Työ- ja elinkeinoministeriö
Johtava asiantuntija Riikka Hietanen
Johtava asiantuntija Terhi Kauti

Vastine
24.3.2026

VN/12/2026

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI JULKISISTA HANKINNOISTA JA KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSISTA SEKÄ ERÄISTÄ SIIHEN LIITTYVISTÄ MUUTOKSISTA. HE 2/2026 VP.

1 JOHDANTO

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle vastineen valiokunnalle hankintalain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen annettuihin lausuntoihin (HE 2/2026).

Työ- ja elinkeinoministeriö on vastineessaan koonnut lausunnon antajien näkemyksiä ja pyrkii tässä vastaamaan lausunnon antajien esittämiin keskeisiin näkemyksiin. Lausunnoissa on lisäksi esitetty uusia konkreettisia ehdotuksia sekä hankintalain että nyt käsillä olevan esityksen muuttamiseksi. Näiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hyvä lainvalmistelutapa edellyttää huolellista valmistelua, vaikutusarviointia ja poliittista päätöksentekoa sekä julkista lausuntokierrosta. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriö ei voi ottaa niihin kantaa tässä vastineessaan vaan tältä osin ehdotuksia arvioidaan myöhemmin.

2 SIDOSYKSIKÖIDEN 10 %:N VÄHIMMÄISOMISTUSVAATIMUS

2.1 Vaatimuksen oikeudellinen perusta ja perustuslainmukaisuus

Useissa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa on tuotu esille asetetun kymmenen prosentin vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen oikeudellinen perusta sekä perustuslainmukaisuus.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat säätää kansallisia rajoituksia sidosyksiköiden käytölle, kun tähän on hyväksyttävät oikeuttamisperusteet.

Perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon suoja ei ole rajoittamaton. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että itsehallintoa voidaan lailla rajoittaa, kun rajoitukselle on painava yhteiskunnallinen peruste eikä se puutu itsehallinnon ydinalueeseen. Julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvoitteet kuuluvat jo nykyisin lailla säädettyihin itsehallintoa rajoittaviin vel-

voitteisiin eikä ehdotetussa muutoksessa ole kyse kunnille tai hyvinvointialueille asetettavista lisävelvoitteista. Lisäksi lainvalmistelun yhteydessä on arvioitu, että ehdotettu sääntely on sopusoinnussa hankintadirektiivin ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

Vaikka ministeriö katsoi hallituksen esityksessä esitetyn sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen olevan ongelmaton perustuslain kannalta, ei perustuslakivaliokunta ole aiemmin ottanut kantaa siihen, voidaanko esitetyn kaltaista, kunnan sidosyksikköhankintoja kuvatulla tavalla rajoittavaa sääntelyä pitää perustuslain 121 §:n mukaisena. Näin ollen ministeriö toi hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevassa luvussa 12.6 esille, että hallitus pitäisi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

2.2 Pienten ja syrjäseutujen kuntien asema

Lausunnoissa on esitetty huoli, että esitetty kymmenen prosentin vähimmäisvaatimus syrjii pieniä kuntia ja hyvinvointialueita, joilla ei ole taloudellisia tai toiminnallisia mahdollisuuksia kasvattaa omistusosuuksiaan 10 prosenttiin ja näin johtaisi tällaisten omistajien putoamiseen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Erityisen alttiita muutoksille ovat sellaiset pienet kunnat, joiden maantieteellinen sijainti ja etäisyys suuremmista kaupunkikeskittymistä lisää negatiivisia vaikutuksia erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen hankinnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi osana sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutusarviointia PricewaterhouseCoopers Oy:ltä (jäljempänä ”PWC”) selvityksen muutoskustannuksista ja markkinapotentiaalista (muutoskustannusselvitys). Selvityksen mukaan pienille ja keskisuurille kunnille muutoksen voidaan arvioida olevan haastavampi ja voi johtaa kahteen erilaiseen kehityskulkuun. Myönteisessä skenaariossa kunnat siirtyvät kilpailuttamaan vakioituja palveluita avoimilla markkinoilla, mikä voi parantaa paikallisten pk-yritysten mahdollisuuksia ja selkeyttää kuntien omaa hankintojen johtamista. Kielteisessä skenaariossa sidosyksiköitä pilkotaan pienempiin osiin lain vaatimusten täyttämiseksi, jolloin mittakaavaedut katoavat, hallinnolliset kustannukset nousevat eikä markkina avaudu lainkaan.

