

Jonna Kukkola

KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN SIDOSYKSIKÖHANKINTOJEN SÄÄNTELY

Suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmat

TIIVISTELMÄ

Jonna Kukkola: Kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköhankintojen sääntely – Suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmat
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Tammikuu 2025

Sidosyksikköhankinnat eli in house -yhtiöiden käyttö on yleistynyt kunnissa ja hyvinvointialueilla viime vuosina. Erityisesti hyvinvointialueuudistus ja sen mukanaan tuoma tarve uudistaa ja mukauttaa palvelurakenteita ovat lisänneet sidosyksikköhankintojen merkitystä osana kuntien ja hyvinvointialueiden hankintatoimintaa. Sidosyksikköhankinnat mahdollistavat julkisten organisaatioiden, kuten kuntien ja hyvinvointialueiden, tekemät hankinnat määräysvallassaan olevilta yhtiöiltä ilman hankintojen kilpailutusta. Tämä kehitys on nostanut esiin kysymyksiä sääntelyn tulkinnasta ja soveltamisesta. Vaikka sidosyksikköhankinnat voivat parhaimmillaan tehostaa julkisen sektorin resurssien käyttöä, ne voivat myös vaarantaa markkinoiden kilpailuneutraliteetin ja yksityisten toimijoiden tasapuolisen kohtelun.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan sidosyksikköhankintojen sääntelyä suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden näkökulmasta erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta. Sidosyksikköhankinnat muodostavat merkittävän poikkeuksen hankintalain kilpailuttamisveloitteeseen, mikä tekee niistä juridisesti ja käytännöllisesti haastavan hankintamuodon. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet toteutuvat voimassa olevassa sääntelyssä ja oikeuskäytännössä sekä arvioida sidosyksikköhankintojen vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin ja yksityisten toimijoiden asemaan.

Tutkimuksessa hyödynnetään lainoppia, sillä tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus, ja tavoitteena on analysoida sen sisältöä sekä tulkintakysymyksiä suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden näkökulmasta. Keskeisinä aineistoina käytetään hankintalakia (1397/2016) ja sen esitöitä sekä muita relevantteja säädöksiä, kuten hallintolakia (434/2003), kuntalakia (410/2015) ja hyvinvointialuelakia (611/2021). Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan oikeuskäytäntöä, kuten markkinaoikeuden ratkaisuja, jotka tarjoavat konkreettisia tulkintalinjoja sidosyksikköhankintojen oikeudellisista edellytyksistä. Aineistoa täydentää aiheeseen liittyvä tieteellinen kirjallisuus.

Tutkimustulokset osoittavat, että sidosyksikköhankintojen sääntelyyn liittyy merkittäviä tulkinnanvaraisuuksia, mikä voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin kunnissa ja hyvinvointialueilla. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on keskeistä varmistaa, että kilpailun rajoitukset ovat perusteltuja ja oikeasuhtaisia. Yhdenvertaisuusperiaatteen osalta korostuu tarve turvata tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille markkinaosapuolille.

Johtopäätöksenä todetaan, että sidosyksikköhankintojen sääntelyä tulisi selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Sääntelyn tulkinnanvaraisuudet sekä kuntien ja hyvinvointialueiden vaihteleva osaaminen lisäävät tarvetta selkeälle lainsäädännölle ja ohjeistukselle. Aihe on erityisen ajankohtainen, sillä in house -yhtiöiden käyttö ja sen oikeudellinen arviointi korostuvat etenkin hyvinvointialueuudistuksen jälkeisessä hankintaympäristössä.

Avainsanat: Julkiset hankinnat, sidosyksikköhankinta, hankintalaki, suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
 Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus:

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty:

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SISÄLLYSLUETTELO | I |
| LÄHDELUETTELO | II |
| LYHENTEET | V |
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Tutkimusaiheen esittely | 1 |
| 1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset | 4 |
| 1.3 Tutkimusmetodi | 5 |
| 1.4 Keskeinen aineisto ja tutkielman rakenne | 6 |
| 2 SIDOSYKSIKKÖHANKINTOJEN SÄÄNTELY | 9 |
| 2.1 Julkisten hankintojen sääntely | 9 |
| 2.2 Sidosyksikköhankintojen sääntely | 10 |
| 2.3 Sidosyksikköhankintojen oikeudelliset edellytykset | 12 |
| 3 OIKEUSPERIAATTEET KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN SIDOSYKSIKKÖHANKINNOISSA | 19 |
| 3.1 Kuntien ja hyvinvointialueiden rooli ja oikeudellinen asema sidosyksikköhankinnoissa.... | 19 |
| 3.2 Oikeusperiaatteet sidosyksikköhankinnoissa ja yhtymäkohdat hankintalakiin | 23 |
| 3.3 Sidosyksikköhankintasääntelyn tulevaisuus | 29 |
| 4 JOHTOPÄÄTÖKSET | 33 |

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Eskola, Saila., Kiviniemi, Eeva., Krakau, Tarja., & Ruohoniemi, Erkko. (2017). Julkiset hankinnat (3.uudistettu painos.). Alma Talent.
- Hannus, Arno., Hallberg, Pekka., & Niemi, Anne E. (2009). Kuntalaki (4. uudistettu painos.). WSOYpro.
- Hirvonen, Ari. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Hyvönen, Olli., Kess, Kaija., Piisi, Tero., Tuomela, Heikki., & Uotila, Jaakko. (2007). Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Edita Publishing Oy.
- Jukka, Leena. (2018). Sidosyksikön oikeudellinen asema ja tehokkuus julkisissa hankinnoissa – milloin kilpailuttaminen ei kannata? *Lakimies*, 3–4, 343–362.
- Löytty, Katri. (2009). Hankintojen sääntely ja kuntien yhteistyö. *Lakimies*, 4, 619–644.
- Määttä, Tapio., & Paso, Mirjami. (2019). Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Nuotio, Kimmo. (2004). Oikeuslähteet ja yleiset opit. *Lakimies* 7–8/2004, s. 1267–1291.
- Pekkala, Elise., Huikko, Katariina., Pohjonen, Mika., & Ukkola, Markus. (2017). Hankintojen kilpailuttaminen. 7., uudistettu laitos (8. painos). Tietosanoma.
- Pekkala, Elise., Huikko, Katariina., Pohjonen, Mika., & Ukkola, Markus. (2022). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 9., uudistettu laitos (11. painos). Tietosanoma
- Voutilainen, Tomi., & Määttä, Kalle. (2023). Julkisten hankintojen sääntely (3., uudistettu painos.). Kauppakamari.

Oikeuskäytäntö

MAO 500/2024.

MAO 154/2024.

MAO 64/19.

Asia C-107/98, Teckal Srl v. Comune di Viano ja Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, ECLI:EU:C:1999:562.

Asia C-358/12, Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici v. Comune di Milano Pascolo Srl, ECLI:EU:C:2014:2063.

Virallislähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

HE 108/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

Laki hyvinvointialueesta (611/2021).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Kuntalaki (410/2015).

Hallintolaki (434/2003).

Hankinta-Suomi-ohjelma. (2023). Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Valtiovarainministeriö.

Verkkolähteet

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) – Mikä on julkinen hankinta, haettu 20.10.2024 osoitteesta:

<https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/soveltamisala/sidosyksikkohankinnat>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) – Hankintojen periaatteet, haettu 20.10.2024 osoitteesta:

<https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet>

Työ- ja elinkeinoministeriö – Julkiset hankinnat ovat säädeltyjä, haettu 27.10.2024 osoitteesta:

<https://tem.fi/julkiset-hankinnat>

Sosiaali- ja terveysministeriö – Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä, haettu 27.10.2024 osoitteesta:

<https://stm.fi/hyvinvointialueet>

Vahva ja välittävä Suomi – Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.06.2023, haettu 20.11.2024 osoitteesta:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/158702198/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf/2febf7a7-d5a1-6f17-df2d-95561de7a6de/Neuvottelutulos+hallitusohjelmasta+16.6.2023.pdf?t=1686924779616>

Kuntaliitto – Yli 80 kunnan kunnanjohtajat ympäri Suomen vetoavat hallitukseen: In house -yhtiöiden käytön rajaamisessa katastrofin ainekset, haettu 20.11.2024 osoitteesta:

<https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2024/yli-80-kunnan-kunnanjohtajat-ympari-suomen-vetoavat-hallitukseen-house-yhtioiden>

Kuntalehti – Päättäjät huolissaan Kustoksen kyselyssä: Mikä on inhouse -yhtiöiden tulevaisuus, haettu 20.11.2024 osoitteesta:

<https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/paattajat-huolissaan-kustoksen-kyselyssa-mika-on-inhouse-yhtioiden-tulevaisuus/>

Valtiovarainministeriö – Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista, haettu 22.11.2024 osoitteesta:

<https://vm.fi/documents/10623/150718668/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf/392c82c8-c382-d667-d96b-f78f234abef8/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf?t=1678084096339>

Elinkeinoelämän keskusliitto – Odotettu ratkaisu ns. in-house -yhtiöiden määräysvallasta, haettu 22.11.2024 osoitteesta:

<https://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/odotettu-ratkaisu-ns-in-house-yhtioiden-maaraysvallasta/>

Yle – Kuntayhtiöiden toimintaan halutaan selvät pelisäännöt – yrittäjät: ”Riskinä, että verorahoja haaskataan”, haettu 30.11.2024 osoitteesta:

<https://yle.fi/a/74-20067822>

STT Info – Vantaan ja Keravan hyvinvointialue – Aluehallitus päätti lähettää markkinaoikeuden Sarastia-päätöksen KHO:n arvioitavaksi, haettu 30.11.2024 osoitteesta:

<https://www.sttinfo.fi/tiedote/70128013/aluehallitus-paatti-lahettaa-markkinaoikeuden-sarastia-paatoksen-khon-arvioitavaksi?publisherId=69819818&lang=fi>

Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.06.2023, haettu 07.12.2024 osoitteesta:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) – In-house-sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla (KKV:n Katsauksia 4/2024, päivitetty versio 9/2024), haettu 09.12.2024 osoitteesta:

<https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/katsaukset/in-house-saantelysta-ja-syista-sidosyksikkökehityksen-taustalla-kkvn-katsauksia-4-2024/>

LYHENTEET

EU = Euroopan unioni

EUT = Euroopan unionin tuomioistuin

HE = Hallituksen esitys

JHNY = Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

KHO = Korkein hallinto-oikeus

KKV = Kilpailu- ja kuluttajavirasto

MAO = Markkinaoikeus

SEUT = Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan julkisia hankintoja, erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden tekemiä sidosyksikköhankintoja sekä niiden sääntelyä. Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan valtion, kuntien, kuntayhtymien, valtion liikelaitosten sekä muiden hankintalainsäädännössä määriteltyjen hankintayksiköiden tekemiä tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, jotka tehdään oman organisaation ulkopuolelta. Sidosyksikköhankinnoilla puolestaan tarkoitetaan hankintoja, joissa hankintayksiköt eli tässä tapauksessa kunnat ja hyvinvointialueet tekevät hankintoja suoraan omistamiltaan yksiköiltä ilman hankinnan kilpailutusta. Sidosyksikköhankinnoista käytetään myös nimeä in house -hankinnat.

Julkiset hankinnat ovat merkittävää yhteiskunnallista toimintaa. Vuonna 2013 Euroopan komission tilastoissa Suomen julkisten hankintojen kokonaisarvo oli noin 34 miljardia euroa vuodessa, mikä vastaa noin 18 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta.¹ Valtiovarainministeriön vuonna 2023 teettämän selvityksen mukaan julkisten hankintojen mittakaavan on arvioitu olevan noin 47 miljardia euroa ja samaisessa selvityksessä kuntien sekä hyvinvointialueiden tekemien hankintojen määräksi on arvioitu noin 19 miljardia euroa. Tästä luvusta in house -hankintojen määräksi on puolestaan arvioitu noin seitsemän miljardia euroa vuodessa.² Nämä luvut jo itsessään puolesta puhuvat julkisten hankintojen yhteiskunnallisesta merkittävydestä ja alleviivaavat niiden rahallista arvoa.

Myös julkinen keskustelu julkisten hankintojen ympärillä on lisääntynyt viime vuosien aikana muun muassa erilaisten hallinnollisten muutosten myötä. Muutoksista merkittävin viime aikoina on ollut uusien hyvinvointialueiden toiminnan aloittaminen. Tämä hyvinvointialueuudistukseksi kutsuttu muutos siirsi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisvastuun pois kunnilta ja kuntayhtymiltä uusille hyvinvointialueille. Muutoksen myötä Suomi jaettiin 21 itsehallinnolliseen, mutta rahoitukseltaan valtiosta riippuvaiseen hyvinvointialueeseen. Uudet hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.1.2023.³ Hyvinvointialueuudistus on johtanut kuntien ja

¹ HE 108/2016 vp. s. 5.

² Valtiovarainministeriö – Ulkopuolinen selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista 06.03.2023, s. 2.

