

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.

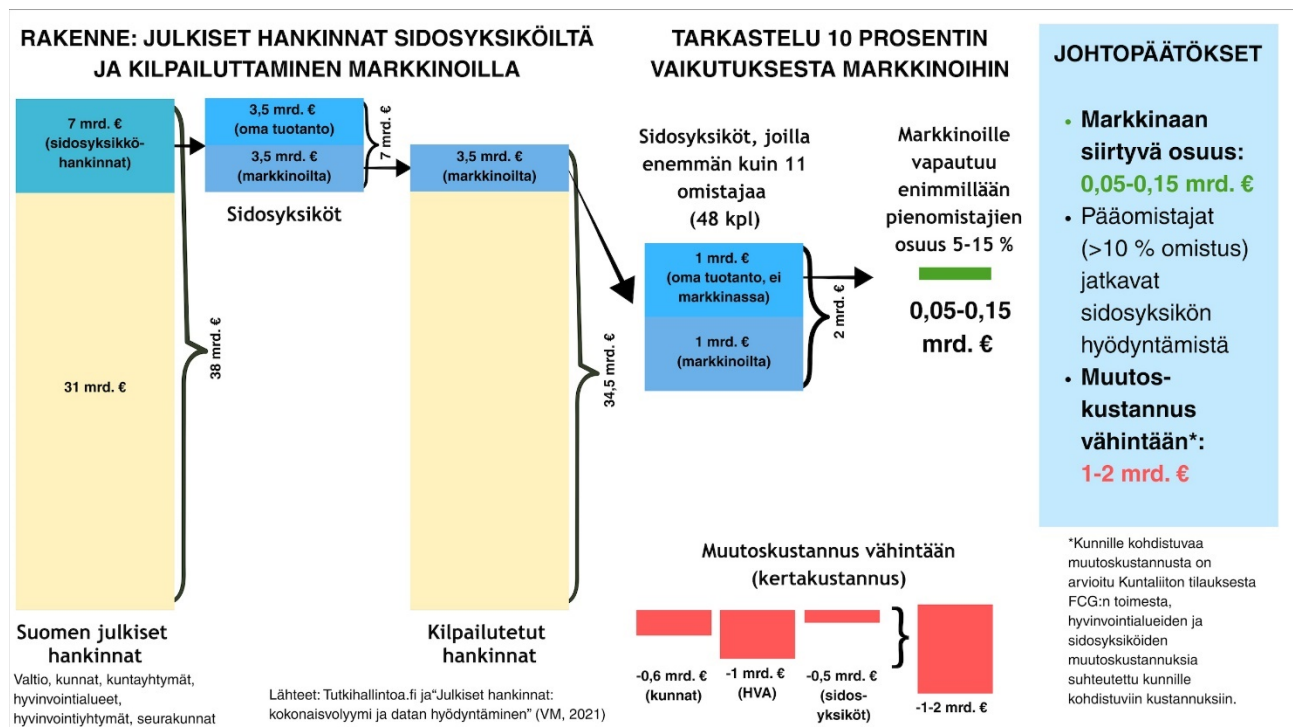
Kustos Ry pitää hallitusohjelman tavoitteita tarkoituksenmukaisina, mutta lakiesitykseen sisällytetty sidosyksiköiden 10 % minimiomistusrajaus toimii tavoitteiden vastaisesti eikä sitä nähdä soveltuvana keinona.

Edelliseen viitaten Kustos Ry esittää Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokuntaa huomioimaan erityisesti jäljempänä lausunnossa esitetyt huomiot lainsäädännöstä sekä siihen esitetyt muutosehdotukset.

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 muutostkustannukset on arvioitu vähintään 1-2 mrd euron suuruisiksi.



