

Osaamista puhtauden ostamiseen -seminaari
22.11.2023

Ajankohtaista – hankintajuridiikkaa ja kilpailuoikeudellisia kysymyksiä EK:sta

Tässä esityksessä

- Mitä on tapahtunut viime seminaarin ->
 - Toimenpidepyyntö KKV:lle, kohteena Sarastialta tehty hankinta (Va-Ke hyvinvointialue)
 - Hallitusvaihdos ja uusi hallitusohjelma
 - Paljon raportointia räätälöidyistä tarjouspyynnöistä + in-housien hinnoittelusta -> hankintayksiköillä petrattavaa
- Käydään läpi:
 - Toimenpidepyyntö
 - Hallitusohjelman keskeiset kohdat ja niiden merkitys markkinaan
- Mitä tavoitellaan
- EK:n selvitys kuntayhtiöistä Euroopassa / 2023



Elinkeinoelämän järjestöillä tuli ns. mitta täyteen

- EK, SY ja KKK sekä Perheyrittäjien liitto kantelivat valvovalle viranomaiselle liian laveaksi levinneestä in-house tulkinnoista
- Väitteemme oli, että in-houset eivät ole todellisia, valtaosa niiden omistajista eivät oikeasti käytä mitään määräysvaltaa yhtiössä -> laiton tilanne
- KKV:lle tehtiin **toimenpidepyyntö** marraskuussa 2022 -> toukokuussa 2023 KKV vei asian markkinaoikeuteen
- KKV:

"KKV:n arvion mukaan Sarastiaan luodut päätöksentekorakenteet eivät täytä hankintalain määräysvaltaa koskevia edellytyksiä."



KKV:n arvio Vantaa –Keravan määräysvallasta Sarastiassa:

- Hyvinvointialueen **määräysvalta** yhtiöön on viraston arvion mukaan **muodollista**, eikä se voi käyttää yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa ratkaisevaa päätösvaltaa Sarastian strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.
- KKV katsoo, että Sarastia ei ole Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen sidosyksikkö, joten hankinta olisi pitänyt kilpailuttaa.



Mikä merkitys prosessilla?

- Toimenpidepyyntöön saadaan ratkaisu markkinaoikeudesta vuoden 2024 aikana
- MaO:n ratkaisu tulee osoittamaan, että määräysvallan on oltava todellista, keinotekoiset rakenteet eivät siihen riitä
- Mao ei tule kertomaan, mikä riittää – se on tapauskohtaista, se ottaa kantaa vain siihen, riittikö se kyseissä casessa
- Ratkaisua odotellessa olettaisi, että in-houset olisivat jo miettimässä omia riskejään - > näin ei ole, edelleen markkinoidaan ”osta osake, ei tarvitse sen jälkeen kilpailuttaa” – virheellistä valmistelua



Miksi järjestöt nostivat asian esille?

- In-house yhtiöiltä ostamisen ei ole osoitettu olevan
 - Edullista
 - Tehokasta
 - Tarpeellista
 - Välttämätöntä
- Järjestöt luottavat reilun ja avoimen kilpailun voimaan -> vain rehellisellä kilpailulla voidaan varmistua hinnasta ja laadusta
- Tehdyt selvitykset ja saatu data osoittavat in-housen hinnoittelun olevan esim taloushallintopalveluissa 30-40% markkinahintaa kalliimpaa



Ja se in-housen tehokkuus:
Yksityisillä liikevaihto/ työntekijä noin 31
% suurempi kuin julkisomisteisilla
101 T eur/ 78 Teur
(lähde Handata Oy)



Sitten tuli uusi hallitus ja hallitusohjelma

- Orpon hallitusohjelman luku ”reilumman kilpailun Suomi”
- Kilpailumyönteisin hallitusohjelma koskaan
- Valvotaan kilpailua terävämmin
- Säästöjä ja tehoja julkisiin hankintoihin
- Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn kehittäminen



Mihin hallitus oikeastaan haluaa puuttua?

- ”Hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa **alueellista elinvoimaa** ja **yrittämisen edellytyksiä** rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa inhouse-yksiköissä
- sellaisia tukipalveluita,
- joissa on olemassa toimiva markkina,
- kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa.”
- Luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, mutta se on suuntaa antava.
- ”**Rajoitetaan** hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla.”



Julkiset hankinnat – julkisten varojen merkittävä säästöpotentiaali käyttämättä

- 50 Mrd euron salkku julkisia hankintoja
- Tukipalvelumarkkina n 15 Mrd
- 12 –kohdan keinolista, miten saavuttaa täysi säästöpotentiaali
- In-house yhtiöiden suitsiminen = ”sidosyksiköjä koskevan sääntelyn kehittäminen”



Voidaanko kuntien(hyvinvointialueiden) ratkaisuja rajoittaa?

