

Kustos Ry:n lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

1. JOHDANTO

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti sen keskeisenä tavoitteena on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta, vahvistaa alueellista elinvoimaa sekä edistää yrittämisen edellytyksiä.

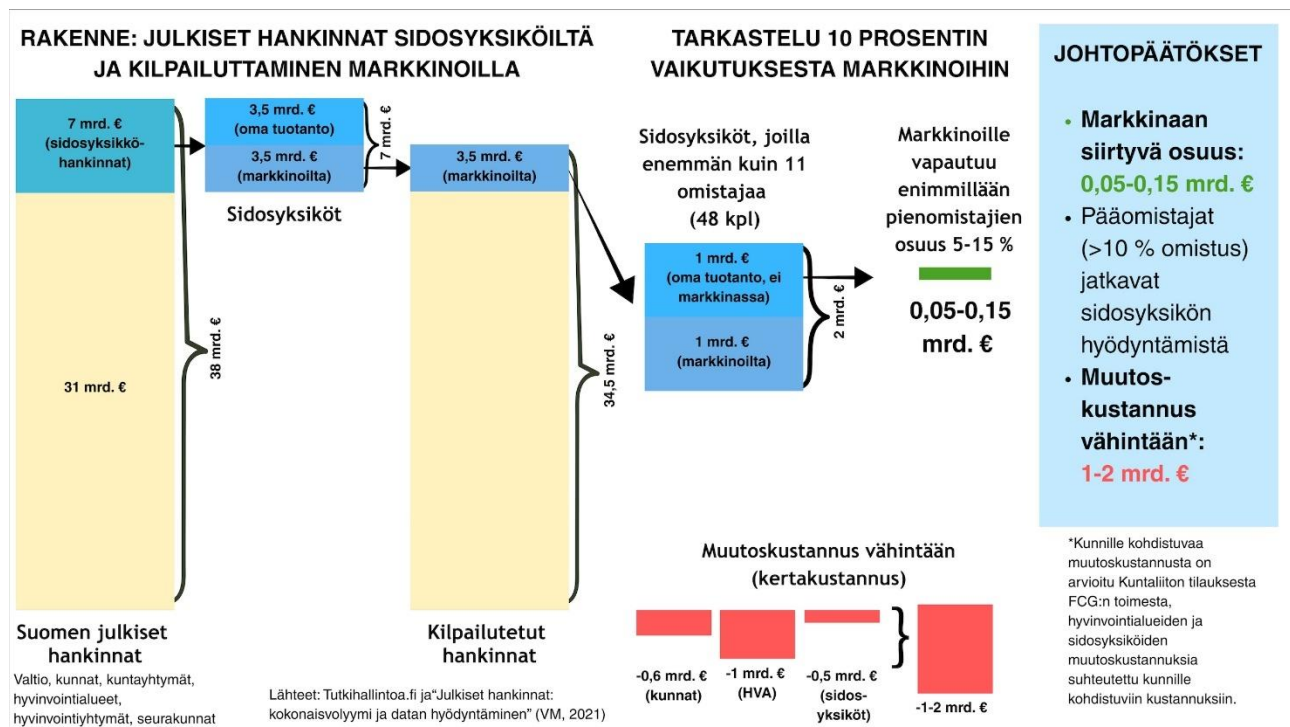
Kustos Ry pitää hallitusohjelman tavoitteita tarkoituksenmukaisina, mutta lakiesitykseen sisällytetty sidosyksiköiden 10 % minimiomistusrajaus toimii tavoitteiden vastaisesti eikä sitä nähdä soveltuvana keinona.

Edelliseen viitaten, Kustos Ry esittää Eduskunnan talousvaliokuntaa huomioimaan erityisesti jäljempänä lausunnossa esitetyt huomiot lainsäädännöstä sekä siihen esitetyt yksilöidyt säännösmuutosehdotukset.

1.1 Lakiuudistuksen euromääräiset vaikutukset

Julkisuudessa on keskusteltu paljon miljardimäärästä, joka vapautuisi minimiomistussäätelyn kautta sidosyksiköiltä markkinatoimijoille.