Edelleen alueiden erilainen markkinatarjonta erityisesti paikkaan sidotuissa palveluissa, kuten ruoka- tai pesulapalveluissa lisäävät vaikutusten eroja. Esimerkiksi suuren kaupungin lähipiirissä sijaitsevan pienen kunnan olosuhteet ja markkinoiden tarjonta voivat olla hyvin erilaiset kuin vastaavasti syrjäisemmällä seudulla sijaitsevan pienen kunnan olosuhteet ja markkinoiden tarjonta. Paikkaan sidottuja palveluita tarjoavia suuria sidosyksikköyhtiöitä on kuitenkin vähän. Siltä osin, kun kyse on kokonaan tai laajasti valtakunnallisesti tuotettavista palveluista, jotka eivät ole paikkaan sidottuja (ICT-palvelut sekä henkilöstö-, talous- ja hallintopalvelut), arvioidaan vaikutuksen olevan selvästi vähäisempi.

Valiokunnan saamissa lausunnoissa tuotiin esille pienten kuntien kilpailuttamista koskevaa resurssi- ja osaamispulaa. Ministeriö tuo vastineessaan esille, että kilpailuttamispalvelu ei ole paikkaan sidottua. Näissä palvelussa on kehittyneet markkinat, paljon tarjontaa, vapaata kapasiteettia, ja toimiva kilpailu. Koska käsillä oleva muutosehdotus sekä vireillä oleva hankintadirektiivien muutos ovat laajasti tiedossa, on oletettavaa, että markkinoille tulee vielä lisää hankintaosaamisen tarjontaa. Suuremmilla kunnilla ja hyvinvointialueilla on vakiintuneesti omat kilpailutukseen erikoistuneet yksiköt, vaikka ne jossain määrin ostavatkin palvelua myös ulkopuolelta tasoittamaan mahdollisia ruuhkatilanteita ja avustamaan mutkikkaimmissa hankinnoissa. Hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu, että pienimpien kuntien ei ole tarpeellista palkata hankintajuristeja tai muita asiantuntijoita, vaan ne voivat ostaa näitä tukipalveluja tarpeensa mukaan. Kunnat voivat myös tehdä hankintoja yhteistyössä hankintarenkaina, mikä on jo nyt vakiintunut tapa toi-

mia, ja tällöin käyttää hyödyksi yhteisiä resursseja. Joissakin tapauksissa yhteishankintoja tehdään suurten hankintarenkaiden toimesta yhdessä. Nämä tekijät lieventävät esityksen vaikutuksia merkittävästi.

Pienten kuntien asema on huomioitu säätämällä vaiheittaisesta sidosyksiköiden omistusta koskevan vaatimuksen voimaantulosta. Tavoitteena on, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on aikaa sopeuttaa toimintaansa, valmistella kilpailutuksia tai mahdollisuuksiensa mukaan tarvittaessa kasvattaa omistusosuuksiaan sidosyksiköissä. Siirtymäaika on portaittainen siten, että lain voimaantulon jälkeen sidosyksiköiden kanssa tehtyjä sopimuksia voidaan hyödyntää ja niiden kanssa voidaan tehdä uusia vuodenmittaisia sopimuksia. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelusektorilla terveyspalveluja tuottavien sidosyksiköiden sopimuksia voidaan hyödyntää pidempään. Lisäksi tilanteissa, jossa yksittäisen sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä aiheutuisi hankintayksiköille kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia tai muita riskejä, hankintayksikkö voisi hyödyntää olemassa olevia sidosyksikkönsä kanssa tekemiään sopimuksia 30.6.2030 saakka.

2.3 Kustannusvaikutukset ja väitetty säästöjen kääntyminen

Lausunnoissa esitetty huoli sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksesta aiheutuvan 1–2 miljardin euron muutoskustannukset. Skaalaetujen menetyksen ja markkinoiden ylikuumenemisen myötä lausunnon antajat esittävät palvelujen hintojen nousevan.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion[1] mukaan sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan lakimuutoksen aikaansaama kilpailun lisääntyminen toisi julkiselle sektorille arviolta 37–74 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Seitsemän vuoden kuluttua säästöt olisivat 185–370 miljoonaa euroa, kun säästöjä arvioidaan alkavan syntyä noin kahden vuoden kuluttua säädösmuutoksen voimaantulosta. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvioinut muutoksen lisäävän hankintayksiköiden kilpailutuskuluja muutamalla miljoonalla eurolla vuosittain.

