

Asia: Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

Markkinakartoitus 65 §¹

Markkinakartoitus on hyvin suoritettavan julkisen hankinnan ehdoton edellytys, ellei kohteena ole arvoltaan pieni hankinta ja jokin markkinoilla saatavilla oleva tavanomainen tavara- ja palveluhyödyke. Markkinakartoituksen merkitys korostuu, kun on kysymys arvoltaan merkittävästä, monimutkaisesta ja erityisosaamista yms. vaativasta hankinnasta. Ilman kunnollista markkinakartoitusta ja tietoa markkinoilla olevasta tarjonnasta tai erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista tarjouspyyntöä voi olla vaikea laatia ja kohdetta määritellä. Saadut tarjouksetkaan eivät ole silloin sisällöllisesti vertailukelpoisia keskenään muutoin kuin hinnan osalta.

Huonosti laaditut ilman markkinatuntemusta laaditut tarjouspyynnöt voivat johtaa siihen, että yritykset tarjoavat vain sitä, mitä ne tulkitsevat tarjouspyynnössä pyydetävän, eikä sitä, mikä olisi järkevintä tai kokonaistaloudellisesti parasta. Kun avoimesta menettelystä on tullut samalla ylivoimaisesti käytetyin hankintamenettely lähes kaikenkokoisissa hankinnoissa, tarjouksista valitaan helposti vain hinnaltaan halvin. Tosin lakiehdotukseen sisältyvä ajatus *markkinakartoituksen pakollisuudesta* ja sen *rajaaminen vähintään 10 miljoonaa euroon* on hankala, eikä välttämättä paras tapa muuttaa hankintayksiköiden toimintatapoja tai -kulttuuria.

Lakiehdotuksesta välittyy oletus, että ongelmat rajoittuisivat 10 miljoonaa euroa ylittäviin hankintoihin. Ensinnäkin hankintojen arvo riippuu siitä, onko kohteena rakennusurakka, tavara tai palvelu. Tyypillisesti tavanomaisetkin rakennusurakat ovat keskimääräiseltä kooltaan suurempia kuin yksittäiset tavarahankinnat tai ostopalvelut, ellei ole kysymys ulkoistuksista. Markkinatuntemus voi olla jopa heikompa hankinnoissa, joiden arvo on vaikkapa 1–5 miljoonaa euroa, ja joiden sisältö on osaa-
misintensiivistä tai vaatii hankintayksiköltä erityistietämystä. Jo tämän kokoinen hankinta on merkittävä pienelle hankintayksikölle (kunnalle).

Markkinakartoituksen pakollisuuden seuranta, arviointi ja sanktiointi jää lakiehdotuksessa avoimeksi tai kuolleeksi kirjaimeksi, joten sen kirjaaminen lainsäädäntöön ei tunnu järkevältä. Markkinakartoitus pelkästään sen pakollisuuden vuoksi voidaan hoitaa hankintayksiköissä monella eri tavalla siten, että lain kirjain muodollisesti täyttyy. Valitusperusteena markkinakartoituksen laiminlyöntiä voi olla käytännössä vaikea osoittaa tai puutteen arviointi huonosti suoritettuna saattaa olla sangen hankalaa, mikä saattaisi rasittaa valvontaviranomaisia (KKV) ja ruuhkauttaisi markkinaoikeutta sekä hidastaisi kriittisten hankintojen toteutumista.

Ensisijaisesti tulisi kehittää hankintapelisääntöjä siten, että ne kannustaisivat *vuoropuheluun* hankintayksiköiden ja toimittajien välillä. Lakiin kirjattu pakollinen markkinakartoitus johtaa helposti näennäiseen suorittamiseen. Esimerkiksi *kilpailullisen neuvottelumenettelyn* yleisempi hyödyntäminen voisi olla yksi tapa kartoittaa markkinoita sekä kehittää vaihtoehtoisia ratkaisuja hankintayksikön ja