Seuraavan kuvan avulla havainnollistetaan, mikä on lainsäädännön myötä realistinen arvio markkinoille siirtyvästä liikevaihtopotentiaalista. Todennettujen lukujen mukaan lainsäädännön muutoksen myötä markkinoille siirtyisi nykyisistä sidosyksikköhankinnoista enimmillään vain 50-150 miljoonaa euroa, kun lain aiheuttamat muutuskustannukset on arvioitu vähintään 1-2 mrd euron suuruisiksi.



Eduskunnassa 12. kesäkuuta 2026 käydyssä keskustelussa ministeri Matias Marttinen viittasi julkisten hankintojen noin 38 miljardin euron kokonaisvolyymiin ja tarpeeseen avata markkinoita erityisesti pk-yrityksille. Myös eduskuntaan tullessa lakiehdotuksessa tuo 38 miljardia mainitaan. Tarkempi tarkastelu osoittaa, että 38 miljardin euron kokonaisuudesta vain noin 7 miljardia euroa koskee sidosyksikköhankintoja, eli niin sanottuja inhouse-yhtiöiden kautta tehtäviä hankintoja. Loput 31 miljardia euroa koostuvat valtion, kuntien, kuntayhtymien, seurakuntien ja puolustusvoimien kilpailutetuista, suoraan markkinoilta ostetuista hankinnoista.

Tästä 7 miljardin euron osuudesta inhouse-yhtiöt kilpailuttavat markkinoilta tällä hetkellä 50-75% liikevaihdostaan eli vähintään 3,5 mrd euroa, jolloin inhouse yhtiön oman tuotannon osuudeksi jäisi vastaavasti enintään 3,5 mrd euroa.

Ehdotettu 10 % minimiomistusvelvoite ja sen seuraukset kohdistuisivat pääasiassa pieniin kuntiin, joiden omistusosuudet inhouse -yhtiöissä ovat pienempiä kuin suuremmilla kunnilla. Isommat kunnat ja hyvinvointialueet ovat inhouse-yhtiöissä pääomistajina ja pystyvät jatkossakin hyödyntämään nykyisiä inhouse-kumppaneitaan. Pienempien kuntien ostovolyymi on myös pienempää isoihin omistajiin nähden eli pienten kuntien irtautuminen ei merkittävästi pienennä inhouse-yhtiöiden liikevaihtoa. Pienomistajien osuus isompien yhtiöiden liikevaihdosta on n. 5–15%.

Uusi sääntely koskettaa ensisijaisesti yhtiöitä, joilla on tällä hetkellä yli 10 omistajaa. Näitä yhtiöitä on KKV:n raportin mukaan 48 kappaletta ja näiden liikevaihto on yhteensä n. 2 mrd euroa. Huomioitavaa kuitenkin on, että minimiomistusvaatimus edellyttäisi omistusjärjestelyjä ja investointeja myös inhouse-yhtiöiden osalta, joissa on alle 10 omistajaa, koska myös näissä on pienomistajia.

Edellä mainitut osuudet huomioiden yli 10 omistajan inhouse-yhtiöissä oman tuotannon osuus on noin puolet liikevaihdosta eli 1 mrd euroa ja tästä summasta inhouse-yhteistyöstä ulos jäävien pienomistajien osuus 5-15%, joka tarkoittaa, että lakiuudistuksen myötä markkinatoimijoille siirtyisi enimmillään 50–150 miljoonaa euroa liikevaihtoa.

FCG:n toteuttaman selvityksen mukaan pelkästään kunnille on arvioitu aiheutuvan jopa 600 miljoonaa euroa muutuskustannuksia. Hyvinvointialueet ovat puhuneet sadoista miljoonista euroista. Inhouse-yhtiöt ovat myös kukin tehneet omia arvioitaan kustannuksista. Vaikka näitä arvioita tarkasteltaisiin varovaisesti ja oletettaisiin, että kustannukset olisivat hyvin maltillisia, päädytään kuitenkin noin 1-2 miljardin euron kokonaiskustannuksiin. Kustannuksia syntyy mm. olemassa olevan palvelun purkamisesta, uuden palvelun ja järjestelmien sekä infran kilpailuttamisesta ja käyttöönotoista, osakekaupoista, sopimusmuutoksista sekä muutosvaiheen päällekkäisistä henkilöstö- ja sopimuskuluista.

Markkinoille voisi siirtyä enimmillään 50-150 miljoonaa euroa nykyisten sidosyksiköiden liikevaihdosta, mutta pelkästään muutuskustannuksia aiheutuisi 1-2 mrd euroa.