Eduskunnassa 12. kesäkuuta 2025 käydyssä keskustelussa ministeri Matias Marttinen viittasi julkisten hankintojen noin 38 miljardin euron kokonaisvolyyymiin 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 sidosyksikkö-hankintoja, 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 ostovolyyymi 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. RATKAISUEHDOTUKSET

2.1 Tausta

Juha Sipilän hallituksen aikana perustettiin maakunnille tukipalveluyhtiöt, jotka todettiin EU-kilpailuoikeuden vastaisiksi ja ne ajettiin alas jo alkuvaiheessa. Kullekin maakunnalle annettiin vapaus päättää itse tukipalvelutuotannon hoitamisesta. Tavoitteeksi asetettiin silloisten inhouse-yhtiöiden ”hartioiden kasvattaminen”, jotta saavutettaisiin riittävä tehokkuus. Tämän seurauksena syntyi nykyisin hyvin toimiva inhouse-järjestelmä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportissa ”Raportti: Repullinen oppeja tulevaan – mitä jäi käteen maakunta- ja sote-uudistuksesta? 10.4.2019 Tiedote 194/2019” todetaan, että ”Itse lainvalmistelussa on syytä noudattaa hyvän lainsäädäntövalmistelun periaatteita. Maakunta- ja sote-uudistuksessa poliittisen ohjauksen ulottaminen lainsäädännön yksityiskohtiin sekä keinovalikoimaan teki

lainvalmistelusta vaikeaa. Samalla syntyneestä lainsäädännöstä olisi potentiaalisesti tullut kömpelöä ja vaikeasti sovellettavaa.”

Lakiuudistuksessa esitetty 10 %:n minimiomistusvaade rajaa yhteistyömahdollisuuksia erityisesti pienille kunnille, joille yhteistyö inhouse-yhtiöiden kautta on ollut ylipäättään edellytys julkisten palveluiden järjestämiseen. Lakiuudistuksen muutuskustannukset ja riskit kaatuvat siten pienille kunnille, pienille hyvinvointialueille sekä tukipalveluyhtiöille. Inhouse- yhtiöt voivat kasvaa nykyistä suuremmiksi, koska lakiuudistuksen myötä isompien kuntien ja hyvinvointialueiden on kannattavampaa tehdä yhteistyötä vain toisten vastaavankokoisten kanssa. Olemassa olevien inhouse-yhtiöiden infra ja investoinnit jäävät isompien omistajien käyttöön ja irtautuville pienemmille kunnille tulee kustannukset uusista investoinneista, kilpailutuksista ja käyttöönotoista. Tämä tarkoittaisi pienille kunnille ja pienille hyvinvointialueille mittavia investointeja tuotantotiloihin, henkilöstöön ja järjestelmiin. Samalla nykyiset mittakaavaedut katoaisivat. Keittiöinvestointien takaisinmaksuaika on tyypillisesti 25-30 vuotta. Kuntien taloudessa lisäkustannukset voisivat näkyä hintojen nousun lisäksi ruokapalvelujen laadussa ja raaka-ainevalinnoissa sekä tilojen vajaakäyttönä ja päällekkäisinä investointeina.

Kuntien toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut merkittävästi. Väestörakenteen muutokset, taloudelliset paineet sekä osaavan työvoiman saatavuushaasteet korostavat tarvetta kustannustehokkaille ja toimintavarmoilta palvelutuotannon malleille. Tässä kokonaisuudessa in-house-yhtiöt ovat muodostuneet erityisesti pienille ja keskisuurille kunnille ja hyvinvointialueille tärkeäksi tavaksi järjestää palveluja yhteistyössä. Inhouse on ainoa muoto, jonka avulla kunnat ja hyvinvointialueet voivat keskenään tehdä yhteistyötä ja varautua kriisi- ja häiriötilanteisiin. Malli tukee erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien kykyä turvata palvelujen jatkuvuus ja turvallisuus, laatu ja kustannustehokkuus sekä toimintavarmuus, mikä kävi ilmi jo sadoista kuntien vuoden 2025 alussa antamista lakilausunnoista.

Inhouse-yhtiön perustehtävänä ei ole tuottaa voittoa, vaan tuottaa omistajakunnille palvelut mahdollisimman kustannustehokkaasti ja siten veronmaksajien edun mukaisesti. Markkinaehtoiselta toimijalta hankitun palvelun hintaan sisältyy yleensä toimijan voittotavoite. Keskittämällä toimintaansa inhouse- yhtiöihin kyetään saamaan lisäksi mittakaavaetua ammattihenkilöstön kouluttamisessa, perehdyttämisessä ja yhteisissä vakioidussa toimintamalleissa. On erityisen tärkeää, että esimerkiksi julkisissa ruokapalveluissa hengenvaaraa aiheuttava erityisruokavalioprosessi on koulutettujen ammattilaisten käsissä.

