

Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta 20.3.2023 kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä HE 2/2026 vp laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Asiaa käsitellään valiokunnan kokouksessa perjantaina 27.3.2026 klo 11.00.

Valiokunta on pyytänyt näkemyksiäni seuraavista asioista:

”1. Millaiset mahdollisuudet eri tahoilla on päästä käsiksi sidosyksikköjen ostolaskudataan ja onko pääsyä näihin tietoihin mahdollista helpottaa?

- kysymys on relevantti sidosyksikköjen toiminnan tehokkuuden arvioinnin näkökulmasta

- tällä hetkellä esim. kuntapäättäjillä ei ole pääsyä näihin tietoihin

2. Jos sidosyksikköjä koskeva muutos toteutuu hallituksen esityksen mukaisesti, mitä muita keinoja kunnilla jatkossa on organisoida hankintatoimintaansa?”

1. Millaiset mahdollisuudet eri tahoilla on päästä käsiksi sidosyksikköjen ostolaskudataan ja onko pääsyä näihin tietoihin mahdollista helpottaa?

Esitetty kysymys ei asiallisesti koske pelkästään sidosyksiköitä, vaan kyse on yleisemmin pääsystä julkisomisteisten yhtiöiden tietoihin voimassa olevan julkisuuslainsäädännön nojalla.

Julkisomisteinen osakeyhtiö ei kuulu julkisuuslain soveltamisalaan pelkästään julkisen omistuksen vuoksi. Julkisuuslaki voi kuitenkin tulla sovellettavaksi, jos yhtiö hoitaa laissa säädettyä julkista tehtävää tai käyttää julkista valtaa, taikka jos yhtiötä koskeva asiakirja on viranomaisen hallussa ja liittyy viranomaisen päätöksentekoon. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (21.5.1999/621, julkisuuslaki) koskee kuntien ja hyvinvointialueiden lisäksi laajaa joukkoa julkisoikeudellisia laitoksia ja valtion liikelaitoksia, mutta kuntien tai hyvinvointialueiden määräysvallassa olevat yksityisoikeudelliset yhtiöt eivät sen sääntelypiiriin lähtökohtaisesti kuulu.

Pääsääntöisesti julkisomisteinen yhtiö ei siis ole pelkän omistuksen perusteella julkisuuslain piirissä. Julkisuuslaki koskee viranomaisia, ja lisäksi eräitä muita toimijoita vain rajatusti, kuten julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisuuslain 4 §:n mukaan laki ulottuu tällaisiin yhteisöihin vain tältä osin. Usein ratkaisevaa on se, hoitaako yhtiö laissa annettua julkista tehtävää tai käyttääkö se julkista valtaa.¹

Nykytilassa julkisuuslaki ei siten yleisesti koske valtion tai kunnan omistuksessa tai määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä, vaikka laki voi tulla sovellettavaksi joissakin erityistilanteissa, kuten julkisen vallan käytössä tai erityissäännösten perusteella. Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä tämä nähtiin ongelmana ja ehdotettiin lain organisatorisen soveltamisalan laajentamista.²

Keskeinen ehdotus oli, että lakia sovellettaisiin julkisyhteisön määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön sekä niiden tytäryhteisöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Tämä kattaisi siis lähtökohtaisesti myös kuntayhtiöitä, mutta ei automaattisesti kaikkia yhtiöitä kaikessa toiminnassaan. Markkinoilla kilpaileva toiminta olisi ehdotuksessa rajattu ulkopuolelle. Nähdäkseni oikeusministeriön työryhmän reunaoletuksilla kuntien sidosyksiköt kuuluisivat jatkossa julkisuuden piiriin, sillä ne ovat kuntien (yhteisessä) kontrollissa eivätkä ne toimi kilpailullisilla markkinoilla.