1.2 Toimittajien sopimusmuutosten vaikutukset on arvioimatta

Sidosyksiköt kilpailuttavat palveluja markkinoilta noin 50-75%, joka vastaa summaltaan 3,5 mrd – 5,25 mrd euroa ja tuhansia sopimuksia markkinatoimijoiden ja sidosyksiköiden välillä. Ehdotettu 10% minimiomistussääntö pakottaisi pienomistajat irtisanomaan sopimuksensa inhouse toimijoiden kanssa – vaikutusten arvioinnissa olisikin erittäin tärkeää huomioida, että näiden inhouse yhtiöiden kilpailutusten ja sopimusten kautta kunnilla on velvoitteita myös markkinatoimijoita kohtaan. Käytännössä inhouse yhtiöt joutuvat supistamaan tai irtisanomaan toimittajasopimuksia ja voimassa olevan hankintalain mukaisesti volyymin olennaiset muutokset velvoittavat silloin kilpailuttamaan uudelleen nämä sopimukset.

Toimittajasopimuksiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole hallituksen esityksessä arvioitu lainkaan, mutta näiden vaikutus voi olla erittäin merkittävä ja ennenaikaiset irtisanomiset voivat aiheuttaa taloudellista vahinkoa niistä irtautuvien kuntien/hyvinvointialueiden lisäksi myös markkinatoimijoille.

Kustos Ry esittää, että lainvalmistelussa tulisi huomioida vaikuttavuusarvio myös toimittajasopimukset huomioiden sekä ottaa kantaa niistä syntyviin kustannuksiin.

2. EHDOTUKSET SÄÄNNÖSMUUTOKSISTA

Lakiuudistuksessa esitetty 10%:n minimiomistusvaade rikkoo olemassa olevan yhteistyön ja ekosysteemin sekä vaarantaa kyber- ja tietoturvan, kuten lakiesityksessäkin riskeiksi todetaan. Lakiuudistuksen muutuskustannukset ja riskit kaatuvat poistuville omistajille. Olemassa olevien inhouse-yhtiöiden infra ja investoinnit jäävät isompien omistajien käyttöön ja irtautuville pienemmille omistajille tulee kustannukset uusista investoinneista, kilpailutuksista ja käyttöönotoista.

”KKV on tutkimuksessaan tunnistanut kolme potentiaalista skenaarioita mahdollisille vaikutuksille.

- Omistusosuusvaatimus ei muuta omistajan ja sidosyksikön toimintaa. Jos omistusrakenne jo nykytilassa on esitetyn sääntelyn mukainen, ei toiminta muutu nykyisestä. Tällaisissa tapauksissa lakimuutoksella ei ole nähtävissä kustannusvaikutuksia.

- Omistusosuusvaatimuksen seurauksena toiminto palautetaan omistajan omaksi tuotannoksi tai tilalle perustetaan pienempiä sidosyksiköitä. Tällaisissa tapauksissa julkisen sektorin kustannukset todennäköisesti nousevat.
- Sidosyksiköiden tuottama palvelu hankintaan jatkossa markkinoilta. Jos markkinoilla on riittävästi kilpailua, tämä voi tehostaa palvelutuotantoa nykytilanteeseen verrattuna ja voi laskea julkisen sektorin kustannuksia.

Edellä kuvattujen skenaarioiden lisäksi on myös mahdollista, että osa sidosyksiköistä siirtyy markkinaehtoisiksi toimijoiksi, jolloin julkiset organisaatiot voivat jatkossakin hankkia palveluita niiltä. Tässä skenaariossa markkinoille siirtyvä sidosyksiköt altistuvat markkinakilpailun tuomalle paineelle, mikä voi tehostaa niiden toimintaa ja voi tuoda julkiselle organisaatiolle säästöjä.

Edellä kuvatut skenaariot eivät ole toisensa poissulkevia, vaan ne voivat toteutua samanaikaisesti eri palveluissa ja eri puolilla maata. Tällöin uudistuksen kokonaisvaikutus muodostuu näiden vaikutusten yhdistelmästä, mikä lisää epävarmuutta ja voi pienentää arvioituja hyötyjä.