Esimerkiksi Polkka Oy:llä on pienomistajina 6 kuntaa, joille ei voida enää tarjota ruokapalvelua Polkka Oy:n toimesta eikä näillä kunnilla itsellään ole osaamistakaan enää ruokapuolelle. Nämä kuusi kuntaa joutuvat suunnittelemaan ruokapalvelunsa uudelleen ja menettävät suuren volyymin hyödyt.

Suomen julkiset ruokapalvelut tuottavat vuosittain noin 383 miljoonaa ateriaa päiväkoteihin, kouluihin, hoivapalveluihin ja vanhainkoteihin. Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnassa ei ole riittävästi kuultu käytännön ruokapalvelujen ammattilaisia hankintalain muutoksittelyn aikana. Tämä on merkittävä puute valmistelussa, sillä lakimuutoksen vaikutukset kohdistuisivat suoraan kuntien talouteen ja miljoonien suomalaisten arkeen. Kyse on järjestelmästä, joka koskettaa lähes kaikkia suomalaisia lapsiperheitä, koska koulu- ja päiväkotiruokailu on keskeinen osa arjen peruspalveluita. Lämmin, maksuton ja ravitsemuksellisesti tasapainoinen koulu- ja päiväkotiruoka on monille lapsille päivän tärkein ateria.

Esimerkkinä PPP-Kööki Oy, joka toimii Pohjois-Pohjanmaan eteläisessä osassa. Yhtiö tuottaa puhtaus- ja ateriapalveluita omistajilleen, joista 2 omistaa yli 10% ja 10 omistaa reilusti alle 10%. Jos toiminta hajautetaan usealle toimijalle, se lisää investointikustannuksia, kun tarvitaan kaksi

valmistuskeittiötä. Lisäksi iso valmistuskeittiö jää vajaalle käytölle, jolloin tilakustannukset nousevat ateriaa kohden. Nykyisin kuntien- ja sotekohteiden henkilökunta hoitavat kohteita yhdessä. Nykyisessä mallissa PPP-Köökissä voidaan joustavasti siirtää henkilökuntaa kohteesta toiseen, koska työnantaja on sama. Jos toiminta hajautuu usealle eri toimijalle, kuntien henkilöstömenot kasvavat. Kuntien kohteissa ei ole toimintaa ympäri vuoden, jolloin henkilökunnalle ei ole tarjota töitä koko vuodeksi ja koulujen lomakausina on liikaa henkilökuntaa ja henkilöstöä joudutaan lomauttamaan. Sotekohteissa on puolestaan henkilöstöpulaa henkilökunnan vuosilomien aikana. Ammattitaitoista henkilökuntaa ei saada riittävästi.

PPP-Köökissä kaikki hankinnat kilpailutetaan; elintarvikkeet, kuljetukset, palveluliikkeet, koneet, siivousaineet yms. Niihin saadaan aitoja tarjouksia ja kilpailua. Esimerkiksi ruokapalvelukuljetukset on yhtiössä kilpailutettu ja vuonna 2025 kuljetusyrityksille on maksettu n. 1,4 miljoonaa euroa (netto). Muutoksella on suuri ja negatiivinen merkitys alueen kuljetusyrityksille, jos sopimukset joudutaan purkamaan uuden hankintalain myötä. Jos toiminta pilkotaan, ison ostovolyymin etu kadotetaan ja hinnat nousevat. Kuljetuskustannukset nousevat, kun samoja reittejä ajaa kaksi eri toimijaa. Ostettavat määrät ovat jatkossa oleellisesti pienempiä, jolloin on epävarmaa, saavatko pienet kunnat hyviä tarjouksia ylipäänsä.

Vuonna 2023 useat ruokapalveluja tuottavat inhouse-yhtiöt varmistivat hyvinvointialueiden ateriapalvelut vuokraamalla eri alueilla sijaitsevat kuntien ja kaupunkien keittiöt, joista kunnat eivät enää voineet myydä itse tuottamia palveluja hyvinvointialueille. Yhtiö pystyi vuokraamaan keittiöt. Näin kyettiin säilyttämään kuntien investointien kannattavuus, kun volyymit kyettiin pitämään entisellään.