- Hallituksen ”luupissa” ennen kaikkea toimialat, joissa on olemassa tarjontaa – eli markkinat
- Hallituksen tarkoitus on rajoittaa ostamista suoraan, ilman kilpailuttamista.
- Hallitusohjelmassa ei rajoiteta edelleenkään sitä, että kunnat voivat järjestää esim tukipalvelut
 - Itse omana tuotantona, ”virkatyönä”
 - Ostopalveluina
 - In-house hankintana, kun määräysvalta ja omistajuuskriteerit täyttyvät
- Ei mielestäni perustuslakikysymys



Kuntien *toimialan* rajoittaminen?

- Kunnat tuottavat yhtiöissään todella paljon sellaista, jota olisi saatavilla markkinoilta
- In-house yhtiöt tuottavat näitä palveluja jopa sadoille (kunnille, hyvinvointialueille, ym)
- Näyttöä näiden tehokkuudesta ei ole!
- Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain mukaan lailla. Lainsäätäjä voinee siis tavallisella lailla säätää kunnalle annettavista tehtävistä ja siten vaikuttaa itsehallinnon ulottuvuuteen.

In-house ja huoltovarmuus – pysytään faktoissa

- YHTEISKUNNAN kannalta kriittisiä sektoreita on seitsemän:
 - elintarviketeollisuus, energiahuolto, terveydenhuolto, finanssiala, logistiikka, kriittinen teollisuus ja digitaaliset palvelut
- Mikä on in-house yhtiöiden rooli tässä kokonaisuudessa?
- Onko huoltovarmuudessa ollenkaan kysymys omistajuudesta? Ei ole.
- Suomen huoltovarmuus rakentuu sille, että yksityinen sektori pystyy ylläpitämään elintärkeitä toimintoja – omistajuus ei tuo huoltovarmuusargumentille lisäarvoa





Keskeisiä pohdittavia täytäntöönpanovaiheessa

- ”Sidosyksikön omistukselle asetetaan **yleisen edun** huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %).”
- Kysymykset:
- Mitä on tuo yleisen edun huomioon ottaminen, mikä on yleinen etu – kuka määrittelee?
- Entä määräysvalta – eivätkö ne kulje käsi kädessä?



Keskeisiä kysymyksiä täytäntöönpanovaiheessa II

- ”sidosyksikköhankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun
 - ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai
 - kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.”
- Erityisen painava julkinen intressi jättää paljon keskusteltavaa työryhmävaiheelle...



Missä nyt mennään?

- Eteneminen työministeri Satosen alla TEM:ssä
- Ehdotukset koskettavat useampaa ministeriötä
- KKV tekee syksyn aikana selvityksen kaikista olemassa olevista in-houseista
- Työryhmä TEM:in alle alkuvuodesta, toimikausi 6kk-vuosi
- Keväällä vielä lisää tutkimusta omistajuus% vaikutuksista eri sektoreilla?
- HE alkuvuosi 2025
- EK ei ole tähän aikatauluun tyytyväinen!

Eikä siinä vielä kaikki -

- ”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.”
- Huoltovarmuuden sotkeminen in-house keskusteluun on harhaanjohtavaa.
- IN-houset eivät toimi huoltovarmuuden kannalta keskeisissä tehtävissä.
- Mikä taho näitä kysymyksiä tulee arvioimaan?



Mistä kaikki oikeastaan lähtee?

”Hallitus uudistaa kuntalakia ja hyvinvointialuelakia huomioimaan paremmin taloudellinen vastuullisuus ja **kuntien yritystoiminnan markkinavaikutukset.**”

- > ellei näitä lakeja saada paremmin huomioiman taloudellinen vastuullisuus, ei prosessilaeilla ole mahdollisuuksia korjata tilannetta