³ Sosiaali- ja terveysministeriö, kohta Vastuualueet – Sosiaali- ja terveyspalvelut – Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä ja vastuut – Hyvinvointialueet.

hyvinvointialueiden kohdalla palvelurakenteiden uudelleen järjestämiseen ja tehostamiseen. Tällä on luonnollisesti ollut vaikutusta kuntien sekä hyvinvointialueiden hankintatoimintaan ja kehityksen seurauksena suuri osa esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden tukipalveluista, joita ovat muun muassa erilaiset ICT, talous sekä siivouspalvelut järjestetään nykyään hyödyntämällä in house -yhtiöitä.⁴

Julkisten hankintojen tavoitteena on ensisijaisesti tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää yritysten kilpailukykyä.⁵ Kilpailun lisäämisen ohella julkisten hankintojen avulla voidaan tehostaa varojen käyttöä mahdollistamalla suomalaisten yritysten lisäksi myös eurooppalaisten toimijoiden pääsy kotimaan markkinoille. Julkiset hankinnat kokonaisuutena ovat siis merkittävä yhteiskunnallinen toiminto ja keskeinen osa Suomen julkista taloutta. Suomessa julkisia hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2017). Kyseinen laki korvasi aikaisemman lain julkisista hankinnoista, ja sen avulla saatettiin voimaan vuonna 2014 annetut EU:n hankintadirektiivit. Kyseiset direktiivit ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä (käyttöoikeusdirektiivi), direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (hankintadirektiivi), sekä direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (erityisalojen hankintadirektiivi). Nykyinen laki astui voimaan vuoden 2017 alussa.⁶

Hankintalain 2 §:ssä säädetään lain tavoitteista edellä mainitun julkisten varojen tehostamisen lisäksi laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistämisestä sekä turvataan yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota palveluita, tavaroita ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuun. Taloudellisen toiminnan tehokkuuden maksimoinnin lisäksi kyseisellä lailla pyritään myös edistämään ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten näkökulmien huomioimista julkisia hankintoja tehdessä. Se, mikä erottaa julkiset hankinnat muista hankinnoista, on hankintojen tekijä.⁷ Toimijoina julkisissa hankinnoissa ovat laissa tarkoitetut hankintayksiköt, joita hankintalain 5 §:n mukaan ovat valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointialueyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen ja viranomaisineen, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset. Näiden lisäksi luetteloon

⁴ Kuntalehti.fi – Päättäjät huolissaan Kustoksen kyselyssä: Mikä on inhouse-yhtiöiden tulevaisuus? 26.10.2023

⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö, kohta Vastuualueet – Kilpailu ja kuluttajat – Julkiset hankinnat.

⁶ Eskola et al. 2017, s. 19.

⁷ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) 12.03.2024, kohta Mikä on julkinen hankinta.

kuuluu myös mikä tahansa hankinnan tekijä tilanteessa, jossa tekijä on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli 50 % hankinnan arvosta edellä mainituilta hankintayksiköiltä.⁸

Hankintalaissa säädetään olennaisesti julkisten hankintojen hankintaviranomaisten sekä laissa määriteltyjen hankintayksiköiden toimintavelvoitteista. Hankintojen tapauskohtaisuuden vuoksi laissa ei kuitenkaan pystytä säätämään yksityiskohtaisia, kaikkiin tapauksiin sovellettavia tulkintaohjeita, mutta lähtökohtana on julkisia hankintoja koskevien yleisten periaatteiden noudattaminen. Julkisten hankintojen yleiset periaatteet juontavat juurensa Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (SEUT-sopimus).⁹ Nämä yleiset periaatteet tulevat ilmi myös hankintalain 3 §:ssä ja ne ovat syrjimättömyyden, yhdenvertaisuuden, avoimuuden sekä suhteellisuuden periaatteet.¹⁰ Periaatteet ovat ratkaisevassa asemassa hankintamenettelyn ohjaamisessa, sillä hankintayksiköiden on toiminnassaan ja päätöksenteossaan huomioitava ja tarkoin noudatettava näitä periaatteita hankintojen jokaisessa vaiheessa. Periaatteiden noudattamatta jättäminen voi johtaa seurauksiin, kuten hankinnan epäonnistumiseen tai lainvastaiseen hankintamenettelyyn.¹¹

Julkisten hankintojen sääntelykokonaisuus pitää sisällään lukuisia tulkinnallisia haasteita, joista monet johtuvat siitä, että hankintoja tehtäessä täytyy hankintalain ohella ottaa huomioon myös muita lakeja sekä muita luonteeltaan suosituksenomaisia säädöksiä.¹² Sidosyksikköhankinnat ovat yksi merkittävimmistä hankintalain soveltamisalapoikkeuksista, sillä ne jäävät kilpailuttamisvelvoitteiden ulkopuolelle. Tästä huolimatta niiden toteutuksessa on noudatettava julkisten hankintojen yleisiä periaatteita, mikä korostaa oikeusperiaatteiden erityistä merkitystä sidosyksikköhankintojen yhteydessä. Erityisesti suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate ohjaavat sidosyksikköhankintojen suunnittelua ja toteutusta, erityisesti varmistettaessa, että hankintaprosessit eivät vääristä kilpailua tai aseta yksityisiä toimijoita epäedulliseen asemaan. Näin ollen oikeusperiaatteet toimivat tärkeänä ohjenuorana, joka täydentävät lainsäädännön tulkintaa ja varmistavat sidosyksikköhankintojen lainmukaisuutta.

⁸ Voutilainen – Määttä 2023, s. 19.

⁹ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT).

¹⁰ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) 19.03.2024, kohta Mikä on julkinen hankinta – Hankintojen periaatteet.

¹¹ Eskola et al., 2017, s. 21.

¹² Voutilainen – Määttä 2023, s. 14.

Tässä tutkielmassa keskityn erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden tekemiin sidosyksikköhankintoihin julkisten hankintojen yleisten periaatteiden näkökulmasta. Tutkielmassa pyritään selvittämään voimassa olevan lainsäädännön ja oikeustapausten sekä muun aiheeseen liittyvän kirjallisuuden avulla julkisiin sidosyksikköhankintoihin liittyvää sisältöä. Tämä perustelee hyvin aiheen tutkimuksen tarvetta ja sen yhteiskunnallista relevanttiutta. Aiheen ajankohtaisuuden puolesta puhuu myös tällä hetkellä vireillä oleva keskustelu liittyen juuri sidosyksikköhankintasääntelyn muutosten valmisteluun.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tämän tutkielman tarkoituksena on analysoida sidosyksikköhankintoja koskevaa sääntelyä Suomen julkisissa hankinnoissa, erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta. Tutkielmassa tarkastellaan, miten sidosyksikkösääntely on muodostunut, miten se ohjaa hankintayksiköiden toimintaa, ja millaisia juridisia edellytyksiä ja tulkintahaasteita sääntelyyn liittyy.

Hankintalainsäädännössä säädettyjen julkisten hankintojen yleisten periaatteiden lisäksi yksi julkisten hankintojen peruslähtökohdista on hankintalain 1.1 §:ssä esiin tuleva velvollisuus kilpailuttaa hankinnat. Tämä niin kutsuttu julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvollisuus määrää, että hankintayksiköiden on pyrittävä toimittamaan hankintansa siten, että hankinnat voidaan toteuttaa olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyödyntäen.¹³

Yksi merkittävimmistä poikkeuksista tähän käytäntöön sekä hankintalainsäädännön soveltamiseen on kuitenkin sidosyksikköhankinnat eli in house -yhtiöiden käyttö. Tässä tutkielmassa termejä sidosyksikköhankinta sekä in house -hankinnat käytetään toistensa synonyymeina. Sidosyksiköillä tarkoitetaan julkisten hankintojen kontekstissa hankintayksiköstä muodollisesti erillisiä ja itsenäisiä päätöksentekoyksiköitä.¹⁴ Sen lisäksi, että hankintalainsäädännössä säädetään yleisistä julkisia hankintoja ohjaavista periaatteista, hallintolaissa on säädetty hallinnon oikeusperiaatteista. Hallintolain (434/2023) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista seuraavalla tavalla:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava

¹³ Voutilainen – Määttä 2023, s. 158.

¹⁴ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) 19.03.2024, kohta Soveltamisala – Sidosyksikköhankinnat.

puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain oikeusperiaatteet täydentävät hankintalain tulkintaa ja toimivat hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen kuten sidosyksikköhankintojen toteuttamisen keskeisinä vaatimuksina. Hallinnon oikeusperiaatteet luovat siis pohjan hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen tekemiselle ja näiden hankintojen tulkinnalle.¹⁵Tässä tutkielmassa julkisten hankintojen tarkastelu rajataan koskemaan kuntien ja hyvinvointialueiden tekemiä sidosyksikköhankintoja ja niitä velvoittavaa sääntelyä. Sidosyksikköhankintoja tullaan tarkastelemaan niitä säätelevän oikeusnormiston kautta ja huomioimalla edellä mainittujen, julkisia hankintoja ohjaavien yleisten periaatteiden ja hallinnon oikeusperiaatteiden – suhteellisuusperiaatteen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmat.

Suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet ovat keskeisiä sidosyksikköhankintojen sääntelyssä, sillä ne takaavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinaosapuolille ja varmistavat, ettei kilpailun rajoittaminen ole tarpeettoman laajaa tai perusteetonta. Sidosyksikköhankintojen sääntelyssä nämä periaatteet korostuvat, koska hankintayksiköillä on päätösvaltaa niiden toteuttamisessa, mikä voi vaikuttaa kilpailuneutraliteettiin ja yksityisten toimijoiden asemaan. Nämä periaatteet tarjoavat myös selkeät lähtökohdat arvioida sidosyksikköhankintojen lainmukaisuutta. Näin ollen näiden periaatteiden tarkastelu on välttämätöntä paitsi sääntelyn tulkinnan, myös sen kehittämisen näkökulmasta.

Keskeiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat: *vastaako kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköhankintoja koskeva sääntely nykyisessä muodossaan sidosyksikköhankintojen sääntelyn tulkinnassa ilmeneviä oikeudellisia tarpeita ja mikä on suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden merkitys sidosyksikköhankintoja koskevan sääntelyn tulkinnassa ja soveltamisessa?*

1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimus on julkisoikeudellinen tutkimus, ja se toteutetaan oikeusdogmatiikkaa eli lainopillista tutkimusmenetelmää hyödyntämällä. Lainopissa tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus, ja sen

¹⁵ Voutilainen – Määttä 2023, s. 126.

avulla pyritään selvittämään voimassa olevien oikeusnormien sisältöä niitä tulkitsemalla ja systematisoimalla.¹⁶ Systematisoinnilla tarkoitetaan voimassa olevien säädösten ja säännösten välisten yhteyksien sekä suhteiden tarkastelua ja niiden jäsentämistä loogiseksi kokonaisuudeksi.¹⁷ Tulkinalla ja systematisoinnilla pyritään siis oikeuden johdonmukaistamiseen. Lainoppi keskittyy oikeussääntöjen tutkimisen lisäksi myös oikeusperiaatteisiin, sillä sen avulla voidaan tarkastella oikeusperiaatteita.¹⁸

Tässä tutkielmassa pyritään lainopin keinoin selvittämään suhteellisuusperiaatteen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen roolia kuntien ja hyvinvointialueiden tekemissä sidosyksikköhankinnoissa ja niitä säätelevässä sääntely-ympäristössä. Lainoppi mahdollistaa ja tarjoaa työkalun sidosyksikkösääntelyn kokonaisvaltaiselle ymmärtämiselle. Tässä tutkielmassa pyritään myös tuomioistuinten ratkaisuja ja muuta aiheen kannalta relevanttia oikeuskäytäntöä tulkitsemalla ja systematisoimalla selvittämään sidosyksikköhankintojen säädösten kokonaisuutta. Tutkimuksen tavoitteena on selkeyttää sitä, miten suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisuuden periaatteet toteutuvat kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköhankinnoissa sekä arvioida, vastaako nykyinen sidosyksikkösääntely näiden periaatteiden tehokasta toteutumista.

Sidosyksikköhankinnat ovat oikeudellisesti haastava ilmiö, sillä niiden oikein toteuttaminen edellyttää tarkkaa voimassa olevan lain tulkintaa ja soveltamista. Sidosyksikköhankintoihin liittyy esimerkiksi useiden oikeudellisten edellytysten täyttymisen vaatimukset ja näiden tekijöiden kattava tapauskohtainen arviointi. Näiden ehtojen tulee täytyä samanaikaisesti, mikä voi luoda tulkinnallisia haasteita ja aiheuttaa oikeudellisia ristiriitoja. Haasteita lisää myös se, että sääntely jättää jonkin verran tulkinnanvaraa, minkä vuoksi oikeuskäytäntö ja valvontaviranomaisten ohjeet ovat keskeisessä roolissa. Sidosyksikköhankinnat voivat myös asettaa yksityiset toimijat epäedulliseen asemaan, mikä tuo lisävaatimuksia etenkin oikeusperiaatteiden huomioimiselle. Näiden tekijöiden vuoksi sidosyksikköhankintojen toteuttaminen vaatii sekä juridista asiantuntemusta että selkeitä ohjeistuksia.

1.4 Keskeinen aineisto ja tutkielman rakenne

¹⁶ Hirvonen 2011, s. 21–22.

¹⁷ Määttä – Paso 2019, s. 11.

¹⁸ Hirvonen 2011, s. 24.

Keskeisimmät säädökset tässä tutkielmassa ovat laki julkisista hankinnoista (1397/2016) sekä Euroopan parlamentin ja Euroopan neuvoston hankintadirektiivit.¹⁹ Kuntien ja hyvinvointialueiden roolien tarkastelun osalta tässä tutkielmassa tullaan tarkastelemaan Suomen perustuslakia (731/1999), kuntalakia (410/2015), lakia hyvinvointialueesta (611/2021) sekä hallintolakia (434/2003). Näiden keskeisten oikeusnormien lisäksi tässä tutkielmassa hyödynnetään aiheelle relevanttia tieteellistä kirjallisuutta sekä oikeuskäytäntöä, kuten tuomioistuimien antamia ratkaisuja sekä muita oikeustapauksia. Oikeustapaukset ja tuomioistuinten ratkaisut tarjoavat muuta lainsäädäntöaineistoa tukevia elementtejä sekä konkreettisia havaintoja ja informaatiota sidosyksikkösääntelyyn liittyen.