KKV huomauttaa, että sidosyksiköiden omistusosuusrajaus ei todennäköisesti tule vaikuttamaan kaikkialla kustannuksia laskevasti, vaan joissakin tapauksissa kustannukset voivat nousta, koska omistusosuusrajaus voi sulkea pois myös sellaisia sidosyksiköiden käyttötapoja ja -tapauksia, joiden avulla erityisesti pienet kunnat ovat saavuttaneet kustannussäästöjä.”

Mekaaninen 10 % omistussääntö ei huomioi organisaatioiden kokoeroja, muutuskustannukset ja riskit kohdistuvat pääosin pieniin poistuviin omistajiin, kuten kuntiin, hyvinvointialueisiin ja tukipalveluyhtiöihin. Kustos Ry esittää, että 10 % minimiomistusvaatimus tulisi sellaisenaan poistaa lakiesityksestä.

2.1 Ratkaisuesitys: 10%: n minimiomistusvaade poistetaan kokonaan

Nykyisessä hankintalaissa sidosyksiköiden käytön edellytys perustuu määräysvallan käyttämiseen ja määräysvallan käsitettä on tarkennettu MAO:n ja KHO:n päätöksillä vuosien 2024-2025 aikana eli hallitusohjelman julkaisun jälkeen, jossa 10% minimiomistusvaade on määritetty. Käytännössä syntynyt oikeuskäytäntö on jo tarkentanut sidosyksiköiden käytön edellytyksiä ja johtanut muutoksiin sekä niiden suunnitteluun laajan omistajapohjan sidosyksiköissä. Olemassa olevan lain rikkomiseen on mahdollista puuttua nykyisen lainsäädännön puitteissa, ilman uuden sääntelyn lisäämistä.

Olemassa olevan lainsäädännön edellyttämät muutokset laajan omistajapohjan sidosyksiköihin on mahdollista toteuttaa hallitummin, mikä rajaa kustannuksia ja turvallisuusriskejä.

Ehdotetussa 10 % minimiomistussääntelyssä on esitetty myös asiantuntijoiden toimesta perustuslain näkökulmasta ristiriitaisuutta – muilta osin hankintalakiesityksessä ei tätä ristiriitaa ole.

2.2. Yksilöity säännösmuutosehdotus ratkaisuesitykseen

Nykyisen voimassa olevan lain 15 §

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Edellä 1 momentissa mainittua prosenttiosuutta määritettäessä perusteena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu prosenttiosuus on 10 ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Markkinaehtoista toimintaa ei katsota olevan, jos hankintayksikkö on julkaissut sen määräysvallassa olevan yksikön muille kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille suunnitellusta myynnistä 58 §:n 3 momentissa tarkoitetun avoimuusilmoituksen, eikä hankintayksikkö saa ilmoituksessa määritellyssä määräajassa vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta. Vastausten tekemistä koskevan määräajan on oltava vähintään 14 vuorokautta avoimuusilmoituksen julkaisemisesta. Tässä momentissa tarkoitettua prosenttiosuutta sovelletaan edellytysten täytyessä avoimuusilmoituksen kohteena olevaan yksikköön kolme vuotta avoimuusilmoituksessa asetetun vastausmääräajan päättymisestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua liikevaihtoa koskevaa prosentuaalista rajoitusta ei sovelleta silloin, kun muiden kuin määräysvaltaa yksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Tätä lakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä.

Hallituksen esityksen muotoilu:

1 mom.

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että sidosyksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden

liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

uusi 2 mom.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöstä.

uusi 8 mom.

Edellä 2 momentissa säädettyä edellytystä sidosyksikön käytölle ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Tällainen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus saa olla voimassa enintään neljä vuotta.

Kustos ry:n ehdottama muotoilu:

1 mom. (HE:n ehdotuksen mukainen)

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että sidosyksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Ehdotetut uudet 2 ja 8 momentit poistetaan

3. VAIHTOEHTOINEN ESITYS SÄÄNNÖSMUUTOKSESTA

3.1. Vaihtoehtoinen ratkaisu: Minimiomistusvaatimus 1 %

Kustos Ry näkee ensisijaisena vaihtoehtona vähimmäisomistusvaatimuksen poistamisen kokonaan lakiesityksestä. Mikäli omistusvaatimuksen asettaminen on välttämätöntä, tulisi minimiomistus asettaa sellaiseksi, että myös pienillä kunnilla on edellytykset sen täyttämiseen. Vaihtoehtoisena esityksenä on siten asettaa minimiomistusvaatimus 1 % suuruiseksi.

