

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Asia: HE 2/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä

Suomen Kuntaliitto toteaa kirjallisena asiantuntijalausuntonaan seuraavaa.

Yleiset huomiot

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 vp; ”hankintalaki”) muutosesitys sisältää kahdentyyppisiä muutoksia: muutoksen sidosyksiköiden käytön edellytyksiin sekä muutoksia hankintalain mukaisiin hankintamenettelyihin.

Hankintalaki perustuu EU:n hankintadirektiiviin, joka on paraikaa komission tarkasteltavana. Hankintadirektiivin kohdistuu merkittäviä muutospaineita, ja direktiivimuutoksella tulee olemaan suoria vaikutuksia Suomen hankintalainsäädäntöön. Hallituksen nyt esittämä sidosyksiköiden käyttöön liittyvä muutos ajoittuu hankalasti direktiivin muutosesitykseen nähden. Komissio tulee esittämään direktiiviluonnostaan kesäkuussa 2026. On epätarkoituksenmukaista päättää kansallisen hankintalain vaikutuksiltaan merkittävästä muutoksesta juuri direktiivin sisällön selviämisen kynnyksellä.

Kuntaliitto ei vastusta sidosyksiköiden lainmukaisen käytön tiukempaa valvontaa. Hallituksen esityksessä esitetty malli kuitenkin johtaa merkittäviin käytännön ongelmatilanteisiin ja merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin ilman, että tosiasiallista muutosta tapahtuu markkinoiden tai omistajaohjauksen näkökulmasta.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan näkökulmasta Kuntaliitto nostaa erityiseksi huolenaiheeksi sidosyksikkösäännön käytännön vaikutukset ruoka- ja atehuollon järjestämiseen.



Yksityiskohtaiset huomiot

Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä (15 §) sekä siirtymäsäännökset

Muutos koskettaa turhaan satoja sidosyksiköitä

Esityksen mukaan hankintalain 15 §:n 2 momenttia täydennettäisiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella. Vähimmäisomistusosuus olisi edellytys sidosyksikön käytölle, eli hankintayksikkö saisi tehdä hankintoja sidosyksikköyhtiöltään vain omistaessaan vähintään 10 % osuuden osakeyhtiön osakkeista.

Kuntaliitto katsoo, että esitetty mekanismi on epätarkoituksenmukainen sidosyksiköiden käytön rajoittamiseen tähtäävään tavoitteeseen nähden. Esitetty vähimmäisomistusprosentti johtaa alle kymmenen omistajan yhtiöissä turhiin omistusosuuksien myynteihin omistajien kesken, eikä syntyvillä kustannuksilla saavuteta mitään käytännön hyötyä. Esitetty muutos koskisi lähes kahtasataa hankintalain mukaista sidosyksikköä, joiden toimintaan ei nykyisellään olisi mitään syytä puuttua ja joiden toimintaa ei ole pidetty ongelmallisena. Tällaisia ovat esimerkiksi noin 20 ateriapalveluyhtiötä, joiden omistajia ovat yhdessä kunnat ja hyvinvointialueet. Uudistuksen hyödyt ovat epäselvät ja epäsuhdassa palveluiden uudelleenjärjestelyistä aiheutuvaan työhön ja kustannuksiin.

Muutos tulee kohtelemaan eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti. Kunnilla on erilaiset resurssit, tarpeet ja mahdollisuudet palveluiden tuottamiseen. Siksi myös sidosyksiköiden hyödyntämisessä palveluiden tuottamisessa on suurta vaihtelua. Etenkin pienet ja syrjäiset kunnat joutuvat muutoksen myötä vaikeaan tilanteeseen sekä osaaapulan että heikon markkina-tilanteen vuoksi. Pienet kunnat kamppailevat taloudellisten haasteiden kanssa, ja uudistus pahentaisi tilannetta entisestään. Riski hintojen nousulle ja palvelutason laskulle on todellinen, koska uudistuksen myötä kuntien sidosyksiköiden kautta saadut volyymiedut katoaisivat. Esimerkiksi koulu-, varhaiskasvatus- ja asumispalveluihin varatut budjetit eivät tule kasvamaan, jolloin samalla rahalla saa vähemmän.