Monissa kunnissa ruokapalvelut ovat jo nyt monimutkaisia logistisia kokonaisuuksia. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa toimiva Kaarea tuottaa ruokapalveluja useille kunnille, joilla omistus on alle 10% sekä hyvinvointialueelle. Saaristoalueilla jakeluketjut ovat erityisen vaativia.

Koko Pohjois-Savon alueella toimiva inhouse-yhtiö Servica palvelee useita kuntia ja hyvinvointialuetta kuntien itsensä omistamissa keittiöissä (esimerkiksi Pielavedellä). Hankintalain muutosten voimaantultua kunta, joka ei omista Servicasta 10%:a eikä sillä ole varaa ostaa siitä lisäomistusta, voisi käyttää keittiötään vain itse. Servicallakaan ei ole tarvetta keittiötä vuokrata, koska volyymi on tippunut. Tällöin tilakustannukset kohdistuisivat yksinomaan kunnalle, eikä volyymietua syntyisi. Tällä olisi merkittäviä vaikutuksia kunnan toimintaan ja taloudelliseen kannattavuuteen. Myös henkilöstön käyttö hankaloituu; tällä hetkellä koulujen loma-ajan henkilöstöä voidaan käyttää kesäloman aikana hyvinvointialueen keittiötarpeeseen, jatkossa se ei ole mahdollista. Vastaavia yhdistetyssä käytössä olevia keittiöitä on Pohjois-Savossa useita. Mittakaavaedut ovat olleet merkittäviä, ja kunnat ovat tyytyväisiä nykyiseen yhteistoimintaan.

Jos kunnat joutuisivat ottamaan palvelut takaisin omaksi toiminnakseen lyhyellä aikataululla, alan asiantuntijat pelkäävät toimitusketjujen häiriöitä. Tämä voisi näkyä suoraan kouluruokailussa ja hoivapalveluissa. Julkisten palvelujen järjestämisessä korostuu kyky toimia myös poikkeus- ja kriisitilanteissa. Inhouse-yhtiöt ovat osa omistajakuntiensa strategista ohjaus- ja varautumISRakennetta, mikä mahdollistaa toiminnan priorisoinnin kuntien tarpeiden mukaisesti. Tämä vahvistaa huoltovarmuutta ja mahdollistaa nopean reagoinnin esimerkiksi äkillisissä häiriötilanteissa tai palvelutarpeiden muutoksissa.

Lakiesityksen on arvioitu vaikuttavan myös Suomen pitkän aikavälin ruokapolitiikkaan. Kansallinen ruokastrategia tavoittelee vuoteen 2040 mennessä terveellistä ja elinvoimaista ruokakulttuuria sekä

kasvavaa elintarvikevientiä. Julkiset ruokapalvelut isona toimijana toimivat yksityiselle kotimaiselle elintarviketeollisuudelle tärkeänä referenssimarkkinana.

Inhouse-yhtiöt toteuttavat julkisomistajiensa strategioita omassa toiminnassaan. Ruokapalveluissa tämä on tarkoittanut keskeistä kansanterveydellistä roolia uusien ravitsemussuositusten toteuttamiseksi. Vuonna 2024 julkaistut suositukset korostavat kasvipainotteista ruokavaliota, toiminnan hiilineutraalisuutta sekä eri asiakasryhmiin kohdennettua ravitsemuksellista laatua. Ruokapalvelut ovat kehittäneet ruokalistoja ja ruokakasvatusta näiden tavoitteiden mukaisesti omistajilleen. Lakimuutos voi vaikeuttaa tätä työtä, jos hankinnat pirstoutuvat ja osaaminen hajautuu pienempiin yksiköihin.