Arvion mukaan uudistuksen takaisinmaksuaika julkisen talouden kannalta olisi 8–14 vuotta. Tällä tarkoitetaan aikaa, jona hankintayksiköt saavat katettua kilpailun lisääntymisestä koituvilla kustannussäästöillä sidosyksiköihin kohdistuvat muutoskustannukset. Muutoskustannusten määrän arvioon sisältyy kuitenkin olennaisesti epävarmuutta. Lisäksi on mahdollista, että uudistuksen takaisinmaksuaika voi olla vielä lyhyempi, mikäli muutoskustannukset osoittautuvat arvioitua pienemmiksi. Vastaavasti siinä tilanteessa, jossa sidosyksikköjen toimintaa ei vapaudukaan markkinoille, vaan toimijat muodostavat ainoastaan entistä pienempiä sidosyksiköitä, voi olla, että muutoksen vaikutus julkiseen talouteen jää pysyvästi negatiiviseksi. Todennäköistä on, että osa toiminnoista siirtyy markkinoille ja vastaavasti osa toiminnoista tuotetaan pienempiä sidosyksiköitä käyttäen. Takaisinmaksuaikaa koskevassa arviossa ei ole huomioitu muita kilpailun lisääntymisestä koituvia dynaamisia ja välillisiä kansantaloudellisia hyötyjä tai hyötyjä, jotka liittyvät esimerkiksi mahdollisten toimittajalukkojen purkautumiseen. Tällaisten hyötyjen huomioiminen lyhentää takaisinmaksuaikaa arvioidusta.

Oheisessa taulukossa on esitetty Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvio keskeisimmistä kustannusvaikutuksista hankintayksiköille koskien hankintojen suunnittelua ja sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuusvaatimusta.

---

[1] Tutkimus 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksesta sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024). https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-02-sidosyksikkomarkkina-versio-9-2024.pdf

Säädösmuutos	Hallinnolliset kustannukset	Säästöt (kilpailuhyödyt)
Hankintojen valmistelu	Uudelleenkilpailutus: 2–4 miljoonaa euroa vuosittain Markkinakartoitus: 0,5–3 miljoonaa euroa vuosittain	39–65 miljoonaa euroa vuosittain; maltillisemmilla oletuksilla 12–22 miljoonaa euroa vuosittain
Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus	Noin 410 miljoonaa euroa kertaluontoisesti	37–74 miljoonaa euroa vuodessa kahden vuoden jälkeen lakimuutoksesta
	Kilpailutuskulut: jatkossa alle 7 miljoonan euron lisäys vuodessa	

Hankintayksiköille aiheutuvien kustannusten voidaan arvioida kuitenkin tasaantuvan pitkällä aikavälillä ja hyötyjä arvioidaan saatavan keskipitkällä aikavälillä markkinatarjonnan kehittyessä sekä hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittyessä. Muutoksen negatiivisia vaikutuksia voidaan pienentää tekemällä sopimusperusteisesti yhteishankintoja (hankintarengas), yhteishankintayksiköiden kilpailuttamien sopimusten ja dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämisellä sekä hankintaohjeistusta ja malleja kehittämällä esimerkiksi Hankinta-Suomi toimenpideohjelman puitteissa. Kustannusvaikutuksia pyritään lieventää myös riittävällä siirtymäajalla, joka toteutetaan siten, että sidosyksiöiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus tulee voimaan vaiheittain.

2.4 Rahoitusvaje ja kompensaatio

Valiokunnan saamissa lausunnoissa on esitetty vaatimus sidosyksikköjen omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksesta kunnille ja hyvinvointialueille aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisesta hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti.

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä niiden mahdolliset laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai vaihtoehtoisesti purkamalla muita olemassa olevia velvoitteita.

Tarkasteltavana olevan kymmenen prosentin osuuden osalta on huomioitava, että sekä työ- ja elinkeinoministeriö että valtionvarainministeriö ovat katsoneet, että kyseistä kymmenen prosentin osuutta ei ole katsottu hallitusohjelman tarkoittamaksi ”kunnille asetettavaksi uudeksi tehtäväksi tai velvoitteeksi”. Ministeriöiden tulkinta perustuu näkemykseen, jonka mukaan kyseessä on pikemminkin olemassa olevan sääntelykehyksen sisäinen tarkistus tai teknisluonteinen täsmennys, joka ei asiallisesti laajenna kuntien lakisääteistä tehtäväkenttää tavalla, joka laukaisisi hallitusohjelman mukaisen täysimääräisen kompensaatiovelvollisuuden.