Julkisomisteisten ateriapalveluyhtiöiden toiminnassa ei ole kysymys kahvilatoiminnasta, vaan jopa teolliseksi määriteltävästä 15 000–40 000 annoksen tuotannosta päivässä. Pienen kunnan ei ole järkevää tai aina edes mahdollista toteuttaa ateriapalveluja yksinään, ja sidosyksikköjärjestämisen rajoittaminen estää keskittämisen tuomat volyymihyödyt. Paikalliset ateriapalveluyhtiöt ovat myös ne, jotka takaavat lähi- ja luomuelintarvikkeiden laajan käytön ja hankkimisen. Suurilla markkinaehtoisilla yhtiöillä, jotka kykenevät vastaamaan tuhansien päivittäisten annosten tarpeeseen, ei ole vastaavaa

insentiiviä käyttää paikallisia elintarvikkeita ja näin vahvistaa alueellista elinvoimaa.

Ateriapalvelut on kuntien palvelu, jonka muutokset konkretisoituvat ensimmäisenä asukkaille. Mikäli pieni kunta joutuu luopumaan nykyisestä palveluiden järjestämistavastaan sidosyksikkömuutoksen myötä, se näkyy välittömästi koululaisten, varhaiskasvatuksen sekä vanhusten arjessa. Tämä muutoksen seuraus asettaa esimerkiksi naapurikuntien asukkaat eriarvoiseen asemaan lämpimän ruuan toimitusmahdollisuuksien ja laadun osalta. Pienten kuntien osalta muutos voi suoraan vaikuttaa asukkaiden terveyteen ja hyvinvointiin, mikäli asukkaille ei voida markkinapuutteiden vuoksi tarjota erikoisruokavaliot varmistavaa, kansalliset ravitsemussuositukset huomioon ottavaa ruokaa. Lisäksi paikallisesti tuotetut ateriapalvelut ovat osa suomalaista huoltovarmuutta. Paikalliset keittiöt varmistavat ruuan toimitusvarmuuden myös poikkeustilanteissa.

Pelkät omistusjärjestelyt, saati muu palveluiden uudelleen järjestäminen, johtavat merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin kunnissa. Erityisesti sidosyksiköissä, joissa on merkittävää omaisuutta tai tasearvo, muodostuvat osakkeiden hinnat merkittäviksi. Tällaista omaisuutta ovat mm. ympäri Suomen tehdyt keittiöinvestoinnit ateriapalveluyhtiöiden toiminnan alueelliseksi varmistamiseksi. Omistusjärjestelyjen mahdollistamiseksi kunnat joutuvat hakemaan lisärahoituksia lainoin ja muin rahoitusjärjestelyin, joita ei nykyisessä taloustilanteessa muutoin olisi tarpeen toteuttaa.

Lakiehdotus on mekanismiltaan epäselvä

Hallituksen esityksessä kuvatut reunaehdot vähimmäisomistusvaatimukselle ovat epäselviä. Astuessaan voimaan mekanismin tulee olla täysin selkeä ja luettavissa suoraan relevanteista pykälistä.

Esityksen perusteluissa on selvitetty, että vähimmäisomistusvaatimus tulee koskemaan vain osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä. Asian tulee ilmetä pykälästä.

Vähimmäisomistusta koskeva sääntö on esitetty yhtenä virkkeenä, jonka ensimmäinen lause liittyy sidosyksikön käytön edellytykseksi asetettuun 10 %:iin. Toinen lause liittyy 10 %:n laskentasääntöön sekä emo-, tytär- ja sisaryhtiöiden omistuksiin. Kuntaliiton näkemyksen mukaan emo-, tytär- ja sisaryhtiöitä koskeva lause tulisi poistaa pykälästä. Selkeintä soveltamisen kannalta on, että ostaessaan sidosyksiköltä sitä omistavalla hankintayksiköllä tulee olla 10 %:n suora omistus. Ensimmäinen virke sekä perusteluissa nyt olevat esimerkit ovat riittävät tämän asian esittämiseen.

Pykälän 6 momenttiin Kuntaliitto esittää tärkeää tarkennusta. Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty nykykäytännöstä poikkeava vaikutuksiltaan merkittävä selvennykseksi kutsuttu muutos. Perusteluissa esitetty tulokinta muuttaisi käänteiset sidosyksikköhankinnat (sidosyksikön hankinnat omistajaltaan) sekä sisaryhtiöhankinnat (sidosyksikön hankinnat toiselta konserniyhtiöltä) sallituiksi vain tilanteissa, joissa yksi hankintayksikkö omistaa sidosyksiköstä 100 %. Tämä ei ilmene pykälästä. Muutos on tuotava pykälään, jotta sääntö on luettavissa laista.

