

Asiantuntijalausunto HE 2/2026 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Etelä-Suomen maakunnan liitot kiittävät Eduskunnan talousvaliokuntaa lausuntopyynnöstä ja mahdollisuudesta lausua asiasta. Lausunnon on yhteisten näkemysten mukaan koonnut Etelä-Karjalan liitto. Lausunnossa keskitytään ehdotettuun sidosyksikkösääntelyyn ja 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimukseen.

Hallituksen esityksen tavoite kustannussäästöjen saavuttamisesta ja tehokkuuden lisäämisestä on tavoitteena kannatettava. Esityksen mukainen sidosyksikköjen käytön rajaaminen johtaa kuitenkin pienten ja/tai syrjäseuduilla toimivien hankintayksiköiden kohdalla päinvastaiseen kehitykseen sekä vaarantaa kyberturvallisuuden, uhkaa toiminnan jatkuvuutta ja sitä kautta lakisääteisten palvelujen tuottamista.

- Esitetyllä sääntelyllä rikotaan toimivia ja kustannussäästöihin johtaneita sekä pienten hankintayksiköiden kannalta riittävän osaamisen varmistaneita järjestelyitä ja palveluiden yhdessä järjestämisen rakenteita.
- Myös suuremmille hankintayksiköille uudistus aiheuttaa paljon lisätyötä ja -kustannuksia, vaikka niillä onkin paremmat mahdollisuudet ja resursseja palveluiden uudelleen organisoimiseen hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn mukaiseksi.

Esitämme, että hallituksen esityksenmukaisesta 10 prosentin kategorisesta vähimmäisomistusvaatimuksesta luovutaan tai vähintään säädetään mahdollisuus poiketa siitä perustellusta syystä.

Omistusosuusvaatimuksessa tulee ottaa huomioon alueelliset erot ja painavat julkisen intressin huomioon ottavat kysymykset, erityisesti pienten ja syrjäseuduilla sijaitsevien hankintayksiköiden kohdalla, joille esitetystä muutoksesta olisi syntymässä kyberturvallisuushaasteita. Vähimmäisomistusprosentti kohtelee eri kokoisia kuntia perusteetta eriarvoisesti.

Samalla kuitenkin toteamme, että in house -yhtiöitä tulee käyttää vain, kun omistajat pystyvät määräämään yhtiön suunnasta. Mielestämme ilmiselviin in house -hankintojen väärinkäyttöksiin tulee puuttua. Hyvin toimivaa, pitkäjänteistä ja satoja yhtiöitä koskevaa järjestelmää ei kuitenkaan tule kategorisesti romuttaa joidenkin yksittäisten tapausten vuoksi.

Jos hallituksen esityksenmukaisesta säätelystä syntyy hankintayksiköille kustannuksia esimerkiksi muutuskustannusten muodossa, ne tulee korvata.

Perustelut liittojen kannalle

Sidosyksiköiden 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksesta luovuttava tai poikkeuksia säädettävä

Sidosyksiköiden 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta tulee luopua tai säätää vähintään mahdollisuus poiketa siitä.

Kunnilla on itsehallintonsa perusteella oikeus palvelujen järjestämiseen haluamallaan tavalla, joista sidosyksiköiden käyttäminen on yksi tapa. Lakiehdotus rajoittaa kohtuuttomasti tätä oikeutta. Kunnat toimivat yhteistyössä nimenomaan tehostaakseen ja hillitäkseen kustannuksia. Etenkin pienten organisaatioiden resurssien haavoittuvuuksien vuoksi mm. tukipalvelutuotantoa on järjestetty sidosyksiköiden avulla.

Jos kuntien ja kuntayhtymien sidosyksiköiden käyttöä rajoitetaan lakiesityksen mukaisesti, tehokkuus ei erityisesti pienissä hankintayksiköissä lisääny, vaan kustannukset kasvavat. Yhteistyö- ja skaalahyödyt laaja-alaisessa sisältö- ja prosessiosaamisessa menetetään ja hallinnollinen taakka kasvaa.

