

JÄNNY

Sidosyksikkö- eli in-house -järjestämisen juridiikka

Neuvontaklinikka 16.2.2024 klo 9-10

Johtava juristi Eeva-Riitta Högnäs ja erityisasiantuntija Niina Ruuskanen
Julkisten hankintojen neuvontayksikkö



Kilpailutus- suunnitelmat

Lisätietoa: Tuula Risikko ja Laura Kivikangas
Hansel Oy - Hilma-tiimi

Kilpailutussuunnitelmat

- Koko julkiselle sektorille tarkoitettu toiminnallisuus [Hilmassa](#), jonka avulla hankintayksiköt julkaisevat suunnitelmiaan tulevista kilpailutuksista entistä aikaisemmassa vaiheessa
- Yritykset voivat **hakea** kiinnostavia suunnitelmia Hilmasta ja luoda **Hakuvahdin** seuraamaan niitä
 - Yritys saa ilmoituksen sähköpostiinsa, kun hakuehdot täyttäviä suunnitelmia on julkaistu Hilmassa
- Yritykset voivat **ilmoittaa kiinnostuksensa** suunnitelmaa kohtaan hankintayksikölle Hilmassa
 - Hankintayksikkö saa tiedon kiinnostuksesta ja sähköpostiosoitteen
 - Yritys saa ilmoituksen sähköpostiin, jos suunnitelmaan on julkaistu **kysymyksiä ja vastauksia** tai jos hankintayksikkö on päivittänyt suunnitelmaa

JHNY
20 vuotta!



JHNY

JHNY

Johdatus sidosyksiköihin

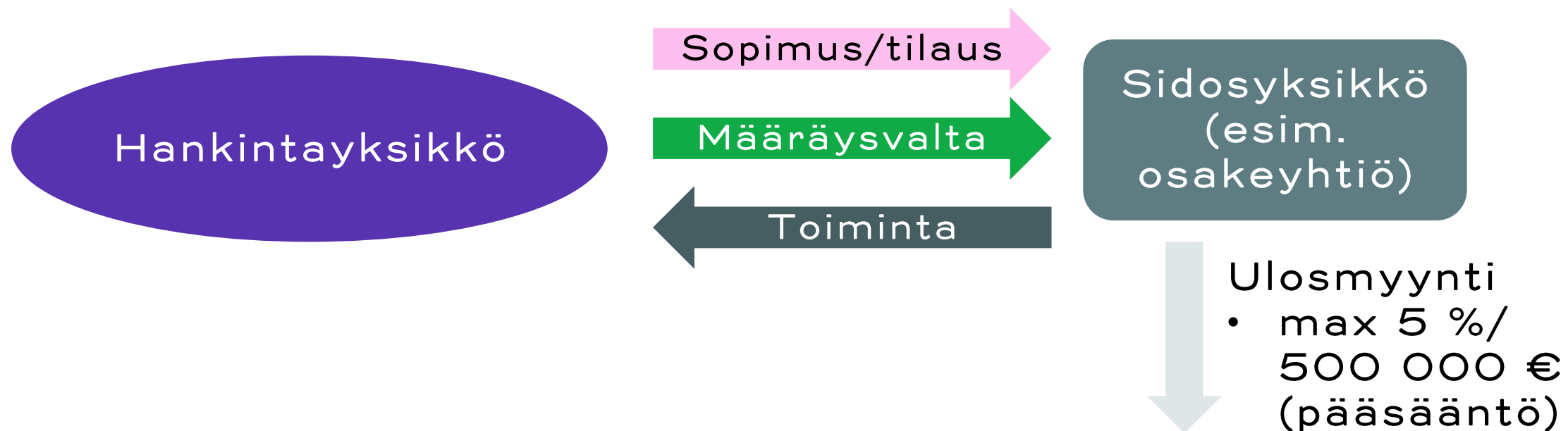
Sidosyksikkösääntelyn tausta

- Poikkeus hankintalain soveltamisalaan
 - Syntynyt unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (alkaen asia C-107/98, Teckal)
 - Sidosyksiköltä tehdyt hankinnat rinnastetaan omana työnä tekemiseen
 - Sidosyksikkösääntelyn taustalla on pyrkimys mahdollistaa hankintayksiköille toiminnan järjestäminen myös tilanteissa, joissa hankintayksiköstä erillinen oikeushenkilö on käytännössä osa hankintayksikön organisaatiota (konsernirakenne)