Tutkimuksen kannalta tärkeää informaatiota on myös se, miten tutkimusaiheelle relevantteja tapauksia on ratkaistu, millaisia tulkintalinjauksia yksittäisissä tapauksissa on tehty ja millä perustein. Tämä tarjoaa ymmärrystä siihen, miten ja millaisin perustein erilaisia tapauksia on käsitelty käytännössä. Tämä on tärkeää erityisesti tapauksissa, joissa itse lainsäädäntö jättää tulkinnanvaraa. Oikeustapaukset toimivat apuna selventämään ja täsmentämään sidosyksikkösääntelyn soveltamisalaa ja tässä tutkielmassa tarkastelun alla olevien periaatteiden, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen, käytännön merkitystä. Tieteellisen kirjallisuuden ja oikeuskäytännön lisäksi tutkielman aineistona toimivat myös viranomaisten ja erilaisten toimijoiden kuten ministeriöiden ja julkisten hankintojen neuvontayksikön laatimat ohjeet ja oppaat. Hankintalaki uudistui vuonna 2017, mutta se vastaa pääosin aikaisemmin voimassa ollutta lakia, ja tässä tutkielmassa hyödynnän myös lakien esitöitä HE 108/2016 vp.

Tutkielma koostuu yhteensä neljästä luvusta. Tarkastelu aloitetaan johdantoluvulla, jossa taustoitetaan yleisesti julkisia hankintoja ja niiden nykytilaa Suomessa sekä johdatellaan tutkielman aihepiiriin, joka koskee erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköhankintoja sekä niiden sääntelyä. Luvussa käydään läpi myös tutkielman metodiset lähtökohdat, tutkielmassa käytettävä aineisto, tutkielman tavoitteet sekä lyhyesti tutkielman rakenne ja eteneminen.

Luvussa kaksi siirrytään tarkastelemaan julkisten hankintojen sääntelyn lähtökohtia sekä perehdytään tarkemmin sidosyksikköhankintojen oikeudellisiin edellytyksiin. Luvun tarkoituksena on valottaa sitä, mistä tekijöistä kotimainen julkisten hankintojen sääntely sekä erityisesti sidosyksikkösääntely koostuu ja sitä, mitkä tekijät ohjaavat hankintojen tekemistä. Luvussa käydään läpi sidosyksikköaseman oikeudellisten edellytysten täyttymisen edellytyksiä ja pyritään kotimaisen

¹⁹ Euroopan parlamentin ja Euroopan neuvoston direktiivi 2014/24/EU.

oikeuskäytännön kautta hahmottamaan näiden edellytysten merkitystä. Kolmannessa luvussa syvennyttään valittujen oikeusperiaatteiden: suhteellisuusperiaatteen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen rooliin sidosyksikkösääntelyssä yleisesti sekä myös kuntien ja hyvinvointialueiden oikeudelliseen asemaan sidosyksikköhankinnoissa. Luvussa avataan oikeusperiaatteiden merkitys osana julkisten hankintojen toteuttamista ja käydään tarkemmin läpi erityisesti suhteellisuusperiaatteen sekä yhdenvertaisuusperiaatteen rooli kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköhankinnoissa. Neljännessä ja viimeisessä luvussa esitellään tutkielman johtopäätökset.

2 SIDOSYKSIKÖHANKINTOJEN SÄÄNTELY

2.1 Julkisten hankintojen sääntely

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan siis menettelyä, jossa hankintalain 5 §:n mukainen hankintayksikkö hankkii tarpeidensa mukaisesti tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita. Menettelyn lähtökohtana on kilpailuttaa hankinnat. Julkisille hankinnoille on olennaista pyrkimys tavoitella kokonaistaloudellisesti edullisinta ratkaisua eli pyrkiä tekemään taloudellisesti mahdollisimman kannattava hankintasopimus. Osapuolina julkisissa hankinnoissa toimivat hankintayksiköt, ehdokkaat, tarjoajat ja toimittajat. Toisaalta julkinen hankinta voidaan ymmärtää myös osaksi julkisten varojen käyttöä, sillä julkisten hankintojen sääntelyn tarkoituksena on myös ohjata julkisten varojen käyttämistä.²⁰

Kansallinen julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuoden 2017 alkupuolella. Uuden lainsäädännön myötä kansallisella tasolla saatettiin voimaan kolme Euroopan unionin (EU) vuonna 2014 antamaa hankintadirektiiviä: käyttöoikeusdirektiivi, hankintadirektiivi, erityisalojen hankintadirektiivi, sekä näiden lisäksi kaksi oikeusturvadirektiiviä. Direktiivien voimaansaattamisen lisäksi uudistuksessa huomiota kiinnitettiin entistä enemmän julkisia hankintoja koskevaan oikeuskäytäntöön antamalla painoarvoa sekä Euroopan unionin tuomioistuimen että kansallisten tuomioistuinten, kuten markkinaoikeuden (MAO) sekä korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisuille.

Uudistuksen keskeisimpinä tavoitteina oli myös pyrkiä yksinkertaistamaan ja selventämään hankintadirektiivien ulkopuolelle jäävien hankintojen kilpailuttamiseen liittyvää menettelyä sekä parantaa pk-yritysten mahdollisuuksia päästä osaksi hankintoja. Lakiuudistuksen kansallisella tasolla merkittävimmät muutokset liittyivät nimenomaan hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen hankintamenettelyn yksinkertaistamiseen.²¹ Lakiuudistuksesta huolimatta kotimaisen hankintalainsäädännön haasteena on edelleen se, että käytännön tasolla hankinnan tekijän tulisi seurata ja olla hyvin perillä ajankohtaisesta oikeuskäytännöstä lain oikean soveltamisen toteuttamiseksi.²² Tämän toteutumisen takaaminen ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, erityisesti kun

²⁰ Voutilainen – Määttä 2023, s. 19–21.

²¹ Eskola et al. 2017, s. 19.

²² Pekkala et al. 2017, s. 25.

otetaan huomioon kunta- ja hyvinvointialueiden vaihteleva osaamistaso hankintojen toteuttamisessa, sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja tätä kautta hankintayksiköiden erot tulkinnan soveltamisessa.

Suomessa julkisia hankintoja säätelevät unionin direktiivien sisältöön pohjautuvat laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/201) eli hankintalaki, sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1308/2016, erityisalojen hankintalaki). Näiden lisäksi laki puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) säätelee puolustushankintoja.

Kansallisella julkisten hankintojen sääntelyllä on siis vahva EU-oikeudellinen pohja, koska Suomi on Euroopan unionin jäsenvaltiona sitoutunut noudattamaan sen perustamissopimuksia. Tämä tarkoittaa, että kansallinen lainsäädäntö on yhdenmukaistettava EU:n säädösten kanssa. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) antamat tulkinnat perustamissopimuksesta sekä muusta lainsäädännöstä sitovat jäsenmaita riippumatta siitä, onko niitä implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä vai ei. Täten kansallisten tuomioistuinten tulee antaa etusija unionioikeudelle ja jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kansallisia säännöksiä, jotka ovat yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa.²³ Tämä alleviivaa edelleen EU-oikeuden vahvaa roolia osana kansallista sääntelyä.

2.2 Sidosyksikköhankintojen sääntely

Hankintalain 1 §:ssä on säädetty julkisia hankintoja sääntelevän lain tarkoituksesta seuraavalla tavalla:

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden 5 §:ssä tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin tässä laissa säädetään.

Tämä kilpailuvelvoitteesta säättävä säännös on ymmärrettävä julkisten hankintojen perussääntönä, jota hankintalakia sovellettaessa tulee pitää tulkinnan lähtökohtana. Tämä tarkoittaa sitä, että pääsääntöön tehdyt poikkeukset ja varaukset ovat näin ollen suppeasti tulkittavia.²⁴ Kilpailuttamisvelvoite velvoittaa siis hankintayksiköitä kilpailuttamaan oman organisaationsa ulkopuolelta tehdyt hankinnat. Hankintalain soveltaminen edellyttää kuitenkin, että hankintasopimus tehdään kahden toisistaan muodollisesti erillään olevan yksikön ja lähtökohtaisesti kahden erillisen oikeushenkilön välillä. Tämän edellytyksen seurauksena hankinta, joka on tehty oman

²³ Pekkala et al. 2017, s. 25.

²⁴ Voutilainen – Määttä 2023, s. 73.

hankintayksikön sisällä, ei kuulu hankintalain soveltamisalaan.²⁵ Kilpailuttamisvelvoite ei täten luonnollisesti ylety koskemaan oman organisaation sisäisiä hankintoja. Tällaisiin hankintoihin kuuluu sidosyksikköhankinnat.

Sidosyksikkö on hankintayksikön määräysvallan alainen, muodollisesti erillinen ja päätöksenteoltaan itsenäinen yksikkö. Sidosyksikköhankintojen sääntelyn tausta on hankintalain ohella unionin tuomioistuimen ratkaisuisa. Merkittävimpänä pidetään EUT:n ratkaisua asiassa C-107/98, Teckal. Kyseiseen ratkaisuun on viitattu ja viitataan edelleen myöhemmin annetuissa tuomioistuinten ratkaisuisa sekä muussa oikeuskäytännössä. Ratkaisu on siis saanut merkittävän painoarvon. Teckal tapauksen ratkaisua pidetään yhtenä ensimmäisistä sidosyksikköaseman perustella tehtävistä poikkeuksista kilpailuttamisvelvollisuuteen.²⁶

Tapauksessa pyrittiin arvioimaan, oliko kyseessä kahden toisestaan erillisen oikeushenkilön välinen sopimus, ja siinä päädyttiin lopputulemaan, jonka mukaan poikkeukset ovat mahdollisia tilanteissa, joissa viranomaisen tulee valvoa kyseessä olevaa oikeushenkilöä samalla tavoin kuin se ”*valvoo omia toimipaikkojaan ja joissa tämä oikeushenkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa*”.²⁷ Teckal -ratkaisua voidaan pitää hyvänä esimerkkinä Euroopan tuomioistuimen ratkaisujen lopputuloksena syntyneestä oikeudesta. Kyseisen ratkaisun voidaan katsoa myös määrittäneen perusperiaatteen, jonka mukaisesti hankintadirektiivien soveltamiseksi riittää, että hankinta tehdään hankintayksiköstä erilliseltä ja itsenäiseltä oikeushenkilöltä. Ratkaisun mukaan poikkeuksen tästä perusperiaatteesta muodostavat vain tapaukset, joissa hankinta tehdään erilliseltä oikeushenkilöltä, jota hankintayksikkö valvoo samalla tavalla kuin omia toimipaikkojaan, ja jossa kyseinen oikeushenkilö harjoittaa pääsääntöisesti toimintaa sen omistavien viranomaisten kanssa.²⁸ Oikeuskäytännön seurauksena syntynyt sidosyksikköjä koskeva poikkeus hankintalainsäädäntöön on myöhemmin sisällytetty hankintadirektiiviin.

Eurooppalaisen oikeuden rinnalla kansallisessa hankintalainsäädännössä keskeisin hankintayksikön sidosyksiköltä tehtäviä hankintoja säätelevä pykälä on hankintalain 15 §. Kuten jo aikaisemmin todettu, sidosyksikköhankinnat ovat yksi hankintalainsäädännön soveltamista koskevista poikkeuksista. Hankintalain pääsäännön soveltamista koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti ja

²⁵ Löytty 2009, s. 10.

²⁶ Pekkala et al. 2017, s. 161.

²⁷ Tuomio 18.11.1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, 50 kohta.

²⁸ Eskola et al. 2017, s. 112.

poikkeuksen hyödyntäminen hankintayksiköissä vaatii tiettyjen oikeudellisten edellytysten täyttymistä. Lisäksi hankintayksiköllä, joka valitsee hankintojen toteuttamistavaksi hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävän poikkeuksen, kuten tässä tapauksessa hankinnan toteuttamisen sidosyksikköhankintana, hankintayksiköllä on vastuu näyttää, että kyseessä oleva hankinta täyttää nämä edellytykset.²⁹

2.3 Sidosyksikköhankintojen oikeudelliset edellytykset

Jotta hankintayksikkö voi valita toteuttavansa hankinnan sidosyksikköhankintana, on tiettyjen oikeudellisten reunaehtojen täytyttävä. Sidosyksikköhankinnan oikeudelliset edellytykset määritellään hankintalain 15 §:ssä, ja sen mukaan hankintalakia ei sovelleta tilanteissa, jossa hankintayksikkö tekee hankinnan sidosyksiköltään.³⁰ Hankintalain 15 §:n ensimmäisessä momentissa todetaan seuraavaa:

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 sen on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden, kun hankintayksiköiden pääomaa.

Hankintalain 15 §:n ensimmäisessä momentissa tuodaan esille myös sidosyksikköhankintojen olevan soveltamispoikkeus hankintalakiin. Hankintalainsäädännön tarkoituksena on rajata kilpailuttamisvelvollisuus koskemaan vain niitä hankintoja, jotka hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Tästä syystä hankintasääntely ja kilpailuttamisvelvollisuus eivät koske tilanteita, joissa kunta tai hyvinvointialue tuottaa hankinnan itse omana työnään tai oman organisaationsa sisällä. Sidosyksikköhankinnat eli inhouse -hankinnat ovat siis esimerkki tilanteesta, jossa hankinta tapahtuu hankintayksikön määräysvallan alla olevalta yksiköltä ja siten ne jätetään hankintasääntelyn perussäännön eli hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle.³¹ Esimerkki tällaisesta hankinnasta on tilanne, jossa hyvinvointialue hankkii esimerkiksi

²⁹ Eskola et al. 2017, s. 87.

³⁰ Pekkala et al. 2017, s. 162.

³¹ Eskola et al. 2017, s. 109.

terveydenhuollon tukipalveluja sidosyksikkönä toimivalta ja hyvinvointialueen kokonaan omistamaltaan yhtiöltä ilman hankinnan kilpailuttamista markkinoilla.