¹ Ehdotus: *Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi kuulla alalla toimivia yrityksiä tai riippumattomia asiantuntijoita taikka muita toimijoita. Markkinakartoitus voidaan toteuttaa myös käyttämällä erilaisia arviointimenetelmiä. Eri tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa tietyn toimittajan suosimiseen tai muutoin johtaa kilpailun vääristymiseen eikä 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn. Jos hankinnan ennakoitu arvonnalisäveroton kokonaisarvo ylittää 10 miljoonaa euroa, tulee hankintayksikön tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.*

toimittajien välillä etenkin ulkoistuksissa ja ylipäättään osaamista vaativissa hankinnoissa. Neuvottelumenettelyn käyttöä voisi lisätä tekemällä siitä normaalimpi vaihtoehto ja keventämällä neuvottelumenettelyyn liittyviä oikeudellisia ja muita riskejä.

Neuvottelumenettelyn käyttöä rajoittavat EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa vaatimukset erityisperusteluista (pl. erityisalat), mutta kynnysarvot alittavissa hankinnoissa lainsäädännössä ei ole samantasoisia reunaehdoja, vaan kyse on pikemminkin prosessiosaamisesta ja pelko prosessin työläydestä. Neuvotteluihin käytetty aika hankinnan alkuvaiheessa voi kuitenkin säästää kokonaiskustannuksissa, kun lopputulos vastaa paremmin hankintayksikön todellisia tarpeita. Neuvottelumenettelyn käyttöä voisi edistää koulutuksella ja toimintamallipohjilla, joita voidaan hyödyntää arvoltaan pienissä mutta sisällöltään monimutkaisissa ja tärkeissä hankinnoissa.

Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä 15 §²

Hallitusohjelman tavoitteena on avata julkisia hankintamarkkinoita kilpailulle siten, että jatkossa julkinen hankintayksikkö voisi ostaa palveluja suoraan omalta yhtiöltään *pääsääntöisesti* vain silloin, kun hankintayksikkö omistaa vähintään 10 prosenttia sidosyksikköyhtiön osakepääomasta tai vastaa vasta pääomasta. Lisäksi sidosyksiköiden ulosmyyntirajat yhtenäistetään enintään viiteen prosenttiin ja enintään 500 000 euroon sidosyksikön liikevaihdosta. Tähän asti ulkoisen myynnin raja on ollut jopa 10 prosenttia (ja tietyissä tapauksissa 20 %), eikä enimmäisrajaa ole, jos sidosyksikön liiketoimintaa vastaavaa toimintaa ei ole markkinoilla.

Vähimmäisomistusosuuden kirjaaminen lakiin on perusteltua, koska sidosyksikköasema saavutetaan usein kevyin perustein ja muodollisilta näyttävien järjestelyjen avulla. Tilanne on johtanut siihen, että määräysvalta on voitu hankkia ostamalla sidosyksikköyhtiöstä vaikkapa yksi osake miljoonasta osakkeesta. Sidosyksiköihin on saatettu perustaa toimielimiä, joihin osallistumalla voidaan näyttää, että pienikin hankintayksikkö pystyy vaikuttamaan sidosyksikön päätöksentekoon. Toimielinjäsenyyden lisäksi pienelle hankintayksikölle on voitu osoittaa jonkun toisen pienen omistajayhteisön kanssa yhteinen jaettu paikka yhtiön hallituksessa.

Sidosyksikköyhtiöiden toiminta on ongelmallista varsinkin kuntien ja hyvinvointialueiden tukipalveluissa, joilla on olemassa toimivat markkinat. Hallitusohjelmassa mainitaan kiinteistöjen ylläpitopalvelut, taloushallinto-, catering- ja ITC-palvelut. Sidosyksikköyhtiöiden vähimmäisomistusosuusvaatimus ja ulosmyyntirajojen tiukennukset voivat olla tarpeellisia erityisesti maakuntien Suomen ja pienten paikkakuntien yksityisen yritystoiminnan kannalta, sillä markkinapuute voi johtua nimenomaan siitä, että julkisomisteisilla yhtiöillä (aiemmin myös liikelaitokset) on seudullisesti tai paikallisesti vahva tai hallitseva asema.