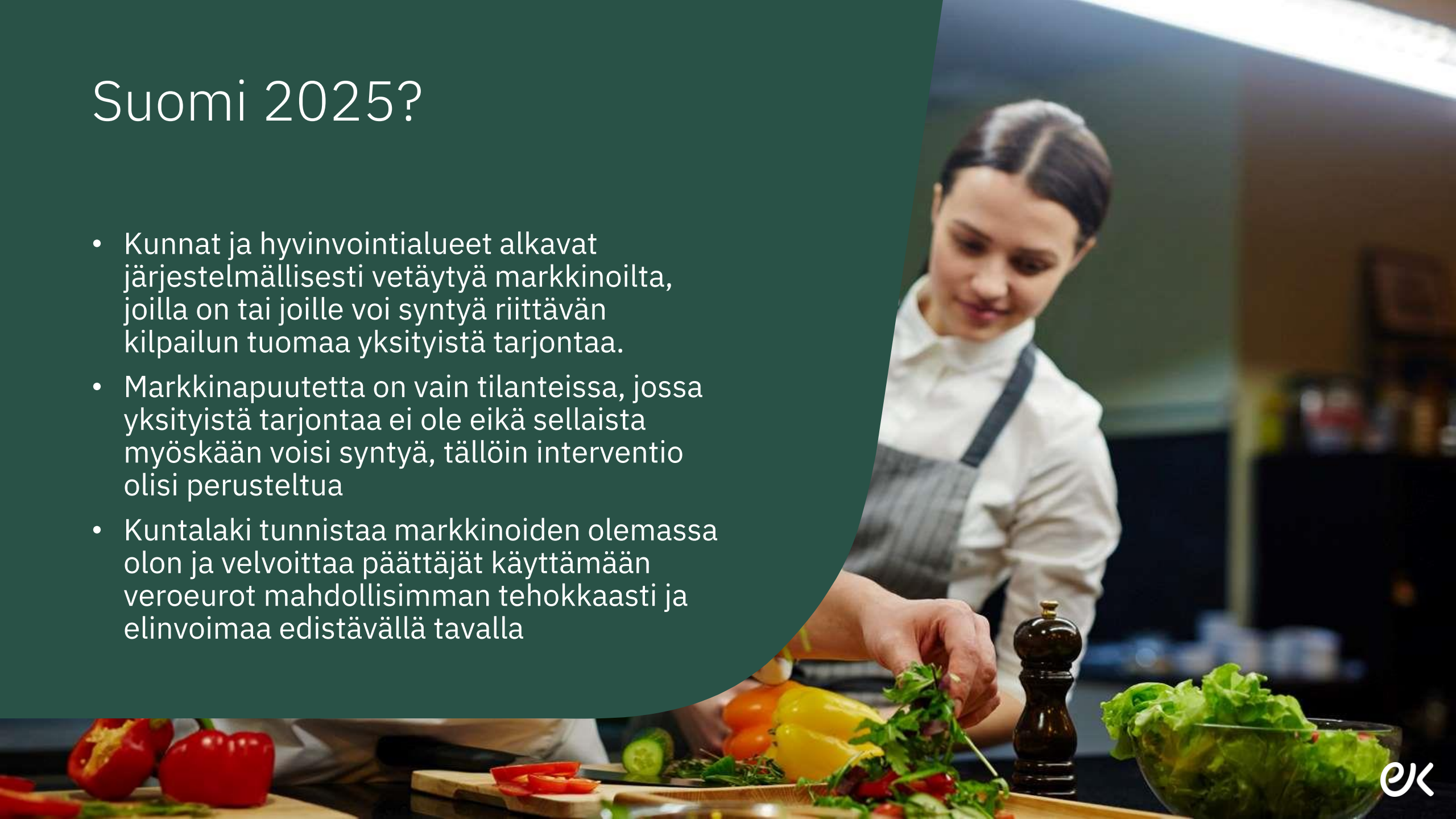


Minkä pitäisi muuttua?

1. Velvollisuus selvittää (ennen ratkaisuja ja päätöksentekoa) eri tuottamisen tapojen **kustannukset (ei ole yksinkertaista, mutta tätä on edistettävä kiireesti!)**
2. **Taloudellisen vastuullisuuden** säännös Kuntalakiin – onhan kyse päättäjille uskottujen verovarojen käytöstä (vrt yksityinen yritys, pörssiyhtiön ja pk-yritysten raportointivelvollisuudet)
3. Mahdollisuus (ja tahtotila!) ostaa ilman kilpailutusta vain, jos siihen on todella **painavat perusteet**, kuten, että ei ole markkinoita

Suomi 2025?

- Kunnat ja hyvinvointialueet alkavat järjestelmällisesti vetäytyä markkinoilta, joilla on tai joille voi syntyä riittävän kilpailun tuomaa yksityistä tarjontaa.
- Markkinapuutetta on vain tilanteissa, jossa yksityistä tarjontaa ei ole eikä sellaista myöskään voisi syntyä, tällöin interventio olisi perusteltua
- Kuntalaki tunnistaa markkinoiden olemassaolon ja velvoittaa päättäjät käyttämään veroeurot mahdollisimman tehokkaasti ja elinvoimaa edistävällä tavalla





Selvitys kuntayhtiöiden roolista Ruotsissa, Norjassa,
Tanskassa, Liettuassa ja Itävallassa