Hankintalakiin kirjattuja sidosyksikön ja täten myös sidosyksikköhankintojen mahdollistavia edellytyksiä on kirjattu kolme ja ne tulevat esiin hankintalain 15.1 §:n lisäksi myös hankintadirektiivin 12. artiklan 1 kohdassa.³² Ensimmäisen edellytyksen mukaan hankinnan toimittajan on oltava muodollisesti erillinen ja päätöksenteoltaan itsenäinen yksikkö suhteessa hankintayksikköön. Kuntien ja hyvinvointialueiden omistamat osakeyhtiöt ovat tällaisia yksiköitä. Vastaavasti kuntien ja hyvinvointialueiden liikelaitokset eivät täytä tätä edellytystä, sillä liikelaitosten ei katsota olevan itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan varsinainen osa kuntaa tai hyvinvointialuetta. Myös hankintamenettelystä annetusta hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp. todetaan kuntien olevan itsenäisiä oikeushenkilöjä, joiden organisaatio muodostuu yksiköistä, jotka toimivat kunnan päätösvaltaa käyttävien toimielinten alaisuudessa. Tämän edellytyksen perusteella sidosyksikköhankintojen sääntelyn tulkinnassa yhdeksi keskeiseksi asiaksi muodostuu tulkinta ja arviointi siitä, mitkä tahot voidaan katsoa kuuluvan samaan oikeushenkilöön. Kuntien kohdalla sidosyksikköasemaa koskevan tulkinnan tulee perustua myös valvontavaltaan ja toiminnan kohdistumiseen liittyviin edellytyksiin³³.

Toinen edellytys koskee hankintayksikön määräysvaltaa. Sen mukaan hankintayksikön yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttämä määräysvalta yksikköön tulee olla samanlaista kuin sen omissa toimipaikoissa. Oikeuskäytännössä määräysvaltakriteerin täyttymisen arvioinnissa huomion keskiössä on hankintayksikön omistuksen osuuden määrä. Hankintalaki tai oikeuskäytäntö ei kuitenkaan suoranaisesti määrittele tai ota kantaa siihen, minkälainen hankintayksikön omistusosuus suhteessa sen sidosyksikköön tulisi tarkalleen olla. Tulkinnassa itse omistusosuuden suuruus ei siis ole ratkaisevassa roolissa vaan se, miten hankintayksikkö käyttää määräysvaltaansa sidosyksikössä. Hankintalain 15 § viidennessä momentissa hankintayksiköiden käyttämästä määräysvallasta todetaan seuraavaa:

Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin

³² Euroopan parlamentin ja Euroopan neuvoston direktiivi 2014/24/EU.

³³ Pekkala et al. 2022, s. 160.

päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Hankintalaki sekä oikeuskäytäntö auttavat siis määrittämään rajoja määräysvaltakriteerin tulkinnassa, mutta lopullinen arviointi tehdään aina tapauskohtaisesti. Määräysvaltaan liittyy olennaisesti myös vieraan pääoman kieltö. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei sidosyksikössä saa olla yksityistä omistusta tai pääomaa. Esimerkiksi markkinaoikeuden antamassa ratkaisussa MAO 64/19 arvioitiin, täyttyikö sidosyksiköksi väitetyn yhtiön toiminta määräysvallan säilymisen edellytykset erityisesti vieraan pääoman kiellon näkökulmasta.

Tapauksessa Loviisan kaupunki teki sopimuksen palvelujen tuottamisesta Posintra Oy:n kanssa ilman hankinnan kilpailuttamista. Posintra Oy:n osaksluettelon mukaan yhtiöllä oli noin 30 omistajaa, joista kaksi kolmasosaa oli yksityisiä yrityksiä tai yhdistyksiä. Tämän perusteella yhtiössä oli muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa eli yksityistä pääomaa. Markkinaoikeus katsoi, että kyseessä olevan yhtiön rahoitusrakenteessa oli merkittävä määrä ulkopuolelta tullutta rahoitusta, joka heikensi hankintayksikön määräysvallan toteutumista, mistä johtuen hankinnan ei voitu katsoa olevan hankintalain 15 §:n mukainen sidosyksikköhankinta.³⁴

Kolmas edellytys koskee liiketoiminnan kohdistumista pääosin hankintayksikköön. Hankintalain 15 §:ssä todetaan, että yksikkö voi harjoittaa liiketoimintaa muiden kuin määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa vain, jos toiminnan osuus jää alle viiden prosentin ja enintään 500 000 euroon. Tällä tarkoitetaan käytännössä sitä, että hankintayksikön sidosyksikön ulosmyyntiä rajoitetaan. Edellytyksellä pyritään varmistamaan, että sidosyksikön toiminta keskittyy hankintayksiköiden tarpeiden täyttämiseen eikä se kilpailisi merkittävästi avoimilla markkinoilla.

Toiminnan kohdistumisen vaatimukseen on kuitenkin säädetty kaksi poikkeusta. Nämä kaksi poikkeusta tulevat ilmi hankintalain 15 §:n 3 momentissa. Ensimmäisen poikkeuksen mukaan edellä mainittu 5 prosentin rajoitus voi nousta 10 prosenttiin. Näin tapahtuu tilanteessa, joissa hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön toiminnalle ei ole markkinaehtoista kilpailua. Tällaisessa tilanteessa ei siis sovelleta 500 000 euromääräistä rajaa, vaan ainoastaan 10 prosentin rajaa. Markkinaehtoisen kilpailun puuttuminen voidaan osoittaa julkaisemalla niin kutsuttu

³⁴ MAO 64/19, 12.2.2019.

avoimuusilmoitus HILMA- ilmoitusjärjestelmässä.³⁵ Ilmoituksessa hankintayksikkö tiedottaa suunnitellusta myynnistä määräysvallassaan olevan yksikön ulkopuolisille hankintayksiköille. Jos ilmoitukseen ei saada vastauksia tai tarjouksia 14 vuorokauden määräajassa, voidaan katsoa, ettei markkinaehtoista kilpailua ole. Toisen poikkeuksen mukaan liikevaihtoa koskevaa 5 %:n rajoitusta ei sovelleta tilanteissa, jossa muiden kuin määräysvaltaa yksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitettu liiketoiminta on ollut vähäistä. Toiminnan vähäisyyden kriteerinä on, että liiketoiminnan arvo on ollut kolmen edellisen vuoden aikana keskimäärin 100 000 euroa vuodessa.³⁶

Kaikkien yllä mainittujen edellytysten on täyttyvä samanaikaisesti, jotta hankinnassa voidaan katsoa olevan kyse hankintalain 15 §:n mukaisesta sidosyksikköhankinnasta.³⁷ Näiden kaikkien edellä mainittujen edellytysten täytyminen sidosyksikön kanssa tehtävässä hankinnassa muodostavat oikeudellisen pohjan sidosyksikköhankinnoille sekä niiden tulkinnalle ja arvioinnille. Oikeudellisesti merkittäviä näiden edellytysten täyttymisestä tekee se, että näiden edellytysten olemassaololla pyritään pitämään sidosyksikköhankinnat sääntelyn tarkoituksen mukaisina ja täten ehkäisemään mahdollisia väärinkäytöksiä.

Sidosyksikköhankintojen hyödyntäminen hankinnan muotona on yleistynyt viime vuosina, ja niitä koskevat oikeudelliset kysymykset ovat olleet esillä kotimaisissa tuomioistuimissa. Kotimaisessa oikeuskäytännössä on löydettävissä useampia esimerkkejä tapauksista, joissa juuri näiden oikeudellisten edellytysten täytyminen on ollut arvioinnin keskiössä. Yksi merkittävistä sidosyksikköhankintoja koskevista ja paljon mediahuomiotakin saaneista tapauksista on markkinaoikeuden antama ratkaisu MAO:154/2024.

Tapauksessa käsiteltiin Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen tekemää hankintaa koskien henkilöstöhallinnon tukipalveluita Sarastia Oy:lta ilman hankinnan kilpailuttamista. Hankintaa perusteltiin sidosyksikkösuhteella. Hankinnan arvonlisäveroton kokonaisarvo on ollut yli yhdeksän miljoonaa euroa. Tapauksessa määräysvallan toteutumisen osalta arvioitiin sitä, oliko Vantaan ja Keravan hyvinvointialue hankintayksikkönä toimiessaan menettänyt hankintalain vastaisesti hankkiessaan henkilöstöhallinnon tukipalvelut talous- ja henkilöstöhallinnon Sarastia Oy:lta kilpailuttamatta hankintaa vai oliko hankinnassa kyse hankintasäännösten soveltamisalan

³⁵ HILMA (Hankintailmoitukset.fi) on kansallinen julkisten hankintojen ilmoitusjärjestelmä, jota ylläpitää työ- ja elinkeinoministeriö. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>.

³⁶ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) 19.03.2024, kohta Soveltamisala – Sidosyksikköhankinnat – Poikkeukset toiminnan kohdistumisen vaatimukseen.

³⁷ HE 108/2016 vp. s. 101.

ulkopuolelle jäävästä, sidosyksikkösuhteesta tehdystä hankinnasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) otti hankinnan tarkasteluun ja päätti viedä asian markkinaoikeuteen.

Osakasluettelon perusteella Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on omistanut Sarastia Oy:n osakkeita 1 500 kappaletta. Omistusosakkeiden perusteella hyvinvointialue omisti siis Sarastia Oy:stä 0,04 prosentin osuuden, jonka Markkinaoikeus totesi olevan liian vähäinen. Markkinaoikeus totesi, ettei Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella hankintayksikkönä ollut yksin eikä yhdessä muiden hankintayksikköiden kanssa sidosyksikkösuhteen soveltamisalarajauksissa edellytettyä määräysvaltaa Sarastia Oy:ssä. Hankintayksikön 0,04 prosentin omistusosuus ja sen mukanaan tuoma äänivalta eivät riittäneet tuomaan sille ratkaisevaa päätösvaltaa. Näin ollen hyvinvointialueella ei ollut hankintalain edellyttämää määräysvaltaa yhtiössä ja määräysvaltakriteeri ei täyttynyt. Sarastia Oy:tä ei siis voitu pitää Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen sidosyksikkönä. Markkinaoikeus katsoi hyvinvointialueen menetelleen hankintasäännösten vastaisesti jättämällä hankinnan kilpailuttamatta sidosyksikköaseman perusteella.³⁸

Markkinaoikeuden antama ratkaisu kyseisessä tapauksessa on ollut odotettu ja yhteiskunnallisesti merkittävä, sillä se linjasi sidosyksikköaseman tulkintaa merkittäväällä tavalla.³⁹ Ratkaisu ja sen perustelut selkeyttivät sidosyksikköaseman tulkintaa, ja jatkossa se esimerkiksi ohjeistaa hyvinvointialueita ja kuntia niiden tekemissä sidosyksikköhankinnoissa. Ratkaisun linjauksen mukaisesti vain hankintayksikön todellinen määräysvalta hankinnassa kyseessä olevaan yksikköön oikeuttaa sidosyksikköasemaan.

Hankintojen valvontaa koskevat säännökset perustuvat hankintadirektiivin vaatimuksiin, joiden mukaan kansalaisilla ja asianomaisilla sidosryhmillä sekä muilla tahoilla tulee olla mahdollisuus ilmoittaa hankintalain rikkomuksista. Hankintalaissa yleinen hankintojen valvontatehtävä on määrätty Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV). Hankintalain 139 §:n mukaisesti KKV:n tehtäviin kuuluu hankintalain noudattamisen valvonta ja pykälässä määritellään myös KKV:n oikeus ottaa tapauksia tutkittavakseen sen omasta aloitteesta.⁴⁰ Myös hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp. Kilpailu- ja kuluttajaviraston roolia perustellaan tavoitteella tehostaa hankintalainsäädännön noudattamista sekä pyrkimyksellä lisätä hankintamenettelyjen syrjimättömyyttä ja avoimuutta.⁴¹

³⁸ MAO 154/2024, 15.03.2024.

³⁹ Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) 15.03.2024, kohta Hyötytietoa yrityksille – Yrityslainsäädäntö – Odotettu ratkaisu ns. in-house -yhtiöiden määräysvallasta.

⁴⁰ Eskola et al. 2017, s. 594.

⁴¹ HE 108/2016 vp. s. 32.

Markkinaoikeuden rooli sidosyksikköhankinnoissa liittyy myös julkisten hankintojen lainmukaisuuden valvontaan ja oikeusturvan tarjoamiseen. Markkinaoikeus voi käsitellä sidosyksikköhankintoihin liittyviä riita-asioita ja valvontapyyntöjä silloin, kun herää epäily siitä, että hankintayksikkö ei ole noudattanut edellä tässä luvussa mainittuja sidosyksikkösuhteelle asetettuja oikeudellisia edellytyksiä. Markkinaoikeuden rooli on kuitenkin rajoitettua, sillä lähtökohtaisesti sillä on toimivalta käsitellä vain hankintojen hankintalainsäädännön mukaisuutta. Markkinaoikeus tarkastelee siis pääsääntöisesti ainoastaan sitä, onko hankintaprosessi toteutettu hankintalain ja sen periaatteiden mukaisesti.⁴² Markkinaoikeuden päätökset ovat kuitenkin tärkeitä, sillä ne luovat ennakkotapauksia. Kuten esimerkiksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen sekä Sarastia Oy:n tapauksessa markkinaoikeuden antama ratkaisu auttaa ohjaamaan tulevaa hankintakäytäntöä sidosyksikköhankintojen osalta. Markkinaoikeuden ratkaisusta MAO 154/2024 on tarpeen ottaa huomioon se, että markkinaoikeuden antama ratkaisu ei ole lainvoimainen, sillä tapauksen käsittely jatkuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO). Asian saattamista ylemmän oikeusasteen arvioitavaksi perustellaan juuri tapauksen yhteiskunnallisella merkittävyydellä ja sillä, että vallitsevaa tulkintaa sidosyksikköhankintoihin liittyen saataisiin selkeytettyä.⁴³

Toinen samankaltainen sidosyksikköaseman oikeudellisten edellytysten täyttymistä käsittelevä tapaus on markkinaoikeuden antama ratkaisu asiassa MAO 500/2024. Tapauksessa oli kyse Varsinais-Suomen hyvinvointialueen menettelystä hankinnassa, joka koski perintäpalveluita. Varsinais-Suomen hyvinvointialue oli hankkinut perintäpalvelut Revire Perintä Oy:ltä ilman hankinnan kilpailuttamista vedoten edellä käsitellyn tapauksen mukaisesti myös sidosyksikkösuhteeseen. Hyvinvointialue perusteli sidosyksikköhankintaa omistusosuudellaan, joka markkinaoikeuden tietojen mukaan oli 0,09 prosenttia. Markkinaoikeus katsoi tässäkin tapauksessa, ettei riittävä todellinen määräysvalta täyttynyt ja linjasi hankinnan olevan hankintalain vastainen. Kyseinen päätös vahvisti siis osaltaan myös linjausta, jonka mukaan sidosyksikkösuhde edellyttää tosiasiallista ja riittävää määräysvaltaa, ei pelkästään muodollista omistusta.⁴⁴

Julkisten hankintojen sääntely perustuu kilpailuttamisvelvoitteeseen, mutta poikkeuksia, kuten sidosyksikköhankintoja voidaan käyttää edellä läpi käydyin tarkoin määritellyin edellytyksin. Sääntelyn tavoitteena on tasapainottaa julkisten varojen tehokas käyttö ja markkinoiden kilpailuneutraliteetti. Oikeuskäytännössä on korostettu tosiasiallisen määräysvallan ja muiden

⁴² Eskola et al. 2017, s. 608.