Kuntaliitto pitää lisäksi tärkeänä hankintalain liitelakina muutettavan vesihuoltolain (119/2001) 4 f §:n muutosta, joka koskee vesihuoltosidosyksiköiden sulkemista pois hankintalain sidosyksiköitä koskevan 10 %:n omistusvaatimuksen piiristä.

Muutokseen varattu siirtymäaika on riittämätön

Esityksen mukaan sidosyksikkömuutos astuisi voimaan noin vuoden siirtymäajalla 1.7.2027.

Kuntaliitto on lausunnossaan hankintalain työryhmämietinnöstä pitänyt siinä esitettyä 1,5 vuoden siirtymäaika täysin riittämättömänä. **Nyt annettussa hallituksen esityksessä siirtymäaika on entistään lyhyempi.** On odotettavissa, että hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa valmistuu ennen kesää, jolloin siirtymäaika jää noin vuoteen. Hallituksen esityksessä esitetyn siirtymäajan määräpäivän tulee siirtyä käsittelyn viivästyessä. Siirtymäajan tulee päättyä aikaisintaan 31.12.2027. Ministeriö- ja eduskuntakäsittelyn viivästyminen ei voi koitua kuntien haitaksi siirtymäajan lyhentymisen muodossa.

Edelleen 1,5 vuodenkin siirtymäaika on liian lyhyt aika hallitun rakennemuutoksen tekemiseen. Muutos tulee toteuttaa huolellisesti valmisteltuna, analyysoituna ja varautuen taloudellisiin kustannuksiin. Lisäksi, jos useat kunnat joutuvat samanaikaisesti vuoden tai 1,5 vuoden sisällä kilpailuttamaan tai järjestämään uudelleen samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen hinnat nousemaan. Esimerkiksi ateriapalveluissa ei löydy markkinaa joka puolelta Suomea. Kunnassa sijaitsevaan keittiötilaan mahdollisen vuokralaisen löytäminen ja toimittajan mahdollinen vaihtokaan ei onnistu vuodessa samanaikaisesti omistussjärjestelyjen kanssa. Vain riittävä siirtymäaika takaa hallitun muutoksen ja rajoittaa muutoksesta joka tapauksessa syntyviä kustannuksia. Tämän toteaa myös useassa kohtaa lain hallituksen esitys.

Hallituksen esityksessä on poikkeuksena esitetty myös joitakin pidempiä siirtymäaikoja. Pääsääntönä esitettävän siirtymäajan on oltava riittävä siten, ettei yhdestäkään poikkeuksena esitetystä siirtymäajasta synny pääsääntöä.

Kuntaliitto katsoo, että satoihin sidosyksikköyhtiöihin vaikuttavan muutoksen siirtymäaika **tulisi olla vähintään kolme vuotta**, kuten terveydenhuollon sidosyksiköiden käytössäkin on katsottu tarpeelliseksi. Paitsi omaisuus-, myös henkilöstö-, tuotantotapa- ja kustannusanalysointiin ja päätöksentekoon liittyy useita vaiheita, ja osa niistä on laissa säädettyjä. Kunnallinen päätöksenteko vaatii oman aikansa, eikä vähiten mahdollisten muutoksenhakumenettelyjen vuoksi. Useimmilla kunnilla on useita eri yhtiöitä eri toimialoilla, eri omistusjärjestelyillä ja erilaisilla palvelurakenteilla, joista kaikista tulee tehdä omia selvityksiään ja päätöksiään. Pelkästään jo yhden yhtiön yhden palvelun uudelleenjärjestäminen saattaisi helposti viedä yli vuoden.

Muutoksen taustatavoitteena vaikuttaisi olevan julkisen sektorin kannustaminen palvelujen markkinoilta ostamiseen enenevissä määrin. Vain jo yhden yksinkertaisen kilpailutuksen toteuttamisen arvioidaan vievän aikaa noin kolme kuukautta. Esimerkiksi oman kunnan keittiöstä luopuminen, ja joko alueelle uuden tuhansia annoksia päivässä tuottavan toimittajan ja vuokralaisen löytäminen tai muun ratkaisun kilpailuttaminen vie väistämättä ainakin vuoden, pakolliset tuotantotapa-analyysit, markkinakartoitukset ja päätöksenteot sisältäen.

Pelkästään siirtymäajan lyhyys aiheuttaa muutoksesta muutoinkin syntyvien kustannusten lisäksi täysin turhia lisäkustannuksia kunnissa kiireen ja paineen alla tehtävän muutosvalmistelun vuoksi. Mikäli muutoksen halutaan saavuttavan sille asetetut odotukset, tulee uudistuksen toteuttamiselle varata riittävä aika.