Annu Jaakkola/ korkeakouluharjoittelija

Kuntayhtiöt ilmiönä Euroopassa

Keskeiset löydökset

1. **Pohjoismaissa** vastaavaa ilmiötä kilpailuilla markkinoilla toimivista kuntayhtiöistä tai in house –hankinnoista kuin Suomessa ei ole
2. **Liettuassa** kuntayhtiöiden toiminta markkinoilla ja in house –hankinnat ovat olleet haaste, mutta niitä on onnistuttu suitsimaan lainsäädännöllä
3. **Itävallassa** paljon kuntayhtiöitä, mutta pääosin kuntien enemmistöomistamia. Niiden toimintaa ei pidetä kilpailuneutraliteettiongelmana
4. Kuntayhtiöt toimivat kaikissa maissa pääosin ”luonnollisilla” toimialoilla, kuten **energia-** ja kiinteistöaloilla
5. Kuntien harjoittama elinkeinotoiminta jonkinasteinen ongelma Pohjoismaissa
6. Tilastointi ja **datan saatavuus** kuntayhtiöistä heikolla tasolla



Ruotsi

- Konkurrensverket kiinnittänyt huomiota kuntayhtiöiden kilpailua rajoittavaan vaikutukseen
- Valitukset kilpailua vääristävästä julkisesta elinkeinotoiminnasta viime vuosina vähentyneet
- **Kunnat hankkivat suuren osan palveluistaan kilpailuttamalla -> tämä koetaan helpompana kuin tuottaminen itse**
- Sidosyksikköhankinnat eivät ole yhtä laaja ilmiö kuin Suomessa - eivät myöskään merkittävä ongelma
 - Kuntien ja maakuntien etujärjestön SKR:n rooli joissakin tapauksissa
- Julkisen elinkeinotoiminnan **kilpailuvalvonta** hyvin resursoitu
- Kyselyt osoittavat, että yritysilmapiiri on parantunut





Liettua

- Kuntayhtiöiden käyttö sidosyksikköhankintojen tekemiseen oli ennen hyvin yleistä
 - Yritykset näkivät ongelmana -> aktiivinen vaikuttamistyö
- Nykyään kuntayhtiöille ja sidosyksikköhankinnoille tarkat kriteerit:
 - Taloudellista toimintaa harjoittavalle kuntayhtiölle ja in house -hankinnalle hankittava **kilpailuviranomaisen etukäteissuostumus**
 - Todistettava, ettei ole muuta tapaa järjestää (välttämätön) palvelu
- Kuntayhtiöiden ja in house –hankintojen seuranta ja valvonta perusteellista
 - Kilpailuviranomaisen laaja toimivalta
- Kunnat yrittävät silti hyödyntää in house –järjestelyjä maksimaalisesti

Liettuassa valvotaan

- Erillinen viranomaisen VKC, hallinnon valvontakeskus
- Pitää kirjaa kuntayhtiöiltä tehtävistä hankinnoista ja laatii vuosittain kattavia analyyskej kuntayhtiöiden toiminnasta
- Tavoitteena on julkisten varojen järkevä käyttö ja sen seuranta!
- Tämä on ollut mahdollista kilpailuviranomaisen ja yritysten voimakkaalla vaikuttamistyöllä
- Tätä kohti haluamme mennä myös Suomessa





Havaintoja

- Laajalle levinneet ja soveltaen tulkitut sidosyksikköhankinnat suomalainen ilmiö
- Kilpailuille markkinoille aktiivisesti pyrkivät kuntayhtiöt Pohjoismaissa harvinaisia
- Julkisen keskustelun vähäisyys, ymmärryksen puute asian merkityksestä
- **Datan puute huolestuttavaa**
- Kilpailuneutraliteettihaasteet kunnallisesta elinkeinotoiminnasta
- Huoli kuntayhtiöiden varjossa elävästä korruptiosta ja demokratiavajeesta

Painetta valvontaan – myös hallitusohjelmassa

- ”Vahvistetaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettivalvontaa sekä mahdollisuuksia valvoa julkisen sektorin **kilpailua rajoittavaa toimintaa.**”
- ”Varmistetaan, että julkisen sektorin yritystoimintaa valvotaan **samalla intensiteetillä ja resursseilla** kuin markkinoiden liiallista keskittymistä ja kartelleja”
- **EK: hankintojen valvonnassa** tulisi olla kyse myös räätälöityjen tarjouspyyntöjen suitsimisesta





Kiitos, kun kuuntelit!

- Annaliisa Oksanen
- Varatuomari, johtava asiantuntija
- Kuntien lakiasioden ja hallinnon johtotehtävissä ja johtoryhmissä vuosikymmen, Kuntaliiton lakiyksikössä neuvonantajana 3v, kärjätuomarina ja asianajajana vuosikymmen
- Elinkeinoelämän keskusliitossa kilpailun johtavana asiantuntijana 2021 ->
- Nykyiset jäsenyydet: ICN Merger WG, OECD Biac Competition committee, Business Europe (BE) Internal Market Policy Committee, BE Public Contracts WG, BE Competition WG.