⁴³ STT Info 26.03.2024 – Vantaan ja Keravan hyvinvointialue – Aluehallitus päätti lähettää markkinaoikeuden Sarastia-päätöksen KHO:n arvioitavaksi.

⁴⁴ MAO 500/2024, 10.09.2024.

oikeudellisten ehtojen merkitystä sidosyksikkösuhteessa. Kuntien ja hyvinvointialueiden rooli on keskeinen näiden ehtojen noudattamisessa, mutta vaihteleva osaamistaso ja tulkintaerot voivat haastaa sääntelyn tarkoituksenmukaisen toteutumisen. Näin ollen oikeuskäytäntö ja valvonta, kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminta, ovat ratkaisevassa asemassa selkeyttämässä ja tukemassa julkisten hankintojen lainmukaisuutta ja oikeusperiaatteiden toteutumista.

Oikeuskäytännön tarkastelun perusteella voidaan myös todeta, että nykyinen voimassa oleva sidosyksikköhankintoja säätelevä lainsäädäntö jättää tilaa tulkinnanvaraisuudelle. Tämä tulee esille esimerkiksi tarkastelemalla edellä mainittuja markkinaoikeuden ratkaisuja, sillä niiden perusteella on selvää, että esimerkiksi sidosyksikköhankintojen oikeudellisten edellytysten täyttymisessä ei kaikkien toimijoiden välillä ole selvää konsensusta. Kunnat ja hyvinvointialueet siis tulkitsevat hankintalain 15 §:ää ja siinä esiin tulevia oikeudellisia edellytyksiä eri tavoin. Myös sen, että in house -yhtiöiden käyttöön julkisissa hankinnoissa liittyviä tapauksia on viety ylemmän oikeusasteen eli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, voidaan tulkita tahtotilaksi löytää selvyyttä vallitsevaan tilanteeseen.

3 OIKEUSPERIAATTEET KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN SIDOSYKSIKÖHANKINNOISSA

3.1 Kuntien ja hyvinvointialueiden rooli ja oikeudellinen asema sidosyksikköhankinnoissa

Kunnat ja hyvinvointialueet sekä niiden viranomaiset kuuluvat perinteisiin julkisyhteisöllisiin hankintayksikköihin, joista säädetään hankintalain 5 §:ssä. Niissä tehdään vuosittain merkittävä määrä julkisia hankintoja ja erityisesti inhouse-yhtiöiden käyttö on lisääntynyt viime vuosina niin kunnissa kuin uusilla hyvinvointialueilla. ⁴⁵ Selittävinä tekijöinä tämän kehityksen taustalla voidaan hyvinvointialueuudistuksen rinnalla nähdä olevan muun muassa julkishallinnon tehtävien monimutkaistuminen, rakennemuutokset kuten väestön ikääntyminen sekä erilaiset taloudelliset tekijät kuten jatkuvasti lisääntyvä tarve kasvavien tehokkuusvaatimusten ja säästötavoitteiden huomioon ottamiselle. Esimerkiksi nykyisillä hyvinvointialueilla sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen edellyttää monipuolista palveluverkostoa ja yhteistyötä monien eri palveluntarjoajien välillä. Tämä synnyttää jatkuvaa painetta järjestää uudelleen ja koordinoita palveluita mahdollisimman tehokkaasti.

Kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta inhouse-yhtiöiden käyttö mahdollistaa hankintojen toteuttamisen joustavasti ja tehokkaasti, sillä sidosyksikköhankinnat mahdollistavat hankintalain kilpailuttamisvelvoitteen ”kiertämisen” laillisesti. Kuitenkin tavalla, jossa sääntelyn asettamat edellytykset otetaan huomioon ja ne toteutuvat. Inhouse-yhtiöiden käytön lisääntymisen myötä on kuitenkin myös syntynyt kasvava tarve varmistaa, ettei tällainen kehityssuunta vääristä markkinoita, vaaranna kilpailuneutraliteettia tai uhkaa toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumista. Myös tämänhetkisellä hallituksella on suunnitelmia mahdollisesti puuttua tähän kehitykseen. Ratkaisuksi on esitetty keinoja, joilla hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalain kilpailuttamisvelvoitetta sidosyksikköjen avulla rajattaisiin. Yksi mahdollinen keino on asettaa 10 prosentin vähimmäisomistusprosentti sidosyksiköiden omistukselle. ⁴⁶

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisesti tarkasteltuna oikeushenkilöitä, joilla on lailla turvattu itsenäinen oikeudellinen asema. Kuntien itsehallinnolla on vahva pohja Suomen perustuslaissa (731/1999). Perustuslain 121.1 §:ssä todetaan Suomen jakautuvan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Paikalliseen itsehallintoon liittyy

⁴⁵ Vahva ja välittävä Suomi – Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.06.2023, s. 105.

⁴⁶ Vahva ja välittävä Suomi – Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.06.2023, s. 105.

olennaisesti se, että kunnilla on vapaus valita miten ja millä tavoin se palvelunsa tuottaa.⁴⁷ Kunnallinen itsehallinto kattaa kunnan alueen, siellä asuvat ihmiset sekä kunnassa tapahtuvan toiminnan. Itsehallinto on luonteeltaan yleistä, mikä tarkoittaa, että kunta hoitaa sekä sille lakisääteisesti määrätyt tehtävät, että muita yleisen edun edellyttämiä tehtäviä. Kunnallinen itsehallinto merkitsee sekä oikeutta, että velvollisuutta huolehtia kunnalle kuuluvista tehtävistä.⁴⁸

Kunnat ovat siis itsenäisiä oikeushenkilöitä ja niiden toimintaa säätelee kuntalaki (410/2015). Kunnat muodostuvat viranomaisista ja toimielimistä, jotka julkisten hankintojen kontekstissa jokainen muodostavat oman hankintayksikkönsä. Kunnallinen elin, joka toteuttaa julkisen hankinnan liittyen lakisääteiseen tai ei-lakisääteiseen tehtäväänsä liittyen, on hankintalainsäädännön näkökulmasta hankintayksikkö.⁴⁹ Tämä tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että kuntien viranomaiset ja toimielimet eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan ne ovat osa kuntaa ja hankintatilanteissa toimivat kunnan edustajina. Tästä johtuen tilanteet, joissa kunta tilaa toimeksiantoja oman organisaationsa sisältä ei voida lukea hankintalain tarkoittamiksi hankinnoiksi. Kuntien omistamat yhtiöt puolestaan ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, sillä ne ovat muodollisesti erillisiä omistajistaan. Tämä johtaa lähtökohtaisesti hankintalain soveltamiseen, ellei yhtiö ole sidosyksikkösuhteessa kuntaan. Kunnan omistaman yhtiön sidosyksikkösuhte kuntaan johtaa siis tilanteeseen, jossa hankinta jää hankintalain soveltamisen ulkopuolelle ja on näin sidosyksikköhankinta.⁵⁰ Hankintamenettelyä koskevan hallituksen esityksen HE 108/2016 vp. mukaan sidosyksikkösääntelyllä on merkityksellinen rooli etenkin kuntien toimintojen järjestämisessä, sillä suuri osa kuntien omistamista yhtiöistä on niiden sidosyksikköjä.⁵¹

Hyvinvointialueet ovat melko uusi oikeudellinen kokonaisuus suomalaisessa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Hyvinvointialueita ja niiden toimintaa säätelee hyvinvointialueesta annettu laki (611/2021) eli hyvinvointialuelaki. Hyvinvointialuelain 2 §:n mukaan hyvinvointialueiden asemaan liittyen todetaan, että hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellinen itsehallinto. Tämä tarkoittaa, että kuntien lailla hyvinvointialueet ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka koostuvat hyvinvointialueen viranomaisista. Johtuen siitä, että hyvinvointialueiden rakenteellinen ja hallinnollinen sääntely perustuu pitkälti samoihin periaatteisiin kuin

⁴⁷ Löytty 2009, s. 4.

⁴⁸ Hannus et al. 2009, s. 40.

⁴⁹ Hyvönen et al. 2007, s. 41.

⁵⁰ Voutilainen – Määttä 2023, s. 50.

⁵¹ HE 108/2016 vp, s.17.

kuntalainsäädäntö, arvioidaan kuntia ja hyvinvointialueita hankintayksikköinä samalla tavalla ja samoilla perusteilla.⁵²

Hankintalaki ei itsessään aseta kunnille ja hyvinvointialueille yksityiskohtaisia vaatimuksia liittyen siihen, millaisia hankintoja niiden tulisi tehdä. Hankintalaki kuitenkin säätelee kuntien ja hyvinvointialueiden hankintojen toteuttamistapaa hankintalain tavoitteiden saavuttamiseksi. Hankintalaki kattaa vain osan hankintaprosessista ja sen säännökset ovat luonteeltaan menettelytapasäännöksiä. Tämä tarkoittaa, että hankintalain velvoitteet koskevat ainoastaan kilpailutusprosessin toteuttamista eivätkä esimerkiksi päätöstä siitä, tulisiko kunnan tai hyvinvointialueen viranomaisten ulkoistaa palvelujen tuottaminen. Hankintayksiköt saavat siis itse päättää oman organisaationsa hankintatoiminnasta ja siitä tehdäänkö hankinta oman organisaation sisältä niin sanotusti ”omana työnä” vai ostetaanko se oman organisaation ulkopuolelta. Lain yleispiirteisyys mahdollistaa myös paikallisen itsehallinnon takaaman vapauden määrittellä hankintatarpeensa ja valita miten ne järjestävät hankintansa.⁵³

Vaikka hankintalaki mahdollistaa kunnille ja hyvinvointialueille laajan vapauden hankintatoimintansa järjestämiseen liittyen, kohdistuu niiden toimintaan useita lainsäädännöllisiä velvoitteita. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on kuntalaissa (410/2015) sekä hyvinvointialueista annetussa laissa (611/2021) säädetty velvollisuudesta järjestää erilaisia palveluja ja hoitaa niille määriteltyjä tehtäviä. Nämä lakisääteiset palvelut liittyvät muun muassa koulutuksen ja terveydenhuollon ja niihin liittyvien tukitoimien järjestämiseen. Hankintayksikköinä kuntien ja hyvinvointialueiden on kuitenkin huomioitava, että päätös siitä, ettei hankintalakia sovelleta hankintaan on tehtävä aina ennen hankintaprosessin aloittamista, ja se on perusteltava asianmukaisesti.⁵⁴ Hankinnan toteuttaminen sidosyksikköhankintana on siis voitava perustella.

Kuntien tehtävistä on säädetty kuntalain 7 §:ssä. Pykälässä säädetään kuntien velvollisuudesta järjestää itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää myös sille laissa erikseen säädettyjen tehtävien hoitaminen. Vastaava pykälä hyvinvointialueiden kohdalla on hyvinvointialuelain 6 §, jossa säädetään hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisestä. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on siis vahva lainsäädännöllinen velvollisuus palvelujen järjestämiseen. Muun muassa nämä pykälät muodostavat perustan kuntien ja hyvinvointialueiden palvelujen järjestämistä

⁵² Voutilainen – Määttä 2023, s. 51.

⁵³ Pekkala et al. 2022, s. 20.

⁵⁴ Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:60 – Julkisten hankintojen käsikirja 2023, s. 57.

ja tehtävien hoitoa koskeville velvoitteille, joihin myös julkisten hankintojen tekeminen läheisesti liittyy.