Oikeusministeriön hankesivun mukaan julkisuuslain ajantasaistaminen on edelleen käynnissä ja vaiheena on jatkovalmistelu. Lisäksi valtioneuvosto tiedotti 17.1.2025, että kokonaisesitystä ei saada valmiiksi tällä hallituskaudella, vaan hallituksen esitys kokonaisuudessaan saadaan valmiiksi vasta seuraavan hallituskauden aikana.³

Pääsyä tietoihin voidaan siten niin haluttaessa helpottaa lainsäädäntömuutoksilla. Sidosyksiköiden, kuntayhtiöiden ja muiden julkisessa omistuksessa olevien yhtiöiden aineisto on saatettavissa julkiseksi, siltä osin kuin se katsotaan soveliaaksi ja järkeväksi. Asiassa on jo tehty valmistelutoimia. Kyse on viime kädessä siitä, mitä asioita priorisoidaan ja mitä ei. Lisäksi kunnissa voidaan ottaa käyttöön huolellisesti läpi mietittyjä hallinnollisia käytänteitä, joilla päätöksentekijöiden pääsyä

¹ Ks. esim. KHO:2018:164.

² Ks. esim. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=36b68e41-af19-40b9-bafc-fca0a08be6c7>

³ https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/julkisuuslain-uudistamista-jatketaan-salassapitoperusteiden-muutostarpeiden-arvioinnilla?utm_source=chatgpt.com

dataan helpotetaan, siltä osin kuin se on päätöksenteon kannalta tarpeellista. Luonnollisesti samassa yhteydessä on syytä turvata asianmukaisesti liikesalaisuuksien oikeussuoja.

2. Jos sidosyksikköjä koskeva muutos toteutuu hallituksen esityksen mukaisesti, mitä muita keinoja kunnilla jatkossa on organisoida hankintatoimintaansa?

Sidosyksiköllä tarkoitetaan julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016) 15 §:n mukaan 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.

Sidosyksikköhankinnalla tarkoitetaan hankintasopimusta, joka tehdään *viranomaisen tosiasiallisessa määräysvallassa olevalta yhteisöltä*. Sidosyksikköhankinta rinnastuu siinä mielessä viranomaisen omaan tuotantoon, että sidosyksikkösuhteessa viranomainen käyttää sidosyksikköön määräysvaltaa samalla tavalla, kuin omaan organisaatioonsakin. Viranomaisten määräysvallassa olevien yhteisöjen kanssa voidaan siis tehdä hankintasopimuksia ilman, että hankinnasta tarvitsisi järjestää tarjouskilpailu, vaikka hankintasopimuksen tunnusmerkit täyttyisivätkin.

Mikäli 10 %:n rajaa koskeva muutos toteutetaan, kyse on varsin laajakantoisesta muutoksesta, jolla sidosyksiköiden käyttämistä rajoitettaisiin merkittävästi sekä verrattuna siihen, mitä nykyinen hankintalaki sallii, että suhteessa siihen, mitä EU-oikeus sallii ja mikä on alalla vakiintunut käytäntö.

Kuten talousvaliokunnan kuulemisessa 19.3.2026 hyvin kävi ilmi, sidosyksiköt ovat hyvin erilaisia, mistä syystä myös 10 %:n säännön vaikutukset ja kuntien mahdollisuudet reagoida muutokseen erilaisilla toimintatavoilla vaihtelevat. Hallituksen esityksessä sidosyksiköiden toiminnan kuvaus on hyvin vajavainen, eikä tehdystä vaikutusarviosta voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä.

Keväällä 2025 saadusta lausuntopalautteesta käy ilmi, että kuntien, sidosyksiköiden, hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden, joita muutos suoraan koskee, antamat arviot suunnitellun lainmuutoksen vaikutuksista julkiseen talouteen olivat negatiiviset. Lisäksi merkittävä osa ministeriöistä, muun ohella valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja puolustusministeriö, arvioivat muutoksen lisäävän julkisen sektorin kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Esitystä kannattivat etupäässä elinkeinoelämän järjestöt, jotka toimivat lakimuutoksen alullepanijoina. Itse asiassa lausunnon antaneista 9 ministeriöstä 8 antoi kielteisen lausunnon. Ministeriöiden arvion mukaan sidosyksikköjä koskeva rajoitus vaikuttaa haitallisesti kuntien ja sidosyksiköiden toimintaan alueellisten palveluiden järjestämisessä. Myös

julkisten hankintojen kilpailuttamista virkatyönään valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on todennut, että sidosyksikkömuutos tulee toteutuessaan nostamaan hankintakustannuksia. Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että ehdotus on yleisen edun vastainen.