² 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.

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 osakkuusyhtiöistä.

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.

Suomessa on kiinnitetty ylipäättään liian vähän huomiota siihen, että julkisyhteisöt voivat suoraan omilla toimillaan vaikuttaa yksityisen yritystoiminnan kehittymiseen ilman, että tarvitaan suoria yrittäjärahoitustukia tai muita kannusteita. Tämä voi pienentää samalla myös yrityksen investointeihin tarvitsemää riskipääoman tarvetta, jonka puute on nähty Suomessa yhdeksi yritystoiminnan kasvun esteeksi monella toimialalla. Jos uusia toimintamalleja ja teknologioita soveltava yksityinen yritys voittaa julkisessa hankintakilpailussa, se voi saada uusia liiketoiminnan kasvumahdollisuuksia yksityisillä markkinoilla ja pystyy lisäämään investointejaan.

Etenkin innovaatiopohjaisilla hankinnoilla olisi merkitystä siihen, että julkisyhteisöjen vastuulla olevan palvelutuotannon tuottavuus ja vaikuttavuus parantuvat. Kyseessä ei tarvitse olla aina edes uusi palveluidea tai teknologia, vaan muilla markkinoilla hyödynnetty toimintamalli, jota sovelletaan julkiseen palvelutuotantoon. Toisaalta julkisten hankintojen innovatiivisuutta on voinut ehkäistä se, että uusien tuotteiden, palvelujen ja toimintatapojen kehittäminen on pitkäjänteistä toimintaa, mutta julkisissa hankinnoissa sopimuskaudet ovat monesti lyhytaikaisia lainsäädännöstä tai hankintayksikön omista päätöksistä johtuvista syistä.

Toisaalta sidosyksikköyhtiön 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus ei ole kovin radikaali uudistus, sillä se mahdollistaa yhä jopa maakunnan laajuisten sidosyksiköiden toiminnan. Sidosyksikön 10 prosentin omistusraja tarkoittaisi, että esimerkiksi puolenkymmentä hyvinvointialuetta voisi perustaa jollain toimialalla sidosyksikköyhtiön yhdessä alueensa kaikkien kuntien kanssa, estää yksityisten palveluntuottajien tulemisen omille julkisille hankintamarkkinoille ja myydä palveluja avoimilla markkinoilla hankintalain hyväksymissä raameissa. Kilpailuvaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä monialaisemmasta sidosyksiköstä on kysymys.

Myös hyvinvointialueiden kesken muodostettu sidosyksikköyhtiö voi kattaa uudistuksen jälkeenkin merkittävän osan koko valtakunnasta jollain toimialalla. Esimerkkeinä ovat terveydenhuollon tukipalvelut, kuten laboratorio- ja kuvantamispalvelut. Periaatteessa hankintalain uudistus jää puolitiehen, jos sidosyksikköasemalle jää 10 prosentin vähimmäisraja. Sen sijaan tilanne kohentuisi olennaisesti, jos sidosyksikköhankintojen tekeminen vaatisi hankintayksiköltä vähintään *viidenneksen omistususuutta*, mikä vastaa kirjanpitolain mukaista osakkuusyhtiörajaa. Tämä takaisi hankintayksikölle omistajana todellisen vaikutusvallan yhtiössä.

Viidenneksen vähimmäisomistusosuusvaatimusta sovellettaisiin silti vain sellaisia ydintoimintoja tukevia palveluja omistajilleen tuottaviin sidosyksiköihin, joiden tuottamia ydintoimintoja tukevia ei-kriittisiä tai tavanomaisia palveluja on saatavilla avoimilta yksityisiltä markkinoilta. Markkinoiden avautuminen näissä palveluissa loisi todellisen kannustimen markkinoiden kehittymisellä etenkin maakuntien Suomessa ja synnyttäisi samalla tarjontaa yksityisille markkinoille, mistä koko alue hyötyisi. Näitä julkisyhteisöjen ydintoimintoja tukevia palveluja ovat muun muassa em. catering-palvelut, kiinteistöjen ylläpito- ja muut toimitilapalvelut.