Omistuksen vähimmäisosuuden määrääminen lailla puuttuu järeästi voimassa oleviin osakas- ja palvelusopimuksiin, sopimusvapauteen ja omaisuuden suojaan sekä kohtelee kuntien itsehallinnon näkökulmasta eri tavoin erikokoisia kuntia.

Perustuslakivaliokunnan arvio hallituksen esityksestä ja lain säätämisyjärjestyksestä onkin ehdottoman välttämätöntä.

Pienet kunnat joutuvat taloudellisesti ahtaalle

Ehdotetun omistusosuusvaatimuksen negatiiviset vaikutukset kohdistuvat erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin, joilla ei ole edellytyksiä hankkia palveluita markkinoilta kustannustehokkaasti. Moni pieni kunta kamppailee taloudellisten haasteiden kanssa ja uudistus vaikeuttaisi pienten kuntien taloustilannetta entisestään.

Käytännössä on mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa pieni hankintayksikkö ei saa tarjouksia lainkaan tai tarjous on hyvin kallis. Mitä pienemmästä hankintayksiköstä on kyse, sitä todennäköisemmin sen osaaminen ja neuvotteluvoima ovat liian heikkoja kustannustehokkaiden hankintojen tekemiseen ja mahdollisuudet tuottaa palvelua omassa organisaatiossaan heikkenevät. Hankinta-asiantuntijoiden rekrytointi pieneen kuntaan tai kuntayhtymään saattaa osoittautua haastavaksi tehtäväksi.

Tähän kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on myös arvioissaan kiinnittänyt huomiota. KKV:n arvion mukaan sidosyksiköiden omistusosuusrajaus ei välttämättä kaikissa tapauksissa vaikuttaisi kustannuksia laskevasti, koska omistusosuusrajaus voi sulkea pois myös sellaisia sidosyksiköiden käyttötapoja ja -tapauksia, joilla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä.

Koska vaikutukset voivat olla erilaisia eri tapauksissa, tulisi KKV:n näkemyksen mukaan omistajuusosuusrajoituksen soveltamiseen säätää poikkeuksia niitä tapauksia varten, joissa esitettyä rajaa suuremmasta omistajapohjasta on selviä kustannushyötyjä.

Etelä-Karjalan alueella vaikean tarjontatilanteen koki n. kaksi vuotta sitten Lemin kunta, joka ei talous- ja palkkahallinnon palvelujen kilpailutuksessa onnistunut viemään kilpailutusta loppuun hyväksyttävien tarjousten vähäisyyden tai niiden puutteiden vuoksi. Käytännössä monessa tapauksessa ICT:n sekä talous- ja henkilöstöhallinnon toimialoilla ei ole tällä hetkellä olemassa olevien sidosyksiköiden laajuutta vastaavaa markkinatarjontaa. Tällöin sidosyksiköt toimivat palveluintegraattorin roolissa ja vastaavat kokonaisuuden sujuvuudesta sekä jatkuvuuden varmistamisesta omistajien puolesta myös pienemmille omistajilleen.

Merkittävät muutostkustannukset ja pysyvästi korkeammat käyttökustannukset erityisesti pienille hankintayksiköille

Hallituksen esityksen mukainen sääntely edellyttäisi mittavaa palveluiden uudelleenjärjestelyä. Hahmoteltu lakiesitys kohtelee syrjivästi etenkin pieniä kuntia ja kuntayhtymiä, joiden on mahdotonta pysyä sidosyksikköyhtiöissä mukana tai joiden perustamat uudet sidosyksikköyhtiöt eivät olisi markkinavoimaltaan riittäviä.

Järjestely tuottaa merkittävät muutostkustannukset ja lisäksi saavutettuja mittakaavahyötyjä menetetään, jos hankintavolyymit pienenevät. Monelle pienemmälle kunnalle ja kuntayhtymälle luotettava ja tehokas tapa yhteistyöhön, kehittämiseen ja palvelujen tuotantoon rikkoontuu, jos sidosyksikköyhtiöitä pilkotaan ja rajataan pienten omistusosuuksien omistajat pois yhtiöistä.