Kunnilla ja hyvinvointialueilla on siis keskeinen oikeudellinen rooli sidosyksikköhankinnoissa, koska ne toimivat hankintalain mukaisina hankintayksikköinä ja vastaavat lakisääteisten palvelujen järjestämisestä. Molemmat ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joiden toiminta perustuu lainsäädäntöön – kuntalain ja hyvinvointialueista annetun lain mukaisesti. Sidosyksikköhankintoja tehdessään kuntien ja hyvinvointialueiden on huolehdittava siitä, että hankinnat täyttävät hankintalain määräykset, kuten määräysvallan käyttöä, vieraan pääoman kieltoa ja ulosmyynnin rajoituksia koskevat ehdot. Tämä varmistaa, että hankinnat eivät aiheuta kilpailuneutraliteetin loukkaamista markkinoilla ja että ne tukevat julkisten palvelujen tehokasta järjestämistä. Yhdeksi keskeiseksi huoleksi in house -yhtiöiden käyttöön liittyen on nostettu esimerkiksi juuri se, että aito kilpailu vääristyy. Myös huoli siitä, että jos kunnissa ja hyvinvointialueilla jätetään enenevässä määrin hankintoja kilpailuttamatta, riski siihen, että verorahoja ei hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla kasvaa.⁵⁵

Kuntien ja hyvinvointialueiden rooli sidosyksikköhankintojen toteuttamisessa on keskeinen myös siitä syystä, että niiden oikeudellinen asema ja velvollisuudet määrittävät sidosyksikköjen käytön periaatteet. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien ja hyvinvointialueiden juridinen asema julkisoikeudellisina toimijoina sekä niille asetetut lakisääteiset velvollisuudet, kuten tiettyjen palvelujen järjestämisvastuu, määrittävät raamit sille, miten ja millä edellytyksillä ne voivat käyttää in house -yhtiöitä hankintatoiminnassaan. Kuten aikaisemmin mainittu, sidosyksikköhankinnat ovat erikoisjärjestelyjä, joissa hankintalain kilpailuttamisvelvoitetta ei sovelleta, ja tämä on mahdollista vain tietyin ehdoin, jotka kytkeytyvät kuntien ja hyvinvointialueiden rooliin ja tehtäviin. Näiden ehtojen määrittely perustuu hankintalain 15 §:ään, joka säätelee tarkemmin sidosyksikköhankintojen käytön edellytyksistä, kuten määräysvallan kriteeristä ja liiketoiminnan rajoituksista. Hankintalain 15 §:n sääntely muodostaa näin ollen oikeudellisen perustan kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköasemalle ja sen käytölle hankintatoiminnassa.

Sidosyksikköhankintoja hyödyntämällä kunnat ja hyvinvointialueet voivat siis tehokkaasti järjestää lakisääteisiä palvelujaan ja hallinnoida resurssejaan. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että toiminta pysyy kilpailuneutraliteetin ja yhdenvertaisen sääntelyn puitteissa. Kuten luvussa todetaan,

⁵⁵ Yle uutiset (Yle.fi) 10.01.2024 ”Kuntayhtiöiden toimintaan halutaan selvät pelisäännöt – yrittäjät: ”Riskinä, että verorahoja haaskataan”.

in house -yhtiöiden käyttö kuntien ja hyvinvointialueiden hankintatoiminnassa edellyttää huolellista suunnittelua ja lainmukaisuuden varmistamista, jotta vältytään markkinoiden vääristymiltä sekä lainvastaisilta hankinnoilta.

3.2 Oikeusperiaatteet sidosyksikköhankinnoissa ja yhtymäkohdat hankintalakiin

Julkisten hankintojen sääntely ja sääntelyn tulkinta ovat vahvasti kytköksissä oikeusperiaatteisiin. Oikeusperiaatteet luovat pohjan hankintojen oikeudenmukaisuudelle. Erityisesti sidosyksikköhankintojen oikeudellisessa arvioinnissa ja sääntelyn käytännön soveltamisessa ne toimivat ohjenuorana sekä tulkinnan ja arvioinnin välineinä. Oikeusperiaatteet toimivat koko hankintaprosessia läpileikkaavina suuntaviivoina ja ne tulevat esille niin hankintojen suunnittelussa, toteutuksessa kuin hankintojen oikeudellisessa arvioinnissa.

Sidosyksikköhankintojen sääntelyssä ja tulkinnassa oikeusperiaatteiden noudattaminen nousee keskeiseen rooliin, sillä sidosyksikköhankinnoissa yhdistyvät julkisen vallan eli tässä tapauksessa kuntien ja hyvinvointialueiden omistajaohjaus sidosyksikkö yhtiöissä, kilpailuneutraliteetin vaatimukset sekä hankintalain erityispiirteet. Tämän lisäksi oikeusperiaatteiden tavoitteena on myös varmistaa, että julkiset hankinnat toteutetaan tehokkaasti ja tasapuolisesti. Kuten edellä mainittu julkisia hankintoja koskevat oikeusperiaatteet on huomioitava hankintaprosessin jokaisessa vaiheessa. Niiden rooli sääntelyn tulkinnan oikeudellisessa arvioinnissa korostuu myös johtuen tapausten yksilöllisestä luonteesta, sillä tapausten arvioinnissa ei voida nojata ainoastaan sääntelyn tulkintaan.⁵⁶

Oikeusperiaatteiden käyttäminen oikeudellisen päätöksenteon perustana eroaa sääntöjen soveltamisesta, sillä oikeusperiaatteet ovat luonteeltaan tulkinnanvaraisempia kuin säännöt. Säännöt ovat usein muodoltaan yksityiskohtaisempia, kun taas oikeusperiaatteet eivät ole yhtä tarkkarajaisesti määriteltävissä. Sääntöjen ja oikeusperiaatteiden eroa voidaan havainnollistaa myös niiden käytännön soveltamisen kautta. Säännöt joko soveltuvat tai eivät kyseessä olevaan oikeudelliseen ongelmaan siinä missä oikeusperiaatteiden soveltavuus tapahtuu punninnan kautta.⁵⁷ Oikeudellisten ongelmien ratkaisussa oikeusperiaatteet toimivat sekä itsenäisesti sovellettavina oikeusnormeina, joita käytetään

⁵⁶ Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) 19.03.2024, kohta Mikä on julkinen hankinta – Hankintojen periaatteet.

⁵⁷ Määttä – Paso 2019, s. 50.

ratkaisuperiaatteina, että sääntöjen tulkintaan vaikuttavina argumentteina eli tulkintaperiaatteina. Oikeusperiaatteiden käyttäminen erityisesti tulkinnan välineenä on tyypillisin oikeusperiaatteiden käyttämisen tapa.⁵⁸ Tällaisessa tilanteessa kyseessä olevaa lain säännöstä pyritään tulkitsemaan tavalla, jolla tulkinnan lopputuloksesta saataisiin sellainen, että se on sopuoinnussa kyseessä olevan oikeudenalan oikeusperiaatteen kanssa. Täten voidaan ajatella oikeusperiaatteiden tuovan lisää johdonmukaisuutta lakien tulkintaan ja soveltamiseen.

Vaikka hankintalainsäädäntö on kattava, se ei aina tarjoa suoria vastauksia kaikkiin sen soveltamisessa ilmeneviin kysymyksiin. Usein ratkaisuja haetaan arvioimalla tilannetta hankintalainsäädännön tarkoituksen ja tavoitteiden näkökulmasta sekä hyödyntämällä hankintalainsäädännön periaatteita. Näistä periaatteista muodostuu keskeinen työkalu lainsäädännön soveltajalle, sillä ne ohjaavat oikeiden ratkaisujen tekemiseen ja tukevat lain tarkoituksenmukaista tulkintaa.⁵⁹ Julkisia hankintoja ohjaa hankintojen yleiset oikeusperiaatteet, jotka ovat määriteltynä hankintalain 3.1 §:ssä säädetään julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista seuraavalla tavalla:

Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Hankintalain 3.1§:ssä määritellyt hankintojen periaatteet ovat siis syrjimättömyyden-, yhdenvertaisuuden-, avoimuuden- ja suhteellisuuden periaatteet. Hallintolaki (434/2003) puolestaan säättää yleisesti hallinnon oikeusperiaatteista, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojanperiaate. Hallintolain 2. luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, joihin edellä mainitut hallinnon oikeusperiaatteet olennaisesti kuuluvat. Nämä hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat oleellisella tavalla kaikkea viranomaisen päätösharkintaan liittyvää toimintaa⁶⁰. Tähän toimintaan voidaan mukaan lukea myös julkisiin hankintoihin liittyvät hankintaprosessit, sillä hallintolain 6 §:ssä määritellyt periaatteet velvoittavat viranomaista toimimaan oikeudenmukaisesti, avoimesti ja laissa määritellyn tarkoituksen mukaisesti, mikä on keskeistä myös hankintaprosesseissa. Hankintaprosessit voidaan nähdä oleellisena osana viranomaistoimintaa myös siitä näkökulmasta, että niihin liittyy merkittävää julkisten varojen käyttöä ja ne ovat olennainen osa viranomaisten lakisääteisten tehtävien toteuttamista.

⁵⁸ Määttä – Paso 2019, s. 51.

⁵⁹ Eskola et al. 2017, s. 33.

⁶⁰ Kuntaliitto.fi, kohta – Laki ja hallinto – Hyvän hallinnon perusteet.

Julkisten hankintojen periaatteet ja hallinnon oikeusperiaatteet voivat vaikuttaa erillisiltä, mutta tarkemmin tarkasteltuna niiden tavoitteet ovat yhteneväiset, minkä vuoksi ne ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Molemmat ohjaavat julkisen hallinnon sekä julkisen sektorin toimintaa ja perusajatus on molemmissa samanlainen. Molempien periaatteiden tavoitteena voidaan nähdä olevan julkisen toiminnan laillisuuden varmistaminen sekä oikeudenmukaisuuden ja luottamuksen lisääminen. Molemmat periaatteet edellyttävät ja edistävät avoimuutta, tasapuolista kohtelua, syrjimättömyyttä sekä päätösten perustamista objektiivisiin ja oikeasuhtaisiin kriteereihin. Periaatteiden välinen yhteys voidaan nähdä myös siinä, miten hallinnon yleiset oikeusperiaatteet konkretisoituvat hankintaprosessissa. Tällä tarkoitan sitä, että hallinnon yleisiä periaatteita sovelletaan kaikkeen hallinnolliseen toimintaan, mutta hankintaprosesseissa niiden soveltaminen tarkentuu ja saa niin sanotusti konkreettisemmän muodon hankintalain 3 §:n erityisesti hankinnoissa käytettävien periaatteiden kautta. Voidaan siis todeta, että julkisia hankintoja ohjaavat periaatteet ovat johdettu hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista ja ne on mukautettu erityisesti hankintojen tarpeisiin ja kontekstiin. Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sekä julkisten hankintojen periaatteet ohjaavat siis yhdessä lainsäädännön ohella vahvasti hankintatoimintaa ja siihen liittyvän sääntelyn käytännön tulkintaa sekä oikeudellista arviointia.

Kuntien ja hyvinvointialueiden toteuttamat sidosyksikköhankinnat ovat hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä hankintoja, mutta oikeusperiaatteiden vaikutus ulottuu niihin yhtä lailla. Hallinnon yleiset oikeusperiaatteet nimittäin asettavat keskeiset vaatimukset myös sellaisten hankintojen toteuttamiselle, jotka eivät kuulu hankintalain soveltamisen piiriin. Hallinnon oikeusperiaatteet luovat perustan sille, että kilpailuttamisvelvollisuutta tulee lähtökohtaisesti noudattaa myös hankintalain ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Tämä johtuu siitä, että nämä hankinnat liittyvät usein kilpailutilanteisiin ja sen arviointiin ja koska hallintolain 6 § edellyttää tasapuolisen kohtelun toteutumista viranomaistoiminnassa. Tästä johtuen julkisten varojen käytössä on huomioitava sekä hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa, että sen ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa, että kaikille potentiaalisille tarjoajille taataan yhdenvertaiset mahdollisuudet tarjota tuotteitaan ja palveluitaan.⁶¹

Hankintalaissa säädetään tarkemmin hankintalain soveltamisalaan liittyvistä menettelytavoista. Hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen kuten sidosyksikköhankintojen toteuttamiseen ei sen

⁶¹ Voutilainen – Määttä 2023, s. 125.

sijaan ole tarkkarajaisia menettelytapasäännöksiä. Tästä johtuu esimerkiksi juuri sidosyksikköhankintoja koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus, mikä jättää tarkoituksenmukaisuusharkinnalle paljon tilaa. Tästä syystä myös esimerkiksi kilpailuttamisvelvollisuuteen liittyvät kysymykset eivät sidosyksikköhankinnoissa ole kovin selkeästi hahmoteltavissa. Harkinnanvaraisuutta rajaa kuitenkin juuri hallinnon oikeusperiaatteet ja niiden mukaisesti menetteleminen.⁶² Tällä tarkoitetaan käytännössä sitä, että vaikka hankintalaki ei suorainaisesti säädä tarkoista toimintatavoista liittyen sidosyksikköhankintoihin, se ei kuitenkaan anna hankintayksiköille oikeutta toimia säännöttä, vaan tällaisessa tilanteessa juuri oikeusperiaatteiden rooli korostuu.

Oikeusperiaatteet täydentävät siis monelta osin lainsäädännön tulkintaa myös kuntien ja hyvinvointialueiden tehdessä hankintoja in house -yhtiöiden kautta. Koko sidosyksikköhankintojen toteuttamisen hankintaprosessi vaatii huolellista suunnittelua ja monen asian samanaikaista huomiointia. Erityisesti suhteellisuusperiaatteella ja yhdenvertaisuusperiaatteella on keskeinen rooli varmistettaessa, että hankinnat toteutetaan kilpailua vääristämättä, vaikka sidosyksikköhankinnat muodostavat poikkeuksen hankintalain kilpailuttamisvelvoitteeseen. Julkisissa hankinnoissa suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että hankintamenettelyssä käytettävien toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa hankinnan laajuuteen, arvoon ja tarkoitukseen nähden sekä sitä, että hankinnalle asetetut vaatimukset ja kriteerit ovat tarkoituksenmukaisia tavoiteltavaan päämäärään nähden⁶³. Hankintamenettelyä koskevassa hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp. käytetään suhteellisuusperiaatteen toteutumisesta julkisissa hankinnoissa esimerkkinä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua asiassa C-358/12, Pascolo.⁶⁴

Tapauksessa tarkasteltiin julkisia hankintoja koskevia kriteerejä ja vaatimuksia suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Tapauksessa Milanon kaupunki oli sulkenut yrityksen tarjouskilpailusta sen vuoksi, että yrityksellä oli vähäinen, alle 100 euron suuruinen sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti, mikä vastasi alle viittä prosenttia sen kokonaisvelasta. Unionin tuomioistuin katsoi, että tällainen poissulkeminen rikkoi suhteellisuusperiaatetta, koska laiminlyönti oli merkitykseltään vähäinen eikä vaikuttanut yrityksen luotettavuuteen. Ratkaisussaan tuomioistuin painotti, että hankintaviranomaisten asettamien vaatimusten ja kriteerien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään eikä niiden tulisi ylittää sitä, mikä on välttämätöntä päämäärän

⁶² Voutilainen – Määttä 2023, s. 126.

