) näkökulmasta lakiuudistuksessa ei kuitenkaan esitetä muutoksia ns. ulosmyyntirajoihin, jotka aiheuttavat haasteita in-house yhtiöiden toiminnalle, omistajien väliselle yhteistyölle, kansalliselle yhteentoimivuudelle sekä järkevälle alueelliselle yhteistyölle.

Kustos Ry (y-tunnus 3065976-2), in-house toimijoiden yhteinen verkosto, esittää että hankintalain jatkovalmistelussa in-house yhtiöiden ulosmyyntiä koskevaa kansallista sääntely muutetaan joko 1) nostamalla ulosmyyntirajat EU-tasoisiksi, 2) nostamalla ulosmyyntiraja 10%:iin tai 3) poistamalla euomääräinen rajoite (500 000 €). Perusteena muutokselle on järkevän yhteistyön mahdollistaminen, johon nykysääntelyn aiheuttamia haasteita on avattu alla.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan tiukka ulosmyyntiraja koetaan ongelmalliseksi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) selvitti (Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022) sidosyksiköiden ulosmyyntiä. Yksi selvityksen keskeinen havainto on, että kansallinen EU-direktiiviä tiukempi ulosmyynnin rajoittaminen koetaan sidosyksiköissä ongelmalliseksi. Edelleen selvityksessä todetaan, että julkiset toimijat pitivät erityisen toivottavana sitä, että sidosyksiköiden ulosmyyntiä väljennettäisiin.

KKV:n mukaan yrityksille ulosmyyntirajan muutoksia tärkeämpää on markkinoiden toimivuus. Huolta herättää sidosyksiköiden mahdollinen alihinnoittelu ulosmyynnin yhteydessä. Käytännössä riski alihinnoittelulle on olematon, koska sidosyksiköiden palvelut on aiheuttamisperustaisesti hinnoiteltu eivätkä omistajat subventoi toisia omistajia. Lisäksi kirjalpito on eriytetty läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Sidosyksiköiden tavoitteena ei ole laajentaa toimintaansa avoimille markkinoille vaan mahdollistaa fiksu yhteistyö ja tietyissä tapauksissa paikata paikallisten markkinoiden puutteita.

Voimassa oleva sääntely

Tällä hetkellä voimassa oleva hankintalaki (15 §) määrittää ulosmyyntirajan seuraavasti ”yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin (5 %) ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on”. Nykyinen tiukka kansallinen ulosmyynti esittää useassa tapauksessa yhteiskunnan kannalta perustellun ja järkevän yhteistyön.

Hallituksen esityksessä (108/2016 vp) on todettu, että sidosyksiköihin liittyvä sääntely on ennen kaikkea poikkeussääntelyä ja niihin on kansallisesti suhtauduttu tiukemmin kuin EU-tasoisessa sääntelyssä. Sidosyksiköiden ja yhteistyötä harjoittavien hankintayksiköiden ulosmyynnin aiempaa pienempi sallitun osuuden on katsottu vähentävän sidosyksiköiden toiminnan haitallisia vaikutuksia markkinoihin. Perusteena käytettiin, että nämä yksiköt voivat aiempaa vähemmän hyötyä kilpailussa muiden markkinatoimijoiden kanssa mm. hankintayksiköltä tulevasta vakaasta kysynnästä, kilpailuttamatta jätetyn sopimuksen sisältämästä mahdollisesta ylikompensaatiosta, tarjouskilpailuun osallistumatta jäämisen eduista transaktiokustannuksissa sekä esimerkiksi hankintayksikön kanssa työskentelystä syntyvästä maine-eduista. Edellä mainitut näkökulmat eivät

kuitenkaan kata kaikkia ulosmyyntirajoitteiden aiheuttamia käytännön ongelmia, jotka eivät liity suoraan markkinoiden toimivuuteen tai kilpailutilanteeseen.