Sääntelyn myötä uhkana on, että pienet kunnat hankintayksiköinä jäisivät sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle ja joutuisivat maksamaan hallinnolliset järjestelyt, nykyiseen infraan tehdyt investoinnit sekä uudet käyttöönottoprojektit nykyisin toimiville palveluille. Näin syntyisi muutoksesta aiheutuvia kustannuksia. Uudistuksen kertaluonteiset kustannukset, jotka syntyisivät yhtiöiden ja palveluiden purkamisesta ja uudelleen organisoitumisesta, ovat suuret. Lisäksi uudistuksella olisi jatkuvaluonteisia kustannusvaikutuksia kunnille, kun niiden neuvotteluvoima ja keskittämisestä saadut edut vähenisivät.

Hallituksen esityksen myötä hankintayksiköille syntyvät muutostkustannukset sopimusten purkamisesta sidosyksikön ja hankintayksikön välillä ja sidosyksikön ja markkinatoimijoiden välillä tulee korvata hankintayksiköille. Etelä-Karjalassa toimiva Meidän It ja Talous Oy on arvioinut muutostkustannusten suuruuden pienelle kunnalle (mihin esim. maakunnan liiton voidaan katsoa suhteutuvan) 1,2 milj. euron suuruiseksi. Tämä on hyvin merkittävä summa mm. Etelä-Karjalan liitolle suhteessa esim. sen vuoden 2025 2,9 milj. euron toimintakuluihin. Moni pieni kunta kamppailee taloudellisten haasteiden kanssa ja uudistus vaikeuttaisi pienten kuntien taloustilannetta entisestään. Lisäksi vuosittaisten jatkuvien kustannusten arvioidaan nousevan n. 20–30 % verrattuna nykytilanteeseen.

Kyberturvallisuus ja varautuminen

Sidosyksiköiden käytön rajaaminen on merkittävä uhka ja vakava kysymys kyberturvallisuuden ja varautumisen näkökulmasta. Pienten hankintayksiköiden kyvykyys torjua kyberturvallisuuteen liittyviä riskejä on rajallisempaa ja kyberturvallisuuteen liittyvät riskit kasvavat toimivien rakenteiden rikkoutuessa. Sääntelyn myötä osa kunnista voi menettää pääsyn sidosyksiköiden tuottamiin ICT- ja

kyberturvallisuuspalveluihin, mikä vaarantaa tietojärjestelmien turvallisuuden, ylläpidon ja jatkuvuuden ja voi heikentää merkittävästi kuntien ja kuntayhtymien kyberturvallisuuden tasoa, tietoturva ja lisätä haavoittuvuuksia.

Riskejä kyberturvallisuuteen on kuvattu hyvin ja monipuolisesti hallituksen esityksen perusteluosan luvussa 5.4.6. Luvussa kuvatuista syistä nykyisin toimivien sidosyksikköjärjestelyjen purkaminen olisi merkittävä ja vakava uhka erityisesti pienten kuntien ja kuntayhtymien kyberturvallisuudelle nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa.

Erityisesti ICT-hankintojen monimutkaisuus vaatii asiantuntijaosaamista. Tällaista osaamista on puolestaan kertynyt paljon sidosyksiköihin, kun ne itse kilpailuttavat hankinnoistaan huomattavan osan. Sidosyksiköiden asiantuntemus toimialastaan ja riittävät henkilöstöresurssit tukevat myös pienten kuntien ja kuntayhtymien riskien- ja jatkuvuudenhallintaa esim. ICT-hankintoihin liittyvien kyberturvallisuusuhkien varalta.

Markkinaehtoisten palveluiden saatavuus vaihtelee alueittain ja lopulta kunnalla on lakisääteinen velvoite järjestää palvelut myös tilanteissa, joissa markkinaehtoista palvelua ei ole saatavilla. Kuntien omistamat, sidosyksikkönä toimivat yhtiöt ovat keskeisiä varautumisen näkökulmasta, koska palveluita tulee tuottaa myös tilanteissa, joissa se ei olisi yksityisen sektorin näkökulmasta kannattavaa.