15 § Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä

1. Sidosyksikkö on hankintayksiköstä **muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen** yksikkö
2. Hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää **määräysvaltaa** yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa
3. Sidosyksikkö harjoittaa **enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden** liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on
4. Sidosyksikössä **ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa**

Sidosyksikkö



Sidosyksikköhankinnat erityisaloilla

- Erityisalojen hankintalain sidosyksikkösäännöt pääosin yhtenevät hankintalain säännösten kanssa
- Poikkeuksena ulosmyyntiraja **20 %**
- Erityisalojen sidosyksikkösääntelyä sovelletaan vain viranomaishankintayksiköihin
- Erityisaloilla lisäksi muita soveltamisalapoikkeuksen muodostavia yhteistyömuotoja:
 - Sidosyritys
 - Yhteisyritys

JHNY

Sidosyksikön määritelmän elementit

JHNY

1. Itsenäisyys

1. Muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen

- Esimerkiksi hankintayksikön omistama osakeyhtiö
- Samaan oikeushenkilöön kuuluvien yksiköiden väliset hankinnat eivät siis ole sidosyksikköhankintoja
 - Esim. kunnan hankinnat omalta liikelaitokselta
 - Valtio (ministeriöt, virastot ym. valtakunnalliset hallintoelimet) katsottu perinteisesti yhdeksi oikeushenkilöksi

JHNY

2. Määräysvalta

Määräysvalta EUT:n oikeuskäytännössä 1/3

C-107/98, Teckal

Viranomaisen valvottava oikeushenkilöä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja oikeushenkilön on harjoitettava pääosa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa.

C-458/03, Parking Brixen

”Todistustaakka” poikkeuksellisten olosuhteiden käsillä olosta niihin vetoavalla. Toimintaperiaatteiltaan liiketoiminnallisessa yrityksessä, jonka hallituksella laajat toimivaltuudet, ei ole kysymys kunnan määräysvaltaan kuuluvasta yksiköstä.

C-340/04, Carbotermo ym.

Toimintaa, joka on otettava huomioon, kun yritys on useiden julkisyhteisöjen omistuksessa, on se, jota kyseinen yritys harjoittaa kaikkien näiden julkisyhteisöjen kanssa. On merkityksetöntä, suorittaako maksun yritykselle sen omistava julkisyhteisö vai tämän toimeksiannosta ulkopuoliset käyttäjät.

Määräysvalta EUT:n oikeuskäytännössä 2/3

C-295/05, Asemfo

Määräysvaltaa koskeva vaatimus voi täytyä, vaikka jokin viranomaisen omistaisi vain 0,25 % julkisen yrityksen pääomasta. Ratkaisevaa ei ole sinänsä omistuksen suuruus, vaan tosiasiallisen määräysvallan olemassaolo ja toiminnan kohdistuminen [pienomistajiin].

C-324/07, Coditel Brabant

Päätöksentekuelinten muodostuminen viranomaisten edustajista merkitsee mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisevasti em. tavoitteisiin ja päätöksiin. Yhteistä määräysvaltaa käyttävien vallan ei tarvitse olla kaikilta osin täysin sama. Vallan oltava todellista, mutta sitä ei tarvitse käyttää yksin.

C-573/07, Sea

Määräysvaltavaatimus voi täytyä myös niin, että vähimmäisosakkeenomistajina toimivat viranomaiset yhdessä käyttävät ratkaisevaa määräysvaltaa yhtiössä. Em. tavoitteisiin ja päätöksiin on mahdollista vaikuttaa ratkaisevasti myös tietyt määräys- ja päätöksentekovaltuudet omaavien komiteoiden kautta.

Määräysvalta EUT:n oikeuskäytännössä 3/3

C-182/11, C-183/11, Econord

Määräysvallan oltava rakenteellista ja toiminnallista - muodollinen ei riitä. Yhteinen määräysvalta ei voi perustua vain enemmistöosuuden omistavalle kuuluvaan määräysvaltaan. Yhteinen määräysvalta edellyttää jokaisen omistavan osan yksiköstä ja osallistuvan johtaviin elimiin.

C-383/21, C-384/21, Sambre & Biesme ym.

Edustus päätöksentekelimissä ei riittävää, kun yksikön hallituksen jäsenenä toimii toisen viranomaisen edustaja, vaikka kyseinen edustaja on myös ensimmäisen viranomaisen hallituksen jäsen. Edustajan tulee toimia nimenomaisesti myös ensimmäisen viranomaisen edustajana.