3 IN HOUSE SISTERS JA KÄÄNTEISET SIDOSYKSIKKÖHANKINNAT

Lausunnoissa on osin vastustettu hankintalain 15 §:n 6 momentin tulkinnan tarkentamista hallituksen esityksen perusteluissa, ja toisaalta esitetty, että tulkintaa koskeva tarkennus tulisi viedä lain tasolle.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole mahdollisuutta poiketa tarkennetusta tulkinnasta lievempään muotoon, joka sallisi sidosyksiköltä tehtävät hankinnat sidosyksiköltä, jolla on useampi omistaja. Oikeuskirjallisuudessa on selvitetty hankintalain in house sisters hankintojen ja käänteisten sidosyksikköhankintojen sääntelyn tulkintaa. Professori Kirsi-Marja Maggan (ent. Halonen) artikkelin[2] mukaan:

> ”EU-lainsäätäjän tarkoituksena on ollut luoda käänteisen in house -hankinnan ja in house sisters hankinnan mahdollisuus vain yhden omistajan omistamien sidosyksiköiden osalta. Tätä tulkintaa tukee myös se, että käänteisen in house -hankinnan ja in house sisters -hankinnan mahdollisuutta ehdotettiin usean omistajan sidosyksiköiden osalta hankintadirektiiviä valmisteltaessa[3]. Ehdotettua muutosta ei kuitenkaan hyväksytty lopulliseen direktiiviin. Näin ollen hankintadirektiivin sanamuoto on tietoisesti valittu koskemaan vain yhden hankintayksikön omistamia yksiköitä. Samaan johtopäätökseen on päädytty myös oikeuskirjallisuudessa. Arrowsmith katsoo, ettei direktiivissä ole ollut tarkoituksena sallia in house sisters -hankintaa muuten kuin yhden hankintayksikön omistamien yksiköiden osalta.[4] Myös Willem A. Janssen toteaa tuoreessa vuonna 2018 julkaistussa väitöskirjassaan, ettei direktiivin tarkoituksena ole ollut laajentaa in house -poikkeusta usean omistajan yksiköiden osalta käänteiseen tai sisters -hankintaan eikä sellaista laajennusta voida direktiivin nykyisen sanamuodon perusteella tehdä.[5] ”

> Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan katsonut, että nämä hankinnat ovat hankintalain mukaisia vain silloin, kun sidosyksiköllä on yksi ja sama omistaja. Asiaa on käsitelty nyt käsitellä olevassa hallituksen esityksessä:

> Valtion sidosyksikköhankintoja koskevan Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen 9/2025 mukaan DigiFinlandin perustamista käsittelevissä asiantuntijaselvityksissä on päädytty siihen johtopäätökseen, että käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters -hankinnat eivät ole mahdollisia, jos sidosyksiköllä (tai sidosyksiköillä) on useampi omistaja. (Lähde: Asianajotoimisto Mäkitalon muistio 2.7.2021 s. 28.) Asiasta on tuolloin tiedusteltu myös Euroopan komission näkemystä, joka on vastauksessaan todennut, etteivät käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters -hankinnat ole tällaisessa tilanteessa mahdollisia. Koska kilpailuttamisvelvollisuus on pääsääntö, tulee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden mukaan kilpailuttamisesta tehtäviin poikkeuksiin suhtautua suppeasti. Poikkeusperusteiden tulisi olla löydettävissä hankintadirektiivistä tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.[6]

> Voimassa oleva kansallisen lain muotoilu on tältä osin käytännössä osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö ei näe estettä sille, että sääntelyä tarkennettaisiin myös lain tasolla vastaamaan oikeustieteen tutkijoiden kirjallisuudessa esittämää sekä komission vahvistamaa tulkintaa.

---

[2] Halonen, Kirsi-Maria, Vierashuoneessa julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halonen: In house sisters ja usean omistajan sidosyksiköt. https://www.edilex.fi/uutiset/93578?allWords=kirsi maria+halonen&offset=1&perpage=20&sort=timedesc&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041628. Julkaistu 8.11.2024, vierailtu viimeksi 20.3.2026.

[3] Amendment 75, Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on public procurement (COM(2011)0896 – C7-0006/2012 – 2011/0438(COD)), Committee on the Internal Market and Consumer Protection, 11 January 2013. Saatavilla osoitteessa: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=A7-2013-0007&type=REP ORT&language=EN&redirect (käyty 13.1.2020)

[4] Sue Arrowsmith: Law of Public and Utilities Procurement, Sweet and Maxwell 2014, s. 503.