Sitä vastoin *kriittisten tai strategisten palvelujen* tuottaminen voisi tapahtua nykyisen kaltaisissa sidosyksikköyhtiöissä ilman tiukkoja vähimmäisomistusosuusrajoja. Niitä ovat esimerkiksi talous-, palkka- ja henkilöstöhallinto (ml. hankintayksiköiden oma henkilöstön vuokraus), oikeudelliset palvelut, hankintapalvelut ja ITC-palvelut. Strategisissa palveluissa kunnista ja hyvinvointialueista koostuvien hankintayksiköiden yhteistoiminta ja osaamisen keskittäminen on järkevää ja tehokasta. Keskittäminen tarjoaa skaalaetuja ilman jatkuvaa kilpailusta tai kustannuksia vaativia omistussjärjestelyjä, mikäli niihin alettaisiin soveltaa vähimmäisomistusrajoja.

Vaikka tämän tyyppiset sidosyksiköt vastaisivat ITC-palvelujen ylläpidosta ja järjestämisestä, niillä ei ole nykytilanteessa ja varsinkaan tulevaisuudessa mahdollisuuksia ja resursseja kehittää itse

ohjelmistoja, vaan ne ostettaisiin joka tapauksessa avoimilta markkinoilta samoin kuin laite- ja tarveinfra. Yksittäisellä kunnalla tai edes keskikokoisella hyvinvointialueella ei ole resursseja kilpailla parhaista ITC-arkkitehdeistä tai kyberturva-asiantuntijoista. Palvelujen keskittäminen yhteisesti omistettuun sidosyksikköön varmistaisi ITC-alan hankinta- ja muun kriittisen osaamisen, järjestelmien yhteensopivuuden ja kyberturvallisuuden hallinnan.

Kun kymmenet julkisyhteisöt (hankintayksiköt) keskittävät hankintansa riittävän suureen sidosyksikköön, pystyy sidosyksikkö neuvottelemaan kansainvälisten ohjelmistojättien kanssa huomattavasti paremmat ehdot kuin yksittäiset hankintayksiköt tai pienet sidosyksiköt koskaan voivat. Hankintojen keskittäminen voi lisätä järjestelmien yhteensopivuutta, mikä on ollut ongelmana etenkin SoTe-palveluissa. Sidosyksikkö varmistaa parhaiten kyberturvallisuutta koskevat asiat ja sen, että tieto kulkee eri organisaatioiden välillä ja palvelut toimivat kriisitilanteissa, vaikka yksittäinen ohjelmiston- tai palveluntuottaja kohtaisi vaikeuksia.

Sidosyksiköiden ulosmyynnistä

Lakiehdotus sallii sidosyksiköille tiukennuksista huolimatta yhä laaja-alaisen mahdollisuuden myydä palveluja omistajayhteisöjen ulkopuolelle menettämättä sidosyksikköasemaansa. *Liikevaihdon viiden prosentin ja 500 000 euron enimmäisraja* voidaan pitää korkeana ja ongelmallisena samoja palveluja myyvien sidosyksiköiden välillä mutta erityisesti samoja palveluja markkinoilla tarjoavien pk-yritysten kannalta seudullisesti ja paikallisesti etenkin maakunnissa, joissa potentiaalista yksityistä markkinakysyntää on rajallisesti. Lisäksi enimmäisrajoja katsotaan kolmen vuoden keskiarvona, jolloin myynti voi olla 1-2 vuotena selvästi suurempaa.

Ansaintamielessä tapahtuvan ulosmyynnin ei tulisi kuulua lainkaan sidosyksikköyhtiöiden toimintaan. Tämä koskisi kaikkia sidosyksiköitä. Eli sidosyksikköyhtiöt tulisi rinnastaa liikelaitoksiin, joilla ei voi olla ulkopuolista myyntiä kuin poikkeustapauksissa tai sitten enimmäismyyntirajaksi säädetäisiin matala 50 000 euron katto ilman liikevaihdon prosenttiosuutta. Kiinteä euromääräinen raja olisi selkeä ja helppo valvoa. Sidosyksikkö on perustettu omistajiaan varten, ei kilpaillakseen markkinoilla. Jos sidosyksikölle syntyy ylikapasiteettia, se tulisi ensisijaisesti karsia pois tai suunnata omistajille tuotettavan palvelun kehittämiseen.