Toisin kuin olisi ollut syytä olettaa, saatua varsin kielteistä lausuntopalautetta ei ole juurikaan otettu huomioon lainvalmistelussa. Sidosyksikössä kyse voi olla asiallisesti *omana työnä tekemisestä*, jossa aiemmin viranomaisen toiminta on yhtiöitetty, tai *kuntien hankintayhteistyöstä*, jossa yhteisen yhtiön kautta tehtävillä yhteishankinnoilla saavutetaan suurempi skaala ja sitä kautta alhaisemmat hinnat. Mikäli sidosyksikköjen käyttäminen kielletään tällaisessa tilanteessa, seurauksena voi olla julkisen sektorin hankintakustannusten nouseminen. Mahdollinen yksityisiä yrityksiä koskeva poissuljentavaikutus taas riippuu muun ohella siitä, missä määrin sidosyksikkö kilpailuttaa omat hankintansa ja missä määrin yksityiset yritykset myyvät muillekin kuin julkissektorille.

Mikäli pieni kunta tekee pieniä hankintoja, kilpailuttamiseen liittyvät transaktiokustannukset voivat muodostua kohtuuttoman suuriksi verrattuna saavutettavissa olevaan hyötyyn. Sidosyksikkö voi mahdollistaa toiminnan suunnittelun ja hankintayksikön oman kontrollin säilyttämisen asioissa, jotka ovat sille erityisen tärkeitä. Sidosyksikön käyttäminen ei sinänsä estä palvelujen ostamista yksityisiltä yrityksiltä, sillä sidosyksiköt ovat itsekin hankintayksiköitä, joiden tulee yleensä kilpailuttaa omat hankintansa. Sidosyksiköt kilpailuttavat noin 50-75 % omista hankinnoistaan.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) 2022 julkaisemassa Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportissa⁴ keskeinen johtopäätös oli, että ”vaikka sidosyksikkötoiminta on useilla toimialoilla laajaa ja merkittävää, optimaalista sidosyksiköiden ulosmyynnin enimmäisrajaa on hyvin vaikea määritellä. Optimaalisen rajan pitäisi olla sellainen, että se optimoisi kuluttajien kokonaishyvinvointia tasapainottamalla sekä sidosyksikköjen tehokkuustavoitteita että tehokkaita markkinoita tai markkinoiden kehityspotentiaalia. Optimaalisuus edellyttäisi tapauskohtaisia rajoja, joita ei lainsäädännössä luonnollisestikaan voi asettaa (toimialoittain, maantieteellisesti, toimijakohtaisesti ja jopa toimijan toimintokohtaisesti).”⁵

Tämän lausunnon laatija on samaa mieltä KKV:n esittämästä arviosta.

⁴ Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022.

⁵ KKV:n tutkimusraportteja 2/2022, s. 9.

Edellä kuvattu on yksi 10 %:n säännön heikkouksista: kyse on täysin mielivaltaisesta rajasta, jota ei ole mahdollista perustella rationaalisesti. Mielivaltaisuudesta seuraa juridisesti, ettei valittua ratkaisua voida objektiivisesti perustella. Taloudellisesti arvioiden 10 %:n säännöstä ja siihen liittyvästä kiellosta aiheutuu hyvinvointitappioita niissä tilanteissa, joissa 10 %:n rajan ylittymisestä johtuen joudutaan alas ajamaan tehokas sidosyksikkö.