Muutokset voisivat heikentää myös kotimaisen elintarviketuotannon asemaa. Inhouse-yhtiö tekee hankinnat kaikille asiakkailleen, jolloin suuri volyymi mahdollistaa halvemmat hinnat ja paremman laadun. Jos hankinnat tehdään kunkin kunnan toimesta erikseen, hinta nousee ja kotimaisuuden painottaminen vaikeutuu. Tämä voisi vaikuttaa suoraan kotimaisiin viljelijöihin ja lihantuottajiin. Samalla se herättää huolta huoltovarmuudesta. Julkinen ruokahuolto on yksi arjen turvallisuuden perustekijöistä, sillä se varmistaa, että sadat tuhannet lapset ja hoivapalvelujen asiakkaat saavat päivittäin lämpimän aterian.

Yhteenveto:

Julkisyhtiön palveluiden osto yksityisiltä markkinoilta kilpailuttamalla toimii hyvin. Julkisyhtiöt saavat omistajilleen volyymiedut elintarvikehankinnoissa sekä tuotannonohjausjärjestelmien hyödyntämisessä (koordinoidut ruokalistat, laskutusjärjestelmät, kuljetuslogistiikka, hukkaruoan seuranta, ilmastovaikutukset jne). Yksityiset yritykset puolestaan saavat volyymiltään kookkaat ja vakaat yhteistyökumppanit, mikä osaltaan tehostaa ja hyödyttää koko elintarvikeketjun toimintaa ja luo ruokatuotannon kansainvälistymisen edellyttämiä mittavan kokoluokan referenssejä. Julkisyhtiöt myös kilpailuttavat elintarvikehankintojaan huomioiden myös paikallisten tuottajien toimitusmahdollisuudet jakamalla hankintakohteiden volyymit lähiruoan hyödyntämisen mahdollistaviin kokonaisuuksiin. Tällöin myös hankintakilpailutuksiin osallistuvien määrä saadaan laajennettua kattavammalle yrityskentälle. Yhteiskunnalliselta vaikuttavuudeltaan täysipainoinen ja turvallisesti valmistettu ateria on merkittävä.

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

2.2 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 määritelty. 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 % minimiomistussäätelyssä on esitetty myös asiantuntijoiden toimesta perustuslain näkökulmasta ristiriitaisuutta – muilta osin hankintalakiesityksessä ei tätä ristiriitaa ole.

2.3. 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 muutostaloudellisia 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 säätelyä ja sen monimutkaisuutta. Lähtökohtana kuitenkin sidosyksiköiden käytössä on määräysvalta ja sen täyttyminen, ei omistuksen määrä.

3. MUUT HUOMIOT

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

3.1 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.

3.2 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 ristiriitaisia tulkintoja mm. siitä, mitä ulosmyyntirajaa konsernitasolla noudatetaan; direktiivin mukaista 20 %:n ulosmyyntirajaa vai yhtiökohtaiseksi aikoinaan suunniteltua ulosmyyntirajaa 5 %/500 000 euroa.

3.3 Ruokapalvelutuottajien kuuleminen

Kustos ry esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle, että sekä yksityisiä että julkisomisteisia ruokapalveluiden tuottajia kuultaisiin valiokunnassa enemmän ja kattavammin ennen lausunnon antamista. Kuulemistilaisuuksissa tulisi kuulla niitä, jotka vastaavat järjestelmän käytännön toteutuksesta sekä eri toimijoiden näkemyksiä palvelujen järjestämisestä sekä keskittyä julkisten ruokapalvelujen merkitykseen yhteiskuntamme vakauden, turvallisuuden ja infrastruktuurin keskeisenä tekijänä. Muutoin riskinä on, että lakimuutoksen todelliset vaikutukset arjen ruokahuoltoon jäävät arvioimatta.

4. 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. Inhouse-yhtiö tarjoaa palvelut kunnille ilman voiton tavoittelua, kun markkinatoimijan palveluissa on mukana voitto-osuus.

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.

Julkisten palvelujen järjestämisessä korostuu kriisitilanteisiin varautuminen. Inhouse-yhtiöt mahdollistavat omistajakuntien tarpeiden mukaisen toiminnan priorisoinnin ja nopean reagoinnin äkillisissä häiriö- ja kriisitilanteissa tai palvelutarpeiden muutoksissa, mikä vahvistaa huoltovarmuutta.

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-yrittäjät 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:

Saku Linnamurto
Toimitusjohtaja – Saimaan tukipalvelut Oy
saku.linnamurto@saimaantukipalvelut.fi
p. 040 190 6569

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