Nykymallilla pienten sidosyksiköiden viiden prosentin raja tulee vastaan paljon ennen kuin rahamääräinen 500 000 euron raja saavutetaan. Esimerkiksi viiden miljoonan liikevaihdolla toimivan ruokahuollon sidosyksikön ulosmyyntikatto on vain 250 000 euroa. Siten sen mahdollisuudet myydä palveluja ulkopuolisille on aivan toista luokkaa kuin 10 miljoonan liikevaihdolla toimivalla sidosyksiköllä. Kuitenkin ulosmyynnin kilpailuhaitat korostuvat eniten yksityisillä markkinoilla seudullisesti ja paikallisesti, missä suuren sidosyksikön merkittävä ja jatkuva ulosmyynti voi pahimmassa tapauksessa syrjäyttää yksityistä tarjontaa.

Yksityinen pk-yritys kantaa aina täyden riskin toiminnastaan. Sen sijaan sidosyksikköyhtiö on turvassa toimintaympäristössä, koska sen perusliikevaihto tulee suoraostona ilman kilpailutusta julkisilta omistajayhteisöiltä. Nykysäännökset ulosmyyntirajoista saattavat suojata yksityisiä toimijoita markkinoilla valtakunnallisesti ja suurissa asutuskeskuksissa, mutta ne eivät ota huomioon alueellisia tai paikallisia julkisten sidosyksikköyhtiöiden ympärille muodostuvia markkinakeskittymiä maakuntien Suomessa. Nykyinen malli vaatii muutoinkin monimutkaista kolmen vuoden liikevaihtorajojen seurantaa ja prosenttiosuuksien laskentaa.

Vaikka sidosyksiköiden ulosmyynti rajattaisiin matalaan ja kiinteään 50 000 euroon, sidosyksikkösääntelyssä voisi olla mahdollisuus poiketa pääsäännöstä poikkeusolosuhteissa, joka sallisi esimerkiksi viranomaisyhteistyön, millä ei ole tekemistä kaupallisen toiminnan kanssa. Poikkeukset

voitaisiin määritellä toiminnan jatkuvuuden ja yleisen yhteisen edun kautta. Kysymykseen voisivat tulla tilanteet, joissa terveydenhuolto, energia- ja vesihuolto tai kyberturvallisuus ovat uhattuna. Silloin sidosyksikkö voisi myydä palvelujaan muille viranomaisille (toisille hankintayksiköille) häiriötilanteiden aikana ulosmyyntirajoitteista huolimatta.

Sidosyksikköyhtiöt ja julkisuuslaki

Yksi kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköyhtiötä koskeva muutoksia vaativa epäkohta liittyy siihen, että sidosyksiköt eivät ole julkisuuslain piirissä, vaikka ne olisivat omistajiensa 100-prosenttisesti omistamia ja julkista valtaa tosiasiallisesti käyttävä yhteisöjä. Julkisuuslain (621/1999) mukaan näitä yhtiöitä ei lueta viranomaisiin. Periaatteessa julkisuuslain tarkoituksena pitäisi olla läpinäkyvyys ja asiakirjojen julkisuus kaikessa julkisesti rahoitetussa toiminnassa. Läpinäkyvyyttä ja tiedon-saantia parantaisi pelkästään jo se, että yhtiöiden tilinpäätökset julkistettaisiin avoimesti kunta- tai hyvinvointialueiden konsernitalinpäätöksissä.