Ongelmana sidosyksikköjä koskevassa lakiehdotuksessa on myös se, että uudistus kohtelee erikokoisia kuntia eriarvoisesti. Maan suurimmilla kunnilla on todennäköisesti suhteellisen hyvät mahdollisuudet kilpailuttaa hankintoja, jotka nykyisin hankitaan keskitetysti sidosyksikköiden avulla tuotetun verkostomaisen hankintayhteistyön kautta. Suurimmilla kunnilla on myös usein niin paljon volyymia, että ne vetävät puoleensa hyviä tarjouksia. Sen sijaan pienillä ja keskisuurilla kunnilla on heikommat mahdollisuudet kilpailuttaa hankintoja itsenäisesti, koska niiden alueella ei välttämättä ole edes markkinoita. Niiden osalta skaalaetujen menetyksellä on suurin vaikutus.

Tässä asiassa on ilmeistä, että lakiehdotus vaikuttaa voimakkaan negatiivisesti esimerkiksi Pohjois- ja Itä-Suomen kuntiin. Niiden intressissä olisi jatkaa vuosia hyvin toimineita sidosyksikköhankintoja, koska ne tarjoavat niille skaalaetujen kautta halvempia hintoja kuin mitä olisi saatavissa yksin kilpailutettaessa tai edes muiden seutukuntien kanssa yhdessä kilpailutettaessa. Kustannushaittoja aiheutuu myös isoille kunnille, mutta niillä on pieniä ja keskisuuria kuntia paremmat mahdollisuudet selvittää tilanteesta. Perusratkaisu suurten kuntien osalta tulee olemaan, että pienet kunnat pudotetaan pois sidosyksiköistä, eikä 10 %:n sääntö niille juuri muita vaihtoehtoja jätäkään.

Mikäli 10 %:n raja toteutuu, muutoksen vaikutukset ovat siten hyvin erilaisia erityyppisten sidosyksikköiden ja erikokoisten kuntien osalta, ja niin ovat erilaisia myös erikokoisten kuntien käytettävissä olevat vaihtoehdot, jos 10 %:n sääntö tulee voimaan. Toki kyse on myös siitä, millaisesta tavarasta tai palvelusta on kyse ja mistä ja miten sitä on saatavissa kilpailukykyiseen hintaan. Kuntien tulevien vaihtoehtojen selvittäminen - samoin kuin vakavamielinen kilpailuvaikutusten arviointi - edellyttäisivät hyödyke- ja markkinakohtaisia analyysejä, jollaisia ei ole tehty. Joissain tilanteissa sopimuksen kilpailuttaminen on paras vaihtoehto. Toisaalta pienten kuntien alueella ei useinkaan ole markkinoita, joita kilpailuttaa. Projektiluontoisissa hankinnoissa yhteishankinnat muodostavat ainakin osittain vaihtoehdon, mutta ne eivät tuota samanlaisia institutionaalisesta yhteistyöstä saatavia tehokkuushyötyjä kuin sidosyksiköt. Suuruuden ekonomian

menetyksestä aiheutuvat hyvinvointitappiot eivät tule olemaan vältettävissä.

Arvioin, että 10 %:n omistusvaatimuksen kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset olisivat huomattavan erilaisia. Lakiehdotuksen 10 %:n omistusvaatimuksella ei välttämättä olisi kovin merkittäviä vaikutuksia suurimmissa kunnissa, koska niissä yleensä täyttyy yli 10 %:n omistusosuus ainakin keskeisimmissä sidosyksiköissä. Sen sijaan pienissä kunnissa 10 %:n omistusvaatimuksen taloudelliset, toiminnalliset, osaamiseen liittyvät sekä hallinnolliset vaikutukset olisivat hyvin merkittäviä, kun 10 %:n omistusosuus ei usein täyty. Näissä tilanteissa hanke tulisi kilpailuttaa (yksin tai yhdessä muiden pienien kuntien kanssa), tai tuotanto tulisi siirtää takaisin kunnalle. Mahdollisesti kunnat tulevat osin palaamaan omaan tuotantoon ja/tai hyödyntämään enenevässä määrin kuntayhtymiä yhteistyön välineenä.

Helsingissä 24. päivänä maaliskuuta 2026

Petri Kuoppamäki

Yritysjuridiikan professori, oikeustieteen tohtori
kauppaoikeuden ja oikeustaloustieteen dosentti