Euromääräinen ulosmyyntiraja kaventaa liikkumavaran

Kun ulosmyyntiraja määritellään euromääräisesti 500 000 euroon, ei samaan aikaan ymmärretä tai huomioida sitä kuinka vähäiseksi liikkumavara käy sidosyksikön liikevaihdon kasvaessa. Sadan miljoonan euron liikevaihdosta se on enää 0,5 % ja 150 miljoonan euron liikevaihdosta enää 0,33 %.

Prosentuaalisesti ja käytännössä tällainen rajoitus tekee mahdottomaksi toimimisen suuremmissa sidosyksiköissä, sillä edes minkäänlaista ennakoivaa esiselvitysprojektitoimintaa mahdollisesti tuleville osakkaille ei pystytä tekemään. Samaan aikaan ei tunnisteta sitä, miksi edellä mainittu toiminta vääristäisi kilpailua, sillä hankintayksiköt voivat ostaa tällaisia esiselvitysprojekteja pienhankintana markkinatoimijoilta, mutta sidosyksiköt niitä eivät välttämättä voi hankintayksiköille myydä, kun ulosmyyntirajat täyttyvät niin nopeasti.

Esimerkkejä tiukan ulosmyyntirajan aiheuttamista ongelmista

1. Erityisosaamisen hyödyntäminen lisäisi huoltovarmuutta, kustannustehokkuutta ja omavaraisuutta

Terveyden ja hyvinvoinnin erikoislaitteissa Suomen markkina ja toimijajoukko on pieni. Ennen hankintalain kiristyneitä ulosmyyntirajoituksia paikallisesti omistettu in-house yhtiö teki satunnaisesti huoltoja myös alueella toimiville yksityisille lääkäri- (esim. dialyysilaitteet leasing huollot ja takuukorjaukset) ja hammaslääkäriasemille. Käytännössä kaikki nämä julkiset ja yksityiset toimijat ovat osa paikallista terveydenhoitoekosysteemiä, jonka etuna oli alueellinen toimija, joka pystyi tarvittaessa tukemaan erityislaitteissa myös yksityisiä toimijoita.

Nämä sopimukset on jouduttu ulosmyyntirajoitusten takia purkamaan vuoden 2021 aikana. Jatkossa yksityisten toimijoiden erikoislaittehuolloista vastaavat ulkomaiset toimijat, joka nostaa kaikkien toimijoiden kustannuksia (myös julkisen volyymit pienevät ja yksikkökustannukset nousevat).

2. Yhteisten ratkaisujen hyödyntäminen lisäisi yhteentoimivuutta ja kustannustehokkuutta

Suomen julkisen hallinnon ICT-ratkaisuja on aiheesta syytetty pirstalaisuudesta ja huonosta yhteentoimivuudesta. Käytännössä samoja ratkaisuja on rakennettu jokaisen kuntatoimijan toimesta. In-house yhtiöt ovat osittain onnistuneet kokoamaan toimijoita yhteisten ratkaisujen taakse. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita kriittiset liittymät kansallisiin ratkaisuihin kuten Kanta-palveluihin. Niiden rakentaminen, 24/7 valvonta ja ylläpito on kallista eikä sitä missään nimessä kannata tehdä erikseen tai moneen kertaan Suomessa.

Joidenkin julkishallinnon asiakkaiden osalta tämä voi kuitenkin olla ainoa palvelu, jota tietyltä in-house yhtiöitä hankitaan, jonka kustannukset voivat olla muutamista sadoista muutamaan tuhanteen euroon kuukaudessa. Kustannus on siis hankkijan näkökulmasta pieni mutta aiheuttaa in-house yhtiöille ulosmyyntihaasteita, jos ei-omistaja-asiakkaita on useita. Vastaava ongelma on myös valtio – kunta – hyvinvointialue yhteistyössä. In-house yhtiöt eivät voi tehdä yhteistyötä valtionhallinnon toimijoiden kuten Kelan tai DigiFinlandin kanssa.