Kun sidosyksikkö ei ole viranomainen, sen sisäiset asiakirjat, kuten ostopalvelusopimukset, palkitsemisperusteet tai tarkat kustannusrakenteet, eivät ole julkisia. Tämä vaikeuttaa yksittäisten kansalaisten (kuntalaisten) ja omistajapäätäjiä edustavien toimielimien mahdollisuutta valvoa varojen käyttöä. Yksi vaihtoehto olisi muuttaa julkisuuslakia niin, että sidosyksikköaseman omaavat yhtiöt rinnastettaisiin viranomaisiin. Kun sidosyksikköyhtiöt saavat nauttia omistajayhteisöjen suorahankintaoikeudesta ilman avointa kilpailutusta, vastapainona olisi hyväksyttävä läpinäkyvyys soveltuvien osin, mikä voisi olla myös sidosyksikköaseman yksi edellytys.

Terveyspalvelut ja piilevä arvonlisävero

Yksityisissä lääkäriasema- ja hammaslääkäripalveluissa piilevän arvonlisäveron liikevaihto-osuus kohoa nykyisin laskennallisesti jo yli 10 prosenttiin yritysten liikevaihdosta. Hyvinvointialueilla terveydenhuollon palvelutuotannon ja yksityisten ostopalvelujen kilpailuneutraliteettia voisi parantaa nostamalla valtion maksama piilevän arvonlisäveron palautus terveyspalveluissa nykyisestä viidestä prosentista 8-10 prosenttiin. Toimenpide merkitsisi arviolta 20-23 miljoonan euron lisäkustannusta nykyisellä tasolla oleviin hyvinvointialueiden yksityisiin terveydenhuollon asiakaspalveluostoihin ja palvelusetelimenoihin suhteutettuna.³

Lisäkustannukset voivat rahoittaa itsensä hoitojonojen lyhentymisenä ja palvelutuotannon tehostumisena. Toimenpide rajattaisiin vain yksityisiin terveyspalveluihin, sillä sosiaalipalveluissa piilevän arvonlisäveron nykyinen viiden prosentin palautus vastaa aika hyvin yksityisille palveluntuottajille koituvaa kustannusta verollisiin ostoihin ja investointeihin sisältyvästä vähentämättä jäävästä piilevästä arvonlisäverosta. Sen sijaan palvelutuotannon teknologiavaltaistuminen ja yleisen arvonlisäverokannan korotukset ovat nostaneet piilevän arvonlisävero merkitystä huomattavasta enemmän terveyspalveluissa kuin sosiaalipalveluissa 2000-luvulla.

Toinen ja ehkä käyttökelpoisin keino pienentää yksityisen terveydenhuollon (ja samalla osittain myös sosiaalihuollon) piilevää arvonlisäveroa ja parantaa kilpailuneutraliteettia julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välillä olisi alentaa EU-tasolla sertifioitujen CE-merkinnällä varustettujen lääkinnällisten laitteiden ja kojeiden, apuvälineiden sekä ohjelmistojen arvonlisäveroa yleisen verokannan mukaiselta 25,5 prosentin tasolta alennetulle 13,5 prosentin tasolle. Tämäntyyppinen toimenpide

³ Laskennallisesti arvioiden terveydenhuollon yksityiset asiakaspalvelujen ostot ja palvelusetelit olivat hyvinvointialueilla noin 656 miljoonaa euroa ja niihin sisältyvä piilevän arvonlisäveron palautus noin 33 miljoonaa euroa vuonna 2024.

saattaisi puolittaa terveydenhuollossa piilevän liikevaihto-osuuden suurin piirtein samalle viiden prosentin tasolle kuin se on sosiaalipalveluissa.

Jos Suomessa päätettäisiin tukea terveydenhuollon tuottavuusloikkaa, tämä voisi olla tehokkain ja parhaiten suunnattu toimenpide. Samalla vaativat sekä laajat yksityiset ja julkiset kotimarkkinat voisivat tukea kotimaista terveysteknologian tuotekehitystä ja -valmistusta sekä edesauttaa alan tuote- ja palveluvientiä kansainvälisillä markkinoilla, sillä terveysteknologian viennin arvo on jo nykyisin 2,6 miljardin euron luokkaa. Osa terveysteknologian laitteista ja tarvikkeista palvelee myös suoraan yksityisiä kuluttajia (verenpaineen, verensokerin ja silmän paineen mittausslaitteet), jolloin alennettu verokanta alentaisi niiden myyntihintoja.