Yhteenveto määräysvallasta

- Määräysvaltaa tulee käyttää samoin kuin hankintayksikkö käyttäisi omiin toimipaikkoihinsa
- Käytännössä hankintayksikön **omistus** sidosyksiköstä
 - Omistuosuuden **suuruus** ei ole ollut ratkaiseva tekijä sidosyksikköaseman tulkinnassa oikeuskäytännössä
- Ratkaisevaa ollut, miten hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa
 - Ratkaiseva vaikutusvalta strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin
 - Voi olla välillistä (pl. tilanteet, joissa käytetään yhdessä määräysvaltaa)

Yhteinen määräysvalta

- Hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää määräysvaltaa niiden yhteisesti omistamaan sidosyksikköön
- Yhteisen määräysvallan kriteerit:
 1. Sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista
 - Yksittäinen edustaja voi edustaa useita hankintayksiköitä
 2. Omistajat voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin
 3. Sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti
- Pelkkä omistus ei siis muodosta määräysvaltaa

Määräysvallan käyttäminen käytännössä

- *”Rakenteellista ja toiminnallista – muodollinen ei riitä”*
- Huomiointi sidosyksikön yhtiöjärjestyksessä, osakassopimuksessa ym. perustamisasiakirjoissa
 - Toimielinten roolit, tehtävät, oikeudet
 - Rajoitukset hallitustyöhön?
- Edustaja sidosyksikön toimielimessä
 - Hallitus, komiteat, muut elimet
 - Edustajan tietoisuus edustamistaan omistajista
- Pyrkimys osallistua toimintaan ja päätöksentekoon
 - Erityisesti, jos hankkii sidosyksiköltä!

JHNY

3. Rajallinen ulosmyynti

Toiminnan kohdistuminen eli ns. ulosmyynti

- Ulosmyyntirajoituksella (5 %/500 000 €) pyritään varmistamaan se, ettei poikkeuksella aiheuteta kilpailun vääristymistä
- Lasketaan kolmen edeltävän vuoden kokonaisliikevaihdosta (per vuosi)

Ulosmyynnin erityistapauksia

- Tulkinnassa keskeistä se, mitä HY ja sidosyksikkö sopineet sidosyksikön toiminnasta
 - Esim. järjestämismvastuuseen perustuva ulkopuolisiin kohdistuva toiminta voidaan katsoa rinnastuvan omistajan ostoihin (esim. lakiin perustuva kunnan velvollisuus järjestää jätehuollon palvelut (KHO 25.1.2017, taltio 232))
- Myös toimivallan siirron perusteella tapahtuva myynti rinnastuu HY:n ostoihin (KHO:2020:146, C-328/19 Porin Linjat)

Poikkeukset ulosmyyntirajoihin

- Viiden prosentin rajoitusta ei sovelleta, kun muiden kuin määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta **keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa**
 - Ei saa kuitenkaan ylittää direktiivin 20 % enimmäisrajaa
- Ei vastaavaa markkinaehtoista toimintaa
 - Ulosmyyntiraja **10 %**
 - 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta

Avoimuusilmoitus todentaa markkinapuutteen

- Avoimuusilmoituksella varmistetaan, ettei markkinaehtoista toimintaa ole (10 % ulosmyyntiraja)
- Hankintayksikkö julkaisee
- Jos avoimuusilmoitukseen ei tule vastauksia 14 vrk:n kuluessa > ei markkinaehtoista toimintaa
- Saatujen vastausten tulkinta:
 - ”Ulosmyyntirajan jouston esteeksi katsotaan vain sellainen vastaus, joka on alustavissa sopimusneuvotteluissa todettu sisällöllisesti ja muilta ehdoiltaan sidosyksikön kanssa **tehtäväksi aiottua sopimusta vastaavaksi ja jonka toteuttamiseen vastaaja on sitoutunut**” (TaVM 31/2016 vp)
- Korkeampaa ulosmyyntirajaa voi soveltaa kolme vuotta