⁶³ Pekkala et al. 2022, s. 28.

⁶⁴ HE 108/2016 vp. s. 73.

saavuttamiseksi.⁶⁵ Vastaavasti kuntien ja hyvinvointialueiden toteuttaessa hankintansa sidosyksikköhankintana, suhteellisuusperiaate ohjaa hankinnan suunnittelua, vaatimusten asettamista ja menettelytapojen valintaa. Tämä tarkoittaa, että hankinnan ehdot ja toteutustavat tulee mitoittaa hankinnan laajuuden, arvon ja tavoitteiden mukaisesti. Ehtojen on oltava tarkoituksenmukaisia ja välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ilman tarpeetonta kilpailun rajoittamista tai hallinnollista taakkaa. Suhteellisuusperiaate edistää näin kohtuullisuutta hankintaprosessin kaikissa vaiheissa ja varmistaa, että hankinta toteutetaan tehokkaasti, mutta oikeudenmukaisesti.

Suhteellisuusperiaatteen rooli on korostunut uudistetussa hankintalaissa, koska kansallisia hankintoja, sosiaali- ja terveystalushankintoja sekä muita erityisiä palveluhankintoja koskevia sääntöjä on kevennetty. Uuden hankintalain mukaiset säännöt ovat aiempaa yksinkertaisempia, joustavampia ja suppeampia, mikä tarkoittaa, ettei näistä hankinnoista enää säädetä yhtä yksityiskohtaisesti kuin aiemmin. Tämän seurauksena kuntien ja hyvinvointialueiden on kiinnitettävä entistä tarkempaa huomiota siihen, että in house -yhtiöiden kautta toteutetut hankinnat ovat suhteutettuja hankinnan arvoon ja erityispiirteisiin. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että hankintamenettely on perusteltu ja tarkoituksenmukainen suhteessa hankinnan tavoitteisiin sekä, että menettelyn laajuus ei ylitä tarpeellisia rajoja.⁶⁶

Sidosyksikköhankintojen osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kuntien ja hyvinvointialueiden on arvioitava hankintansa vaikutuksia kilpailun rajoittamiseen sekä sen oikeasuhtaisuutta suhteessa hankintalain tavoitteisiin, kuten julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön. Kuntien ja hyvinvointialueiden tulee varmistaa, että sidosyksikköhankinnat ovat aidosti perusteltuja, esimerkiksi silloin, kun hankintojen toteuttaminen omalta määräysvallassa olevalta yksiköltä on kustannustehokkaampaa ja palvelee hankintayksikön omaa toimintaa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sidosyksikköhankinnan käyttämisen on oltava välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista suhteessa sen tavoitteisiin. Mikäli hankinta voidaan toteuttaa kilpailuttamalla ilman merkittävää haittaa toiminnan tehokkuudelle tai laadulle, tulisi kilpailuttaminen asettaa etusijalle.

Oikeuskäytännössä on korostettu suhteellisuusperiaatteen merkitystä esimerkiksi tilanteissa, joissa sidosyksikköhankinnan oikeudelliset edellytykset, kuten määräysvaltakriteeri ja liiketoiminnan rajaaminen, eivät ole täyttyneet. Esimerkkeinä näistä tilanteista voidaan pitää tutkielman toisessa luvussa esiteltyjä oikeustapauksia. Tällaisissa tilanteissa hankintayksikön on arvioitava, onko

⁶⁵ Tuomio 10.04.2014, Pascolo, C-358/12, EU:C:2014:2063.

⁶⁶ Eskola et al. 2017, s. 35.

sidosyksikköhankinnan käyttö oikeasuhtaista vai tuleeko se kilpailuttaa avoimesti markkinoilla. Suhteellisuusperiaate toimii siis keskeisenä arvioinnin työkaluna ja sen avulla hankintayksiköt kuten kunnat ja hyvinvointialueet voivat arvioida, onko sidosyksikköhankinnan käyttö edelleen perusteltua vai tulisiko hankinta toteuttaa kilpailuttamalla.

Yhdenvertaisuusperiaatteen voidaan puolestaan julkisissa hankinnoissa nähdä tarkoittavan sitä, että kaikkia toimijoita kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi riippumatta siitä, toteutetaanko hankintamenettely hankintalain säännösten mukaisesti vai sen ulkopuolella.⁶⁷ Tästä johtuen yhdenvertaisuusperiaate ulottuu myös siis in house -yhtiöiden käyttämiseen hankinnoissa. Tarkemmin ottaen sidosyksikköhankinnoissa tämä tarkoittaa sitä, että hankintayksiköiden on varmistettava, että sidosyksikköaseman hyödyntäminen ei aseta yksityisiä toimijoita epäedulliseen asemaan tai vääristä kilpailua. Erityisen tärkeää on arvioida, täytyvätkö hankintalain mukaiset oikeudelliset edellytykset, kuten määräysvallan ja toiminnan kohdistumisen vaatimukset. Mikäli näitä vaatimuksia ei noudateta, voi hankintayksikkö saavuttaa perusteetonta kilpailuetua, mikä rikkoo yhdenvertaisuusperiaatetta. Oikeustapauksissa on korostettu, että sidosyksikköhankintojen toteuttamisessa tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei yksityisiä toimijoita suljeta markkinoilta perusteettomasti. Hankintayksiköiden tulee lisäksi huolehtia siitä, että päätöksentekoprosessi on avoin ja läpinäkyvä, jotta markkinaosapuolet voivat arvioida hankintojen oikeutusta.

Yhdenvertaisuus edellyttää siis tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. Hallintolain mukaan viranomaisen on sovellettava lakia johdonmukaisesti ilman perusteettomia eroja. Tasapuolisuuden vaatimus merkitsee, että kaikille hallinnossa asioiville taataan yhtäläiset mahdollisuudet hoitaa asioitaan ja valvoa oikeuksiaan. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun viranomainen käyttää hankintavaltaa yksityisten oikeusasemaan tai toimintaan vaikuttaessaan. Ratkaisujen on oltava johdonmukaisia, ja poikkeamat perustuttava erityistilanteisiin. Hankintalain ulkopuolisissa hankinnoissa on erityisen tärkeää noudattaa tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Tämä käytännössä tarkoittaa sitä, että hankinnat tulee kilpailuttaa avoimesti ja viranomaisen on varmistettava, että hankinnan valmistelu ja päätöksenteko toteutetaan tasapuolisuutta noudattaen.⁶⁸ Syrjimättömyys koskee erityisesti vaatimuksia, jotka eivät saa suosia tai syrjiä tarjoajia esimerkiksi maantieteellisen sijainnin, paikallistuntemuksen tai vertailukriteerien perusteella ilman perusteltua syytä. Hankinnan vaatimusten tulee mahdollistaa uusien yritysten osallistuminen, mutta niiden on myös varmistettava, että tarjoaja kykenee toteuttamaan hankinnan luotettavasti.⁶⁹

⁶⁷ Voutilainen – Määttä 2023, s.127.

⁶⁸ Voutilainen – Määttä 2023, s. 128.

⁶⁹ Voutilainen – Määttä 2023, s. 141.

Suhteellisuusperiaate siis varmistaa, että hankinnat toteutetaan tarkoituksenmukaisesti, siten että hankintamenettely on suhteutettu hankinnan laajuuteen, arvoon ja tavoitteisiin. Yhdenvertaisuusperiaate puolestaan takaa sen, että kaikki toimijat, mukaan lukien yksityiset toimijat, saavat tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Näiden periaatteiden asianmukainen noudattaminen yhdessä hankintalain kanssa luo oikeudellisen perustan, joka mahdollistaa sen, että kunnat ja hyvinvointialueet voivat toteuttaa sidosyksikköhankintansa oikein, kilpailua vääristämättä ja pyrkiä julkisten varojen tehokkaaseen käyttöön. Vaikka sidosyksikköhankinnat ja muut hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät hankinnat antavat hankintayksiköille laajaa harkintavaltaa, oikeusperiaatteet toimivat keskeisenä ohjenuorana ja rajaavat tätä harkintavaltaa merkittävästi.

Suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden soveltaminen yhdessä muiden hankintalain periaatteiden sekä hankintalain kanssa luo johdonmukaisuutta hankintaprosessiin, oli kyseessä sitten hankintalain piiriin kuuluva tai sen ulkopuolelle jäävä hankinta. Jokaisen hankinnan kohdalla on oleellista huomioida myös se, että hankintayksiköiden vastuulla on huolellisesti arvioida, täyttyvätkö oikeudelliset edellytykset ja periaatteet kussakin yksittäisessä sidosyksikköhankinnassa. Oikeusperiaatteiden huomioimisen voidaan myös todeta vaikuttavan suoraan hankintojen lainmukaisuuteen sekä markkinoiden toimivuuteen, sillä periaatteiden noudattaminen edistää markkinoiden tasapainoista ja tehokasta toimintaa. Niiden avulla pyritään turvaamaan yksityisten toimijoiden tasapuolinen kohtelu sekä kilpailuneutraliteetti. Näin ollen oikeusperiaatteiden integrointi hankintaprosesseihin lisää sekä sääntelyn legitimiyyttä että markkinoiden toimivuutta. Periaatteiden huomiotta jättäminen voi puolestaan johtaa hankintalainsäädännön rikkomiseen ja aiheuttaa oikeudellisia seuraamuksia, kuten markkinaoikeuden puuttumista asiaan.

3.3 Sidosyksikköhankintasääntelyn tulevaisuus

Aikaisemmissa luvuissa on käyty läpi sidosyksikkösääntelyn kokonaisuutta suomalaisessa lainsäädännössä, sen tämänhetkisessä muodossa. Mitä kuitenkin tulee sidosyksikkösääntelyn tulevaisuuteen, on vielä monelta osin epävarmaa. Luvussa kaksi läpi käydyn Sarastia -tapauksen lopullisen ratkaisun ohella sidosyksikkösääntelyn kenttään kohdistuu muitakin mahdollisia muospaineita. Ajankohtaisimpana on tällä hetkellä vireillä oleva keskustelu liittyen in house -yhtiöiden käytön mahdolliseen rajoittamiseen ja sen myötä hankintalain uudistamiseen.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on lukuisia kirjauksia liittyen julkisiin hankintoihin. Pääsääntöisesti sidosyksikköhankintoja koskevia kirjauksia on kaksi ja näistä ensimmäisen mukaan hankintoja sääntelevää lainsäädäntöä tulisi tiukentaa siten, että sidosyksikköhankinnat olisivat vaihtoehto vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti markkinavaihtoehtoja edullisempi ratkaisu tai kun niiden toteuttamiseen on muu erityisen painava julkinen intressi. Toinen kirjaus liittyy sidosyksikön omistukseen ja sen mukaan omistukselle tulisi asettaa yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti. Ehdotettu prosenttimäärä hankintayksikön sidosyksikön omistusosuudelle on 10 prosenttia.⁷⁰ Nämä hallitusohjelmassa esitetyt kirjaukset tarkoittaisivat kuntien ja hyvinvointialueiden hankintojen osalta käytännössä sitä, että niiden mahdollisuutta käyttää omia yhtiöitään osana palveluntuotantoaan rajattaisiin merkittävästi. Näiden kirjausten lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu myös muita in house -yhtiöiden käyttöön liittyviä kohtia. Näihin kuuluvat esimerkiksi pyrkimys rajata in house -yhtiöiden käyttöä hankinnoissa erityisesti toimialoilla, joilla on toimivat markkinat, kuten esimerkiksi ICT-, taloushallinto-, siivous- ja ruokapalveluiden kohdalla. Nämä toimialat liittyvät läheisesti juuri kuntien ja hyvinvointialueiden palveluntuotantoon, sillä monet sidosyksikköhankintoina toteutetut hankinnat liittyvät erilaisiin tukipalvelujen ostoihin.

Kaavailut muutokset ovat herättäneet osapuolien välillä kiivasta keskustelua ja mielipiteet ovat usein riippuvaisia siitä, mistä näkökulmasta tai ns. kenen ”puolelta” asiaa tarkastelee. Erityisesti suunniteltu 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksen asettaminen jakaa mielipiteitä. Mahdollisiin muutoksiin liittyen kunnissa ja hyvinvointialueilla on nostettu huolenaiheeksi erityisesti se, että muutoksen toteutuessa se johtaisi jo olemassa olevien palvelurakenteiden purkamiseen ja uudelleen rakentamiseen. Tämä puolestaan aiheuttaisi mittavat hallinnolliset kustannukset kuntien ja hyvinvointialueiden jo entuudestaan tiukan taloudellisen tilanteen päälle ja toteutuessaan kunnissa ja hyvinvointialueilla pelätään tällä hetkellä hyvin toimivien palvelujen saatavuuden heikkenevän. Kunnissa ja hyvinvointialueilla huolta herättää myös se, ettei muutosehdotuksissa heidän mukaansa huomioida riittävästi alueellisia eroja.⁷¹

Kunnissa ja hyvinvointialueilla on alueittain hyvinkin erilaiset lähtökohdat, tarpeet sekä markkinatilanne. Esimerkiksi väkiluvultaan pienemmillä alueilla tilanne voi hyvinkin olla sellainen, ettei nykyisin in house -yhtiöiden kautta tuotettavaa palvelua ole saatavilla yksityisiltä markkinoilta. Tällaisessa tapauksessa siis olemassa olevien in house -yhtiöiden rakenteiden purkaminen ei johtaisi

⁷⁰ Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.06.2023, s. 105.