3. Nykyinen sääntely ei mahdollista konsernitaseista palvelujen tuottamista aiheuttaen monimutkaisuutta ja ylimääräisiä kustannuksia

Joissain tapauksissa in-house yhtiön omistajan konserniin (esimerkiksi kunta) kuuluu sen enemmistöomistamia yhtiöitä (omistus yli 95 %), joissa vähemmistöomistajina (alle 5 %) on myös yksityisiä omistajia.

Vähäinenkin yksityinen omistus estää (=ulosmyyntiä) in-house yhtiön palvelujen myynnin ko. konserniyhtiölle. Samoin kuntien 100 % omistamat yhtiöt, jotka myyvät palveluja kuntalaisille tai yrityksille tulkitaan sidosyksiköiden näkökulmasta ulosmyynniksi (esimerkiksi kuituyhtiöt, satamat, jne).

Edellä kuvatun tyyppisessä esimerkkitapauksessa kyseinen yritys joutui ratkaisemaan ICT-palvelutuotantomallinsa (tietoliikenne, tietoturvaratkaisut, jne) pääomistajiin nähden poikkeuksellisella tavalla pienellä markkina-alueella, aiheuttaen kaikille osapuolille korkeammat kustannukset. Lisäksi palvelujen eriytyminen ei tue konsernin toimintaprosessien digitalisointia ja voi aiheuttaa ylimääräisiä tietoturvariskejä.

Vastaavia yksityisestä vähemmistöosakkuuksista johtuvia ongelmatilanteita esiintyy myös taloushallinnon toimialalla. Taloushallinnon järjestelmissä ja palvelutuotannossa kunta- ja muut julkiset konsernit hyötyvät merkittävästi kokonaisuudesta, jossa taloushallinnon koko prosessi sisältäen taloussuunnittelun, konserniliinpäätökset sekä raportoinnit tuotetaan yhtenäisestä järjestelmästä ja samalta palveluntuottajalta. Kunta omistaa yleensä useita yhtiöitä, joilla puolestaan voi olla itselläänkin useita tytäryhtiöitä.

Nykyiset tiukat ulosmyyntirajoitukset aiheuttavat sen että talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiä ja palveluita voidaan tarjota kunnalle/kuntayhtymälle, mutta ei kaikille samaan konserniin kuuluville tytäryhtiöille. Esimerkiksi kuntien toimitilayhtiöt muodostavat usein konsernirakenteen, jossa on useita erillisiä yhtiöitä rakennuttamiseen ja vuokraamiseen, mutta osa tytäryhtiöiden talous- ja henkilöstöhallinnon palveluista joudutaan toteuttamaan kokonaisuudesta poikkeavalla tavalla ja menetetään yhtenäisyydestä saatavaa synergiaa.

Yhteenveto

Merkittävä osa sidosyksiköiden liikevaihdosta (jopa 70 %) kohdentuu avoimilta markkinoilta hankittaviin palvelukomponentteihin. Sidosyksiköiden tavoitteena ei ole laajentaa toimintaansa avoimille markkinoille vaan tukea omistajiensa toimintaa kokonaisuutena ja tietyissä edellä mainittujen esimerkkien tapaisien tapauksien osalta paikata paikallisten markkinoiden puutteita tukemalla omistajaan liittyvän paikallisen ekosysteemin toimintaa.

Kustos Ry esittää, että hankintalain jatkovalmistelussa in-house yhtiöiden ulosmyyntiä koskevaa kansallista sääntelyä muutetaan joko

- 1) nostamalla ulosmyyntirajat EU-tasoisiksi,
- 2) nostamalla ulosmyyntiraja 10 %:iin tai
- 3) poistamalla euromääräinen rajoite (500 000 €).

Lisätietoa

- Kustos Ry hallituksen puheenjohtaja Lasse Koskivuori
- Kustos Ry sihteerin Juhani Heikka