Arvonlisäverokannan alennus saattaa vähentää valtion verotuloja lyhyellä aikavälillä, mutta talouteen tulevat dynaamiset vaikutukset voi paikata menetykset terveysteknologiatuotteiden osalta hyvinkin nopeasti, kun tuottavuus terveyspalveluissa kohoa, hoitojonot lyhenevät ja asiakkaat pääsevät aiempaa nopeammin oikeantyyppiseen hoitoon tai sairauksia voidaan paremmin ennaltaehkäistä. Samalla pääomaa vapautuu terveydenhuollon investointeihin, mikä nostaa alan verojalanjälkeä muun tyyppisten verojen ja veronluonteisten maksujen puolella. Toimenpide vähentäisi samalla arvonlisäveron palautusten tarvetta ja määrää hyvinvointialueille.

Oppilaitosruokailu ja piilevä arvonlisävero⁴

Kilpailuneutraliteetin takaamiseksi yksityisten ostopalvelujen piilevä arvonlisävero voisi olla myös peruskoulujen ja toisen asteen oppilasruokailussa kuntien palautusjärjestelmän piirissä. Menettely olisi samanlainen kuin varhaiskasvatuksen ja SoTe-palvelujen ruokahuollon palveluissa, joissa kunnat ja hyvinvointialueet saavat valtiolta laskennallisen viiden prosentin palautuksen ostopalveluihin liittyvästä piilevästä arvonlisäverosta. Laskelmien mukaan oppilaitosten catering-palvelujen piilevä arvonlisävero oli noin 8,1 prosenttia alan yritysten liikevaihdosta vuonna 2024, mitä yleisen arvonlisäverokannan nosto on voinut kohottaa vuonna 2025.⁵

Piilevää veroa syntyy, kun *verottomia oppilaitosten ateriapalveluja* tuottavat yksityiset toimijat hankkivat palvelutuotantoaan varten tuotantopanoksia, kuten raaka-aineita, laitteita, tavaroita ja palveluja, joihin sisältyvää arvonlisäveroa ne eivät voi vähentää verotuksessa. Siten yksityisen palveluntuottajan myydessä kunnalliselle oppilaitokselle ateriapalveluja, palveluhintoja rasittaa myyjän tuotantopanoksiin sisältyvä piilevä arvonlisävero. Tämä voi aiheuttaa kilpailuneutraliteettiongelmia kunnan oman ruokahuollon ja yksityisen palvelutuotannon välille, kun kunta saa omiin ostoihinsa sisältyvät arvonlisäverot palautuksina valtiolta.

Helsingissä 26. maaliskuuta 2026

Pekka Lith

Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith

Projektering och Analys Pekka Lith

⁴ Koulu- ja opiskelijaruokailu ovat arvonlisäverolain mukaan arvonlisäverotuksen ulkopuolella. Taustalla ovat EU:n arvonlisäverodirektiivin säännökset, joiden mukaan lakisääteisestä ja lain nojalla julkisin varoin järjestettävästä koulutuksesta ei suoriteta arvonlisäveroa. Myöskään oppilaitoksessa koulutuksensaajalle tapahtuvasta ravintola- tai ateriapalvelusta ei suoriteta veroa, kun palvelu tapahtuu koulutuksen yhteydessä ja palvelu liittyy tavanomaiseen koulutukseen.

⁵ Opetushallitus OPH:n tilastojen pohjalta arvioituna yksityisten ja julkisten oppilaitosten (pl. korkeakoulut) ruokahuollon kustannukset olivat 510 miljoonaa euroa vuonna 2023. Summasta perusopetuksen osuus oli 65 prosenttia. Omistajatyypeittäin katsottuna yksityisten oppilaitosten osuus kustannuksista oli 11 prosenttia, mutta ateriapalvelujen arvonlisäverotomuus oppilaitosten ruokahuollossa koskee niitäkin.