JHNY

4. Ei yksityistä pääomaa

Vain hankintayksiköiden pääomaa

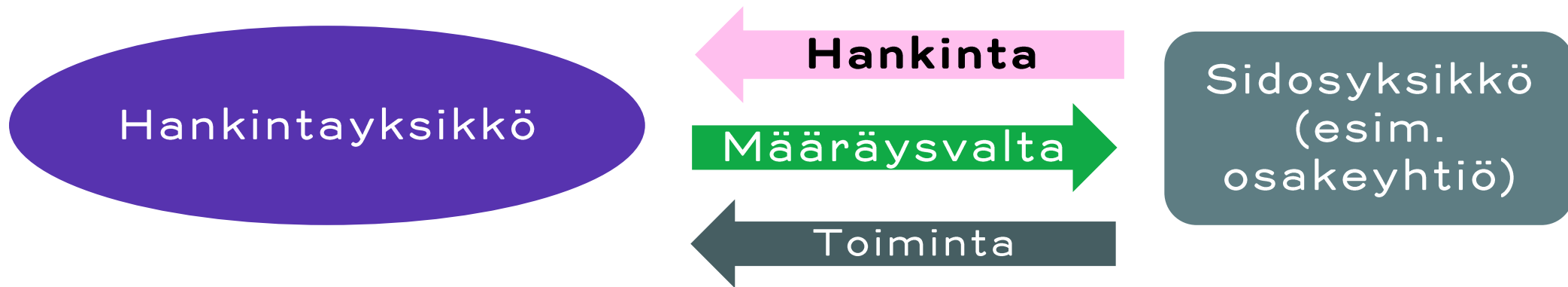
- Vähäinenkin yksityinen omistus tai pääomaa sulkee sidosyksikköpoikkeuksen mahdollisuuden
- Oikeuskäytäntöä esimerkiksi:
 - C-26/03 Stadt Halle
 - *”... yksityisen pääoman sijoittaminen yritykseen on yksityisille eduille ominaisten vaikuttimien mukaista ja sillä pyritään luonteeltaan erilaisiin tavoitteisiin.”*
 - MAO 207/18
 - Työterveysyrityksen myynti yritykselle, jossa laaja omistajapohja
 - MAO 64/19
 - Osto sidosyksiköksi luullulta yritykseltä, jonka omistajista 2/3 muita kuin hankintayksiköiltä

JHNY

Konsernin hankinnat sidosyksikkötilanteessa

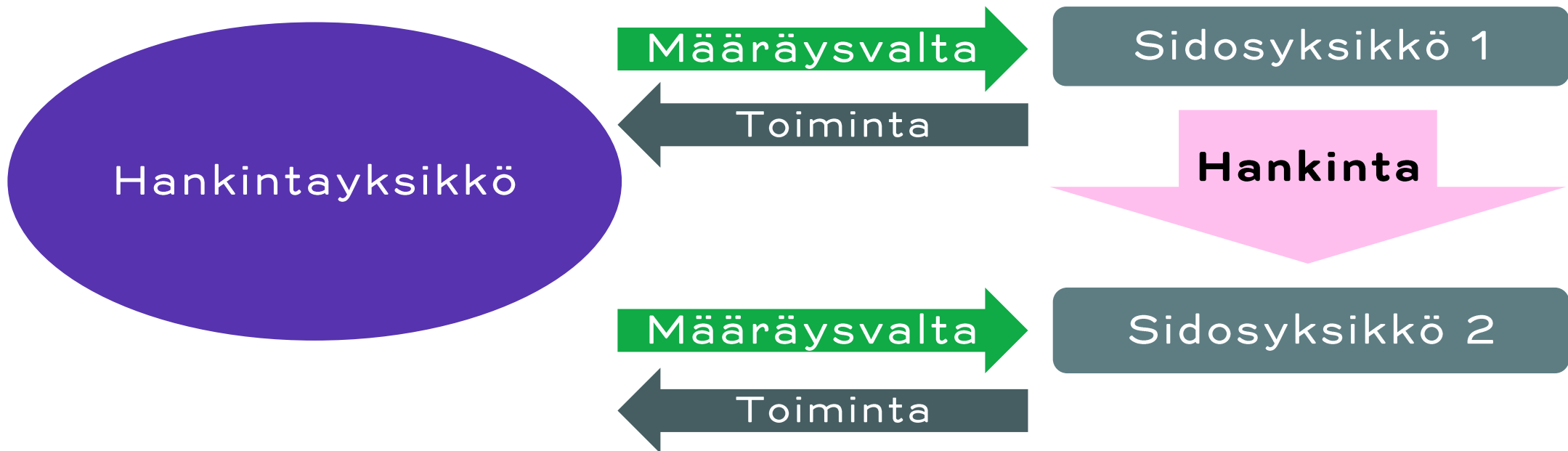
Käänteinen sidosyksikkösuhde

- Hankintalakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on itsekin hankintayksikkö, **tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä taholta**