[5] Willem A. Janssen: Public Procurement Law & Self-organisation: A Nexus of Tensions & Reconciliations, The Hague: Eleven Publishers 2018, s. 196-199.

[6] [6] HE 2/2026 vp. s. 17–18.

4 VAIHTOEHTOISET KEINOT SIDOSYKSIKÖIDEN KÄYTTÄMISEKSI ASETETTUJEN HALLITUSOHJELMATAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISELLE

Lausunnoissa esitetty, että sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisosuuden tulisi olla matalampi tai vaatimuksesta tulisi luopua kokonaan. Lisäksi lausunnon antajat ovat esittäneet sidosyksiköiden ulosmyyntiä koskevan osuuden nostamista hankintadirektiivin sallimaan 20 prosenttiin.

Ehdotuksen valmistelutyössä arvioitiin, että hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää riittävän selkeää ja vaikuttavaa rajaa, jotta markkinoille avautuva potentiaali olisi merkityksellinen. Valmistelussa tarkasteltiin vaihtoehtoja, joilla olisi voitu pienentää muutoksesta aiheutuvia lyhyen aikavälin negatiivisia vaikutuksia. Tarkastellut vaihtoehtoiset mallit olisivat perustuneet esimerkiksi kunnan asukaslukuun tai maantieteelliseen sijaintiin. Tällaisten kriteerien todettiin kuitenkin johtavan ongelmallisiin rajankäyntitilanteisiin ja kuntien väliseen epätasa-arvoon; esimerkiksi vähäinen ero asukasluvussa tai sijainti tietyn maakuntajärjestelyyn perustuvan rajan puolella olisi voinut asettaa kunnat täysin erilaiseen asemaan sidosyksikköjen hyödyntämisessä. Yhdenmukaisen vähimmäisomistusosuuden katsottiin sen sijaan olevan yhdenmukainen kaikille hankintayksiköille ja luovan oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Sen on katsottu olevan hallinnollisesti selkein ja läpinäkyvin tapa asettaa rajaus.

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ehdotettu kymmenen prosentin raja on arvioitu oikeasuhtaiseksi ja vähemmän rajoittavaksi keinoksi kuin valmistelussa esillä olleet vaihtoehtoiset ratkaisut. Valmistelussa arvioitiin muun muassa 12,5 prosentin (vastaa enintään kahdeksaa omistajaa) ja 20 prosentin (vastaa enintään viittä omistajaa) vähimmäisomistusosuuksia. Alhaisemman, esimerkiksi viiden prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen, ei arvioitu olevan riittävä muuttamaan nykyisiä sidosyksikkörakenteita tavalla, joka tosiasiallisesti edistäisi hallitusohjelman tavoitetta kilpailun lisäämisestä ja markkinoiden toimivuuden parantamisesta, ja parantaisi erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tarjota hyödykkeitä julkiselle sektorille. Alhaisempi omistusosuusraja ei muuttaisi olennaisesti nykytilaa, jossa sidosyksikkörakenteita käytetään laajasti markkinoiden sulkemiseen.

Lisäksi ehdotettua sääntelyä on pidetty välttämättömänä, koska ei-lainsäädännölliset toimenpiteet, kuten informaatio-ohjaus eivät ole olleet vaikutuksiltaan riittäviä. Kireämmät rajat olisivat todennäköisesti vapauttaneet markkinoille merkittävästi enemmän tuotantoa ja edistäneet markkinoiden toimivuutta tehokkaammin, mutta niiden katsottiin muodostuvan erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien yhteistyöedellytysten kannalta liian rajoittaviksi.

Valmistelussa sovitettiin yhteen kunnallinen itsehallinto, julkisen talouden tehokkuustavoitteet sekä markkinoiden toimivuuden edistäminen. Kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus on tunnistettu sellaiseksi tasapainoiseksi kynnykseksi, joka tuo sääntelyn lähemmäksi sen alkuperäistä tarkoitusta, eli sidosyksikön vertautumista hankintayksikön sisäiseen toimintaan, mutta mahdollistaa kuntien välisen laajan yhteistyön sidosyksikkömuodossa. Kiinteä kymmenen prosentin vaatimus jättää kunnille edelleen laajan liikkumavaran hankkia tarvitsemiaan palveluja sekä järjestää palvelunsa yhteistyössä muiden kuntien kanssa, myös osakeyhtiömuotoisissa sidosyksiköissä. Kunnat voivat siten edelleen muodostaa osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä, ja hankkia niiltä palveluita kilpailuttamatta, jos kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus täyttyy. Esityksessä ei myöskään rajoiteta mahdollisuutta hyödyntää eri osakesarjoja, mikä edesauttaa erilaisten yhteistyömuotojen toteutumista.