Poikkeuksia ja pidempi siirtymäaika

Nykyiselläkin hankintalainsäädännöllä oletettuun sidosyksiköiden väärinkäytön ongelmaan voidaan vastata ilman, että jo nyt varsin tiukkaa hankintalain sidosyksikkösääntelyä tarvitsee kohtuuttomasti lisätä. Määräysvallan käytön valvonta on toimiva keino puuttua hankintalain vastaisiin sidosyksikköhankintoihin. Tuoreet KHO:n ja MAO:n ratkaisut ohjaavat hankintojen toteutusta.

Jos kategorinen 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus ongelmistaan huolimatta säädetään, siihen on välttämätöntä sisällyttää lisää poikkeuksia edellä kuvattujen vaikutusten lieventämiseksi. Esityksen mukaisilla siirtymäsäännöksillä ei poisteta kaikkia esille tuotuja ongelmia, joita sidosyksiköiden käytön rajaaminen toisi.

Pienille hankintayksiköille kohtuuttomia haittoja voitaneen lieventää esim. väestöpohjakriteeripoikkeuksella (esim. omistajien kattamalla yhteisellä väestöpohjalla olisi enimmäismäärä absoluuttisesti tai suhteessa Suomen väkilukuun), alentamalla kategorista omistusosuusvaatimusta esim. 1%:iin. Näin pienilläkin hankintayksiköillä olisi mahdollisuus alueelliseen yhteistyöhön esim. asutuskeskusten ulkopuolisilla alueilla, mikä rajaisi kyberturvallisuusriskejä ja kustannuksia sekä mahdollistaisi häiriöttömän lakisääteisten palvelujen tuotannon. Toimiva kriteeri vaatii selvitystyötä.

Jos sääntely toteutetaan hallituksen esityksen muodossa, muutoksen vaikutukset tulevat olemaan moninaiset. Vähimmäisomistusvaatimuksen myötä jokainen kunta joutuu muutamien tai muutamien kymmenien yhtiöidensä osalta analysoimaan kymmenien erillisten palveluiden tuottamisen tavat uudelleen, tekemään omistusjärjestelyitä, palkkaamaan henkilöstöä, neuvottelemaan uudelleen ja solmimaan uusia sopimuksia sekä kilpailuttamaan uudelleen jo kilpailutettuja tukipalveluja. Vaikutukset itse sidosyksikköyhtiöihinkin voivat olla mittavat sopimusten

mahdollisen ennenaikaisen purkamisen ja toiminnan uudelleen organisoinnin vuoksi. Muutoksen hallinnollinen taakka tulee olemaan valtava.

Muutoksen vaikutukset riippuvat lisäksi siirtymäajan pituudesta. Hallituksen esityksessä esitetty siirtymäaika on täysin riittämätön kaiken yllä olevan huolelliseen valmisteluun, analysointiin ja taloudellisiin kustannuksiin varautumiseen. Lisäksi jos merkittävä joukko Suomen kunnista joutuu samanaikaisesti reilun vuoden sisällä kilpailuttamaan samat palvelut, tulevat markkinoiden resurssit loppumaan kesken ja palveluiden tuottamisen ja muutosten toteuttamisen hinnat nousemaan. Vain riittävä siirtymäaika takaa hallitun muutoksen ja rajoittaa muutoksesta joka tapauksessa syntyviä kustannuksia.

Hallituksen esityksessä määritelty siirtymäaika 30.6.2027 saakka on liian lyhyt. Siirtymäaika tulee olla vähintään sama 30.7.2029 kuin sote-palveluille ja -järjestelmille hallituksen esityksen mukaan ollaan säätämässä.

Kunnioitavasti

Satu Sikanen
Maakuntajohtaja
Etelä-Karjalan liitto

Jaakko Mikkola
Maakuntajohtaja
Kymenlaakson liitto

Juha Hertsi
vt. maakuntajohtaja
Päijät-Hämeen liitto

Jyri Arponen
Maakuntajohtaja
Varsinais-Suomen liitto