In-house sisters

- Hankintalakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta hankintayksiköltä



Sidosyksikköön liittyvät sopimuskuviot

1/2

- Voiko hankintayksikkö shoppailla sidosyksikön ja kilpailutuksen välillä?
 - Hankinnan toteuttamistapa tulisi päättää ennen toteutusta. Toteutustapaa voi vaihtaa tuotantotapa-analyysia päivitettäessä
 - Tehty sopimus on sitova
 - Huom ero yhteishankintaan
- Voiko hankintayksikkö ostaa sidosyksiköltä palveluja, joista ei nimenomaisesti ole sovittu?
 - Hankintayksikkö ratkaisee, mitkä hankinnat se toteuttaa sidosyksikössä
 - Järjestämisen ei tarvitse tapahtua tietyssä määrämuodossa, kuten hankintasopimus

Sidosyksikköön liittyvät sopimuskuviot

2/2

- Korvaus määritetään tuotekohtaisesti
- Sidosyksikön alihankinnat
 - Erotettava yhteishankinta ja sidosyksikköhankinta
 - Osto yhteishankintayksikölle itselleen vs. kilpailutettu puittari
 - Sidosyksikön alihankinnat liittyvät järjestettyyn in house-toimintaan (esim. elintarvikkeet ruokapalvelussa)
- Kuinka paljon sidosyksiköt saavat käyttää alihankintaa?
 - Ei säännelty
 - Sidosyksiköt lähtökohtaisesti hankintayksiköitä; ”alihankinnassa” ei kysymys hankintalain kiertämisestä
 - Tavarahankinnat?

Yhteenvetona sidosyksikön määritelmästä

- Sidosyksikköhankinnat rinnastetaan omana työnä tekemiseen, poikkeus mahdollistaa hankintayksikön konsernirakenteen
 - Kaikkien edellytysten täytyttävä
- Sidosyksikkö tulee olla perustettu jo ennen kuin ostoja tehdään
- Erityisesti usean omistajan sidosyksiköissä varmistettava, että:
 - Kaikki omistajat ovat hankintayksiköitä
 - Kaikki omistajat käyttävät määräysvaltaa (myynti muille katsotaan ulosmyynniksi)
- Velvollisuus sidosyksikön määritelmän täyttymisestä hankintayksiköllä
 - Sidosyksikössä järjestäminen poikkeus hankintasääntelystä

JHNY

Sidosyksikköhankinnoista TE-uudistuksessa

Miksi esimerkit TE-uudistuksesta?

- Työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyy valtion viranomaisilta kunnallisille viranomaisille v. 2025 – palvelujen tuottamistavat mietinnässä
- Kunta voi järjestää palvelut itse (jos työvoima >20 000 hlöä) tai yhdessä muiden kuntien kanssa (=työllisyysalue)
- Joillain työllisyysalueilla herännyt kysymyksiä mahdollisuudesta tehdä TE-palveluhankintoja sidosyksiköiltä
- Sidosyksikkökysymyksiä pohdittu myös TE-palvelut 2024 –toimeenpanon Hankinnat-työryhmässä
 - Työryhmän 27.11.2023 antaman toimintasuosituksen liitteessä käsitelty myös sidosyksikköhankintoja:
<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM081:00/2022>