⁷¹ Kuntaliitto.fi 19.09.2024, kohta Tiedotteet – 2024 – Yli 80 kunnan kunnanjohtajat ympäri Suomen vetoavat hallitukseen: In house -yhtiöiden käytön rajaamisessa katastrofin ainekset.

hankintojen kilpailuttamiseen yksityisillä markkinoilla vaan siirtyisi takaisin kunnille ja hyvinvointialueille itselleen. Palvelujen takaisin siirto kuntien ja hyvinvointialueiden itsensä hoitamaksi ei myöskään ole ongelmatonta tai kustannusvapaata, sillä se vaatii lisää osaavaa työvoimaa.⁷² Huomion arvoista on nostaa esille myös se, ettei hankintojen kilpailuttaminenkaan ole edullista vaan se aiheuttaa kustannuksia, sillä hankintojen toteuttaminen on monivaiheinen prosessi, jossa on paljon liikkuvia osia. Kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta asiaa tarkastellen voidaan siis todeta, että muutosten toteuttaminen ja siitä seuraavien toimenpiteiden toteuttaminen nostaisi kustannuksia kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Jos asiaa puolestaan tarkastellaan muutoksen ajajan eli hallituksen sekä yksityisillä markkinoilla toimivien yrittäjien näkökulmasta, näyttäytyy muutokseen suhtautuminen hieman erilaiselta. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan kirjattuja muutosehdotuksia perustellaan pitkälti pyrkimyksillä toiminnan tehokkuuden lisäämisellä sekä säästöjen hakemisella. Hallitusohjelmassa tunnustetaan kuitenkin sidosyksikköhankintojen olevan joustava ja tehokas tapa järjestää palveluja ja korostetaan, että ongelmalliseksi kehitys muodostuu silloin, kun julkisen sektorin toimija eli esimerkiksi tässä tapauksessa kunnat ja hyvinvointialueet toimivat markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa⁷³. Tällä tarkoitetaan yksinkertaisuudessaan sitä, että yksityiset toimijat saattavat joutua epäedulliseen asemaan suhteessa julkisiin varoin järjestettävään toimintaan. Tämä voi pitkällä aikavälillä haitata markkinoiden tasapainoista kehitystä sekä heikentää yksityisten toimijoiden toimintamahdollisuuksia. Nämä seikat huomioon ottaen voidaan todeta, että mahdollisen uudistuksen puoltamisen taustalla on myös useita valideja perusteita.

Tällä hetkellä hallituksen kaavailut muutokset ovat edenneet työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän valmisteluun. Valmisteltujen esitykset hankintalainsäädännön muuttamiseksi siirtyvät seuraavaksi lausuntokierrosvaiheeseen, jonka jälkeen hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2025 aikana⁷⁴. Eri osapuolten perusteltujen erimielisyyksien huomioon ottamiseksi olisi tärkeää, että lakimuutosten vaikutusten arviointia tehtäisiin muutosehdotuksen edetessä perusteellisesti, jokaista osapuolta kuullen sekä yhteisvaikutukset huomioiden. Vallitsevaa tilannetta tarkasteltaessa on selvää, että sidosyksikköhankintojen toimintakenttä on jonkinlaisessa murroksessa huolimatta siitä, toteutuuko tämä kyseessä oleva lakimuutos. On nimittäin syytä olettaa, että Sarastia -tapauksen

⁷² Kuntalehti.fi 26.10.2023, kohta Talous – Päättäjät huolissaan Kustoksen kyselyssä: Mikä on in house -yhtiöiden tulevaisuus.

⁷³ Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.06.2023, s. 105.

⁷⁴ Kuntaliitto.fi 27.11.2024, kohta Tiedotteet – 2024 – Hankintalain valmistelun työryhmä päätti työnsä: Inhouse yhtiöiden mekaaninen rajoitus etenemässä kuntien huolesta huolimatta.

lopullinen ratkaisu tulee myös osaltaan vaikuttamaan sidosyksikköhankintojen toteuttamiseen. Jos ratkaisu jää lainvoimaiseksi, voi monen jo olemassa olevan in house -yhtiön sidosyksikköstatus murentua, jolloin esimerkiksi kunnissa ja hyvinvointialueilla on edessä olemassa olevien rakenteiden muuttaminen.⁷⁵

Muutoksilla voidaan nähdä olevan myös yhteys suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden toteuttamiseen, sillä kaavailtujen uudistusten toteuttaminen edellyttää tasapainoilua näiden periaatteiden sekä myös muiden oikeusperiaatteiden välillä. Suhteellisuusperiaatteen osalta tulisi tarkastella muun muassa sitä, ovatko muutokset tarkoituksenmukaisia ja suhteessa niiden avulla tavoiteltuun hyötyyn. Yhdenvertaisuusperiaatteen osalta tulisi kiinnittää huomiota ja korostaa sitä, että muutosten vaikutuksia on arvioitava eri alueiden ja toimijoiden lähtökohdat huomioiden, jotta voidaan varmistua yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta. Periaatteet huomioon ottamalla voidaan siis osaltaan varmistaa ja lisätä muutosten oikeudenmukaisuutta. Kaiken kaikkiaan tulevat vuodet tulevat olemaan mielenkiintoisia näiden käynnissä olevien muutosten ja niiden mahdollisten vaikutusten näkökulmasta.

⁷⁵ Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) 18.09.2024, In-house-sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla, s. 25.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin sidosyksikköhankintoja ja niitä koskevaa sääntelyä erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta. Tutkielman tavoitteena oli analysoida lainopin avulla sidosyksikköhankintojen sääntelyä keskittyen suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteiden toteutumiseen. Tutkimus pyrki vastaamaan tavoitteisiinsa tarkastelemalla sidosyksikköhankintoja säätelevää lainsäädäntöä sekä arvioimalla sääntelyn soveltamista näiden oikeusperiaatteiden näkökulmasta.

Tutkimuksessa perehdyttiin erityisesti hankintalain (1397/2016) tulkintaan sekä muiden aiheeseen liittyvien säädösten sisältöön. Lisäksi tarkasteltiin oikeuskäytäntöä, joka havainnollistaa, miten suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet konkretisoituvat käytännössä. Sidosyksikköhankintojen osalta erityistä huomiota kiinnitettiin oikeudellisiin haasteisiin, kuten määräysvallan ja toiminnan kohdistumisen kriteerien täyttymiseen sekä näiden kriteerien tulkintaan tapauskohtaisesti.

Tutkielman ensimmäisessä varsinaisessa luvussa, eli pääluvussa kaksi syvennyttiin sidosyksikköhankintojen sääntelyyn. Luvusta käy ilmi, että sidosyksikköhankinnat ovat yksi merkittävimpiä soveltamisalapoikkeuksia julkisia hankintoja koskevassa sääntelyssä. Sidosyksikköhankintojen sääntelyn voidaan katsoa saaneen alkunsa Euroopan unionin oikeuskäytännössä, kun EUT antoi ratkaisunsa niin sanotussa Teckal -tapauksessa. Kotimainen hankintalainsäädäntö uudistui vuonna 2016, jolloin voimaan saatettiin kolme EU:n hankintadirektiiviä. Näiden direktiivien implementointi osaksi kotimaista lainsäädäntöä, on muovannut kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön sen tämänhetkiseen muotoon. Luvussa käytiin yksityiskohtaisesti läpi sidosyksikköhankintojen oikeudelliset edellytykset ja niistä säättävä hankintalain 15 §. Tämä pykälä on keskeisin yksittäinen sidosyksikköhankintoja säätelevä pykälä ja siinä määritellyt oikeudelliset edellytykset koskevat määräysvaltaa, ulosmyynnin rajoitusta sekä toiminnan kohdistumisen vaatimusta.

Luvussa tarkasteltiin kotimaisen oikeuskäytännön kautta muutaman sidosyksikköhankintojen oikeudellisen edellytysten toteutumista. Oikeuskäytännön tarkastelun pohjalta voidaan todeta, että erityisesti määräysvaltakriteeriin ja sen tulkintaan liittyy merkittäviä tulkinnanvaraisuuksia. Tulkinnanvaraisuuksien voidaan katsoa johtuvan erityisesti siitä, ettei hankintalaissa suoranaisesti määritellä tai oteta kantaa esimerkiksi hankintayksikön omistusosuuteen suhteessa sen sidosyksikköön. Näiden edellytysten täytyminen tapahtuu oikeuskäytännössä tapauskohtaisesti, mikä johtaa tulkintaeroihin ja haasteisiin sääntelyn soveltamisessa. Tämä puolestaan aiheuttaa

epäselvyyttä erityisesti kunnissa ja hyvinvointialueilla, joissa tehdään vuosittain merkittävä määrä in house -hankintoja. Tulkinnanvaraisuus ja sääntelyn monimutkaisuus korostavat tarvetta kehittää selkeämpiä suuntaviivoja ja vahvistaa sääntelyn valvontaa entisestään. Lisäksi hankintayksiköiden koulutus ja tietoisuuden lisääminen sidosyksikköhankintojen oikeudellisista edellytyksistä ovat välttämättömiä sääntelyn tehokkaalle soveltamiselle.

Tutkielman toisessa pääluvussa, eli luvussa kolme käsiteltiin tarkemmin kuntien ja hyvinvointialueita niiden tehdessä sidosyksikköhankintoja sekä tarkasteltiin sitä, millainen rooli oikeusperiaatteilla on. Luvun perusteella voidaan todeta kuntien ja hyvinvointialueiden olevan sidosyksikköhankintojen merkittävimpiä toimijoita Suomessa. Ne vastaavat lakisääteisesti merkittävästä osasta palveluiden järjestämisestä ja voivat hyödyntää sidosyksiköitä esimerkiksi tukipalvelujen tuottamiseen ilman kilpailutusta. Kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköaseman määrittely perustuu ja on vahvasti sidottuna hankintalain 15 §:n oikeudellisiin edellytyksiin.

Oikeusperiaatteiden osalta tarkasteltiin ensinnäkin niiden roolia yleisesti osana lainsäädäntöä ja sen tulkintaa täydentävinä kokonaisuuksina. Tähän liittyen luvun tärkeimpänä nostona voidaankin pitää sitä, että vaikka oikeusperiaatteet ovat tärkeitä sääntelyn tulkinnassa, ne toimivat ensisijaisesti sidosyksikkösääntelyä täydentävänä elementtinä. Oikeusperiaatteiden yleisesti ja erityisesti tässä tutkielmassa tarkempaan käsittelyyn otetut suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen avulla voidaan käytännössä täydentää sääntelyn teknisiä vaatimuksia. Näihin periaatteisiin liittyen voidaan todeta kuitenkin myös se, että niiden perusteella ei siis yksin voida ratkaista sääntelyyn liittyviä haasteita vaan sitä varten tarvitaan selkeyttä lainsäädäntöön. Oikeusperiaatteiden sekä kuntien ja hyvinvointialueiden osalta voidaan tutkielman perusteella myös todeta se, että oikeusperiaatteiden noudattaminen edellyttää tarkempia soveltamisohjeita ja yhtenäisempiä käytäntöjä.

Tutkimus osoitti, että sidosyksikköhankintojen kasvava merkitys kuntien ja hyvinvointialueiden hankintatoiminnassa tuo mukanaan tarpeen jatkuvalle oikeuskäytännön seurannalle ja osaamisen kehittämiseksi. Sidosyksikköhankintojen sääntelyn tämänhetkistä tilaa voidaan luonnehtia siis muutoksessa olevaksi. Tulevat lakimuutokset, kuten esimerkiksi kaavailut tiukennukset nykyiseen hankintalakiin sekä hyvinvointialueiden toiminnan vakiintumisen vaikutukset, sekä EU:n sääntelyn kehitys voivat merkittävästi muokata sidosyksikköhankintojen toimintaympäristöä tulevaisuudessa. Näitä muutoksia tulisi arvioida tarkasti oikeusperiaatteiden näkökulmasta, jotta voidaan varmistaa sääntelyn oikeudenmukaisuus ja tehokkuus. Oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen huomioiminen voi auttaa varmistamaan sääntelyn

tarkoituksenmukaisuutta ja luomaan tasapainoa julkisen sektorin tehokkuuden ja markkinoiden tasapuolisuuden välillä.

Sääntelyn selkeyttämis- ja yhtenäistämistoimien käytännön vaikutukset olisivat merkittäviä kunnille ja hyvinvointialueille. Selkeämpi sääntely vähentäisi tulkinnanvaraisuuksia ja oikeudellisia ristiriitoja, mikä puolestaan parantaisi hankintaprosessien ennakoitavuutta ja tehokkuutta. Tämä voisi myös lisätä yksityisten toimijoiden luottamusta sidosyksikköhankintojen oikeudenmukaisuuteen ja vähentää markkinoiden vääristymiä. Lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden resurssien tehokas kohdentaminen helpottuisi, kun juridisia epäselvyyksiä olisi vähemmän. Toisaalta sääntelyn selkeyttäminen voisi lisätä kunnille ja hyvinvointialueille lyhyellä aikavälillä hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia, sillä uusia ohjeistuksia ja toimintatapoja olisi otettava käyttöön. Pitkällä aikavälillä sääntelyn parantaminen kuitenkin edistäisi sidosyksikköhankintojen tavoitteiden, kuten tehokkuuden ja kilpailuneutraliteetin, saavuttamista.

Yhteenvedona voidaan siis todeta, että sidosyksikköhankinnat ja niiden sääntely ovat kokonaisuutena moniulotteinen sekä juridisesti katsoen mielenkiintoinen ja haastava. Vaikka nykyinen sääntely tarjoaa perustan sidosyksikköhankintojen toteuttamiselle, tulkintaongelmat ja sääntelyn tulkinnan aiheuttamat käytännön haasteet korostavat sääntelyn kehittämisen ja yhdenmukaistamisen tarvetta. Jatkuva oikeuskäytännön seuranta, sääntelyn päivittäminen ja hankintayksiköiden osaamisen kehittäminen ovat ratkaisevia tekijöitä sääntelyn tarkoituksenmukaisen toteutumisen varmistamiseksi. Nämä asiat huomioimalla voidaan saavuttaa tasapaino julkisten varojen tehokkaan käytön ja kilpailuneutraliteetin välillä.