Pienemmällä vähimmäisomistusvaatimuksella inhouse-yhteistyön mahdollisuudet eivät ole riippuvaisia organisaation koosta eli myös pienillä kunnilla on taloudelliset edellytykset omistusvaatimuksen täyttämiseen, joka rajaisi muutuskustannuksia ja kyberturvallisuusriskejä. Pienempi omistusvaatimus edellyttää edelleen isompien sidosyksiköiden osalta järjestelyjä, mutta niiden kohteena on rajatumpi määrä kuntia ja hyvinvointialueita, jolloin muutosvaihe on hallitumpi.

Heikkoutena myös 10 % pienemmässä omistusprosentissa on, että se lisää sääntelyä ja sen monimutkaisuutta. Lähtökohtana kuitenkin sidosyksiköiden käytössä on määräysvalta ja sen täyttyminen, ei omistuksen määrä.

3.2. Yksilöity säännösmuutosehdotus vaihtoehtoiseen ratkaisuun

Nykyisen voimassa olevan lain 15 §

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Edellä 1 momentissa mainittua prosenttiosuutta määritettäessä perusteena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu prosenttiosuus on 10 ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Markkinaehtoista toimintaa ei katsota olevan, jos hankintayksikkö on julkaissut sen määräysvallassa olevan yksikön muille kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille suunnitellusta myynnistä 58 §:n 3 momentissa tarkoitetun avoimuusilmoituksen, eikä hankintayksikkö saa ilmoituksessa määritellyssä määräajassa vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta. Vastausten tekemistä koskevan määräajan on oltava vähintään 14 vuorokautta avoimuusilmoituksen julkaisemisesta. Tässä momentissa tarkoitettua prosenttiosuutta sovelletaan edellytysten täytyessä avoimuusilmoituksen kohteena olevaan yksikköön kolme vuotta avoimuusilmoituksessa asetetun vastausmääräajan päättymisestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua liikevaihtoa koskevaa prosentuaalista rajoitusta ei sovelleta silloin, kun muiden kuin määräysvaltaa yksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Tätä lakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä.

Hallituksen esityksen muotoilu:

1 mom.

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että sidosyksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

uusi 2 mom.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöstä.

uusi 8 mom.

Edellä 2 momentissa säädettyä edellytystä sidosyksikön käytölle ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Tällainen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus saa olla voimassa enintään neljä vuotta.

Kustos ry:n ehdottama muotoilu:

1 mom. (HE:n ehdotuksen mukainen)

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että sidosyksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

uusi 2 mom.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että **hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään yksi prosentti**, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöstä.

uusi 8 mom. (HE:n ehdotuksen mukainen)

Edellä 2 momentissa säädettyä edellytystä sidosyksikön käytölle ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Tällainen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus saa olla voimassa enintään neljä vuotta.

4. MUUT HUOMIOT

Lain valmistelussa on tärkeää huomioida myös seuraavat näkökulmat hankintalain kokonaisuuteen liittyen.

4.1 Siirtymäaika

Mikäli jonkinlainen vähimmäisomistusvaatimus sidosyksiköistä tulee voimaan, se tulisi huomioida ilman poikkeusmenettelyä vähintään 7/2030 asti. Poikkeusmenettelyilmoittamisesta aiheutuu turhaa hallinnollista työtä ilmoituksen tekijöille ja niiden käsittelijöille, kaikki resurssit tulisi voida kohdentaa varsinaisten muutosten suunnitteluun.

4.2 EU säädökset ja ulosmyyntiraja

Hankintalaki tulisi yhdenmukaistaa EU-lainsäädännön kanssa, poikkeavat säädökset aiheuttavat tulkinnallisia haasteita kansallisesti. Esimerkiksi hankintayksiköiden ulosmyyntiraja tulisi yhdenmukaistaa Suomessa EU-lain mukaisesti 20 %:iin. Suomessa sovellettu ulosmyyntiraja 5 % /500 000 euroa on johtanut pienomistajien määrän kasvuun sidosyksiköissä.