Vaihtoehtoja palvelujen tuottamiseen

Oma työ/tuotanto

- Oma organisaatio/yksikkö
- Liikelaitos

Yhteistyössä tuotetut palvelut

- Esim. kuntien yhteistoiminta

Oma osakeyhtiö

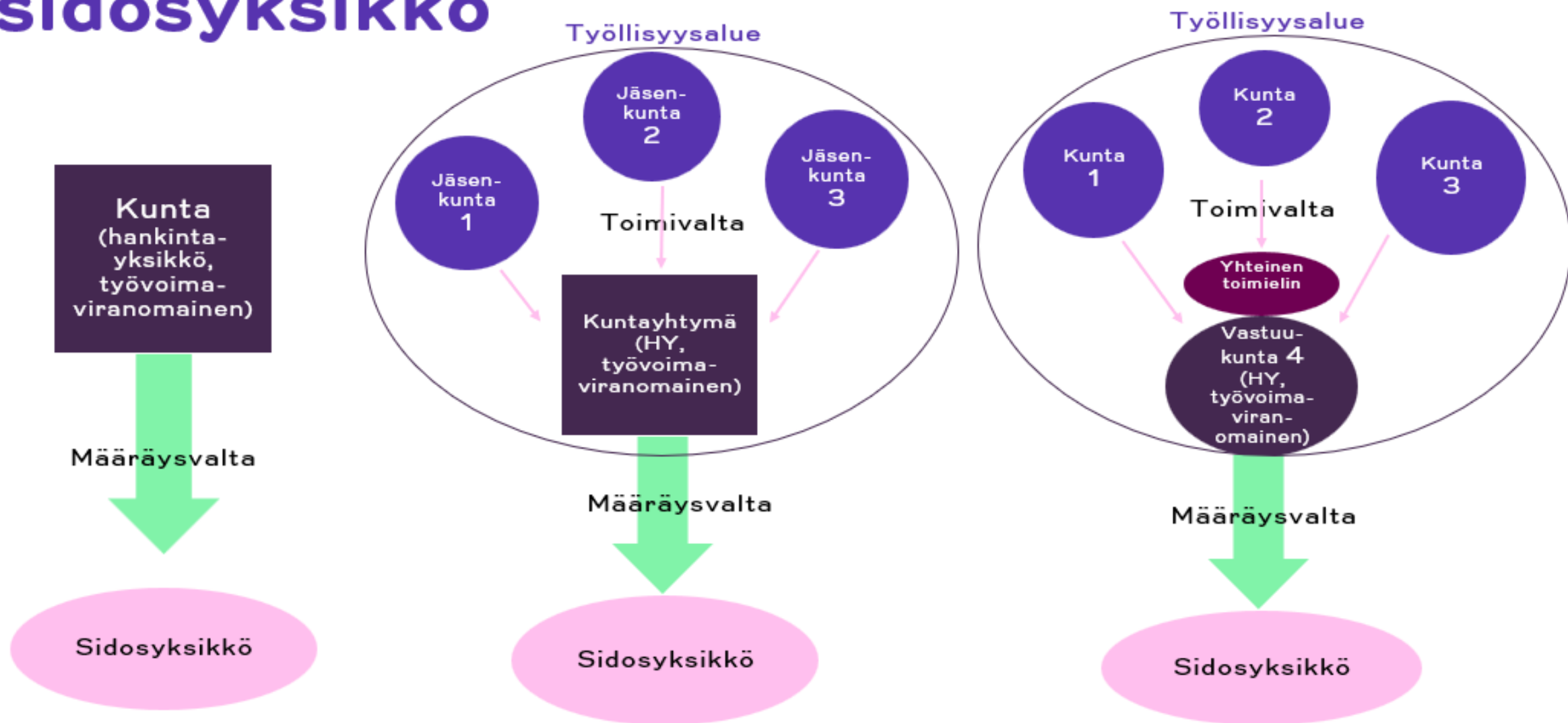
- Sidosyksikkö (in house -yhtiö)
- Hankintayksikön oma tai yhteinen

Ostopalveluhankinnat

- Kilpailutus
- Hankintalain yhteishankinnat

- Kunta/työllisyysalue valitsee harkintansa pohjalta sopivimmat tavat tuottaa työvoimapalveluja

Työvoimaviranomainen ja sidosyksikkö



Huomioon otettavaa:

- Työvoimapalvelujen sidosyksikköhankinta lähtökohtaisesti ok sidosyksiköltä, johon hankkiva työvoimaviranomainen käyttää määräysvaltaa
- Edellyttää huolellista tuotantotapa-analyysia, arvioitava myös mm. miten sopii sidosyksikön toiminnan luonteeseen ja mahdollisiin muihin tehtäviin (ei hankintalakiasia)
- Suositeltavaa välttää monimutkaisia välillisiä/käänteisiä määräysvaltasuhteita ja muutenkin kaikenlaista ”kikkailua”
- Usean omistajan sidosyksiköissä (Oy) vähemmistöosakkaan mahdollisuus käyttää määräysvaltaa on syytä huomioida myös esim. yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksessa

Kiitos!



hankinnat.fi

JHNY