Myös kuntayhtiöiden näkökulmasta siirtymäaika on kohtuuton. Kuntien palveluita järjestävissä yhtiöissä on paljon voimassa olevia sopimuksia ja vakituista henkilöstöä, joihin kohdistuu nopealla aikavälillä merkittäviä muutoksia. Siirtymäaika ei ole omiaan turvaamaan julkisen talouden vakauden edellytyksiä.

Voimassa oleviin sopimuksiin puuttuminen vaarantaa perustuslain turvaaman omaisuudensuojan

Hallituksen esityksen sisältämä velvoite irtisanoa hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäajan puitteissa on ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan näkökulmasta. Mahdollisesti jo paljon ennen tämän muutosesityksen valmistelua tehtyjen sopimusten pysyvyyteen puuttuminen on kyseenalaista valmistellussa uudistuksessa.

Perustuslakivaliokunta on asettanut voimassa olevien sopimusten pysyvyyden puuttumisen edellytykseksi sääntelyn hyväksyttävyyden,

oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden.¹ Kun esitetyn vähimmäisomistusvaatimuksen perustelut, vaikutusten arviointi ja tavoitteet ovat epäselvät, Kuntaliitto pitää sopimusten voimassaoloon puuttumisen edellytyksiä tiukkoina.

Kuntaliitto korostaa, että sidosyksikön ja hankintayksikön välisten sopimusten irtisanominen ei ole ainoa sopimustyyppi, jota siirtymäsäännös koskettaa. Sidosyksiköt ovat hankintayksiköitä ja kilpailuttaneet toimintaansa varten merkittäviä sopimuksia markkinatoimijoiden kanssa. Sidosyksikön omistajapohjan ja siten palveluvolyymien pienentyessä myös sidosyksikön ja yksityisten toimijoiden välisiä sopimuksia joudutaan muuttamaan ja irtisanoimaan. Tämä koskee myös ateriapalveluyhtiöiden kilpailuttamia elintarvikehankintoja. Hallituksen esitys ei ota kantaa näistä muutoksista ja irtisanomisista seuraavien kustannusten ja sanktioiden korvaamiseen.

Kuntaliiton näkemys sidosyksikkösäännön muuttamisesta

Kuntaliitto katsoo, että juurisyy vallitsevaan sidosyksiköiden käytön laajuuteen on sidosyksikkösääntelyyn aiemmin tehdyt kansalliset sääntelyrajotukset. Kansallisen ulosmyyntirajan asettaminen hankintadirektiivin 20 % ulosmyyntirajan sijaan 5 %:n tasoon on johtanut siihen, että pienellä volyymillakin palveluita käyttäneet hankintayksiköt ovat viime vuosien aikana päätyneet sidosyksiköiden omistajiksi. Tämä kehityskulku oli arvattavissa jo korkeampaa ulosmyyntirajaa säädettyä. Sidosyksiköiden laaja käyttö on suomalainen ilmiö siksi, että kansallinen sidosyksikkösääntely on tiukempi kuin muualla Euroopassa. **Ulosmyyntirajan nostaminen 20 %:iin, kuten muissa EU-maissa, ratkaisisi merkittävän osan omistusrajasta syntyvistä ongelmista.**

Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan rooli on ratkaiseva sidosyksikköjärjestämistä koskevien tulkintaohjeiden saamiseksi ja tietoisuuden levittämiseksi. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että sidosyksiköiden, joissa määräysvalta ei nykyisellään toteudu, toimintaan puututaan ja sidosyksikköjärjestämisen väärinkäytöksiin reagoidaan valvontakeinoin. KKV:n markkinaoikeuteen viemät sidosyksikköaseman väärinkäytöksiä koskeneet tapaukset ovat merkittäviä määräysvaltakäsitettä koskevia ennakkotapauksia. Lisäksi Kuntaliitto korostaa kuntien omistajaohjauksen roolin terävöittämistä keskeisenä toimenpiteenä määräysvaltakäsitteen toteutumisen varmistamiseksi.

Ellei 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksesta luovuta, Kuntaliitto katsoo, että hankintalain 15 §:ään esitettyä muutosta sekä pykälän olemassa olevaa 6 momenttia tulisi korjata seuraavasti:

¹ PeVL 17/2021 vp

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

— — —

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

Kuntaliitto katsoo, että hankintalain siirtymäsäännöksiä tulisi korjata seuraavasti:

Tämän lain 15 §:n 2 momenttia sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta **2029**.

SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki
Lakiasianjohtaja

Eeva-Riitta Högnäs
Johtava juristi