Esimerkiksi viimeisin EU-komission linjaus, jossa ulosmyynti tulisi laskea konsernitasolla, aiheuttaa ristiriitaista tulkintaa mm. siitä, mitä ulosmyyntirajaa konsernitasolla noudatetaan; direktiivin mukaista 20 %:n ulosmyyntirajaa vai yhtiökohtaiseksi aikoinaan suunniteltua ulosmyyntirajaa 5 %/500 000 euroa.

5. YHTEENVETO

Hankintalakiin esitetyllä 10 %:n sidosyksikön minimiomistusvaatimuksella on Kustos Ry:n mukaan alla kuvattuja vaikutuksia. Huomioitavaa on, että vaikutukset on nostettu esille myös sadoissa lakiluonnokseen annetuissa lausunnoissa, riskit kuvattu lain valmistelutekstissä sekä vaikuttavuusarvioinnin puutteet nostettu esiin arviointineuvoston raportilla – mikään näistä ei ole kuitenkaan johtanut muutoksiin esitetyn lain sisällössä.

Kustannukset

Mikään taho ei ole osoittanut laskelmaa, joka osoittaisi minimivaatimuksen olevan taloudellisesti kannattava. Hankintalain muutos aiheuttaa jopa hallituksen oman esityksen mukaan enemmän kustannuksia kuin toisi arvioituja säästöjä. Se leikkaa palveluita sekä hyvinvointialueilla että kunnissa. Valtio ei ole esityksen mukaan kompensoimassa lakimuutoksen aiheuttamia muutuskustannuksia kunnille eikä hyvinvointialueille, vaikka näin hallitusohjelmassa erikseen mainitaan

Turvallisuus

Lakimuutos aiheuttaa merkittäviä kyberturvariskejä Suomelle. Tämäkin on kuvattu laajasti hankintalakiesityksessä ja silti muutosta ollaan toteuttamassa. Valtion kyberturvallisuusjohtajan

mukaan muutos vaarantaa merkittävästi julkisen puolen kyberturvallisuutta ja lisäksi vielä merkittävästi korkeampaan hintaan.

Perustuslaki

Useiden selvitysten mukaan 10 % minimiomistusvaatimus on perustuslain vastainen. Tähän ovat kunnat ja asiaan perehtyneet professorit useassa yhteydessä vedonneet.

Aluetalous supistuu

Aluetalouden supistuminen ja pienten kuntien köyhtyminen säteilee myös julkisiin palveluihin ja työpaikkoihin. Kuten KKV varoittaa, hankintalakimuutos keskittää markkinoita suurille toimijoille. Menettäjinä ovat erityisesti paikalliset pk-yritykset. Inhouse-yhtiöt kilpailuttavat hankintoja omistajiensa lukuun 50–75% liikevaihdostaan. Inhouse-yhtiöt eivät ole vain yhteiskilpailuttajia, vaan räätälöivät palvelut omistajilleen ja vastaavat niistä koko sopimuskauden. Lakimuutoksen jälkeen inhouse-yhtiöt purkavat tuhansia sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa. Tilalle tulevat kansainväliset toimijat, jotka eivät paikallista alihankintaa tarvitse.

Markkinat keskittyvät

Markkinoiden keskittyessä kansainvälisille toimijoille työpaikat ja verotuloeurot katoavat aluetalouksista, paikalliset pk-yritykset menettävät suuria asiakkuuksia ja osingot valuvat ulkomaille. Lisäksi hinnat nousevat voimakkaasti. Tämä kaikki käy ilmi muun muassa KKV:n markkinaselvityksistä lääkäri- ja eläinlääkäripalveluissa (2024).

Ristiriidat EU-sääntelyn kanssa

EU päivittää parhaillaan hankintoihin liittyviä direktiivejä. Ne voivat muuttaa merkittävästi kansallista sääntelyä, kuten tuore EU-komission päätös inhouse-yhtiöiden ulosmyynnistä osoittaa.

EU-komissio käsittelee myös parhaillaan lakiesityksestä tehtyjä kanteluita.

Yhteystiedot:

Lasse Koskivuori
Hallituksen varapuheenjohtaja - Kustos ry
Toimitusjohtaja – Istekki Oy
lasse.koskivuori@istekki.fi
p. 040 672 0774

Päivi Pitkänen
Toiminnanjohtaja - Kustos ry
paivi.pitkanen@kustos.fi
p. 040 574 8106