Ulosmyyntirajan nostaminen 20 prosenttiin ei ministeriön näkemykseen vastaisi pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan ulosmyynnin raja yhtenäistetään enintään viiteen prosenttiin.

5 TURVALLISUUSJA POTILASTURVALLISUUS

5.1 Sidosyksiköiden sosiaali- ja terveyspalvelusektorille tuottamat kriittiset palvelut

Lausunnon antajat ovat esittäneet lausunnoissaan, että sidosyksikkösääntelyn omistusta koskeva vaatimus voi vaarantaa potilasturvallisuuden, sillä laboratoriopalveluissa, verikeskustoiminnassa ja vaativassa erikoissairaanhoidossa ei ole markkinatarjontaa ympärivuorokautisesti eikä riittävällä vasteajalla.

Sidosyksiköillä on vakiintunut ja keskeinen rooli lakisääteisten palvelujen, kuten perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kliinisten ydintoimintojen, tuottamisessa. Sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla toimivilla sidosyksiköillä on rooli hyvinvointialueiden välisessä yhteistyössä, ja soteuudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa ja useat hyvinvointialueet ovat keskittäneet esimerkiksi laboratorio- ja kuvantamispalvelunsa yhteisomisteisiin sidosyksikköihin. Toimintamallilla sujuvoitetaan hoitopolkujen toimivuus ja potilasturvallisuuden toteutuminen sekä tuetaan ammattitaitoisen henkilöstön saatavuutta. Sosiaali - ja terveystoimien toimialalla sidosyksiköt tuottavat lisäksi yleisiä tukipalveluja kuten ruokahuolto-, ICT- sekä taloushallintopalveluja

Hyvinvointialueet omistavat erisuuruisia kokonaisuuksia eri yhtiöistä. Lisäksi monella yhtiöistä on useampia omistajia. Esimerkiksi 17 hyvinvointialuetta omistaa DigiFinland Oy:tä ja Maakuntien tilakeskusta, ja 16 hyvinvointialuetta omistaa Hyvil Oy:tä. Muita yli kymmenen hyvinvointialueen omistamia yhtiöitä ovat 2M-IT Oy, Tiera Oy, Istekki Oy, SOTEVirtuaalikirjasto Oy, UNA Oy sekä Monetra Oulu Oy. Vastaavasti ICT- palveluja tuottava 2M-IT, jossa omistajina ovat 14 HVA aluetta omistaen yhteensä 94 prosenttia osakepääomasta, toimii Satakunnan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueen osalta osakkuusyhteisönä (omistukset 21,37 prosenttia ja 42,81 prosenttia) ja muiden omistavien hyvinvointialueiden kohdalla yhtiö toimii muuna sidosyksikkönä” ja omistusosuudet vaihtelevat 6,64 prosentin ja 0,03 prosentin välille.

Kuten työ- ja elinkeinoministeriö on Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 6.3.2026 toimittamassaan lausunnossa tuonut esille alle kymmenen omistajan sidosyksiköitä on noin 14. Sidosyksiköt, joilla on alle kymmenen omistajaa, mutta joiden omistajista yksi tai useampi omistaa yhtiöstä alle kymmenen prosenttia, joutuvat reagoimaan uudistukseen. Tällaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialla toimivien sidosyksiköiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2024 noin 129 miljoonaa euroa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevan muutoksen negatiivisia vaikutuksia on pyritty pienentämään pidemmällä lain voimaantulolla. Ehdotuksen mukaisesti sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena olisi tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa (1326/2010) mainittuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja tai tällaisten palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyviä ICT -järjestelmiä, kuten erilaisia asiakas- ja potilastietojärjestelmiä sekä toiminnanohjausjärjestelmiä tai sähköisen asioinnin palveluja, sidosyksiköiden omistusosuutta koskevaa vaatimusta sovellettaisiin 1. päivästä lokakuuta 2029 lukien.

Ehdotuksen mukaan kyse olisi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien lääketieteen erikoisalojen ja niihin liittyvien lääketieteellisten palvelujen tuottamiseksi perustetuista sidosyksiköistä. Tällaisia olisivat esimerkiksi lakisääteisistä perus- ja erikoissairaanhoidon tai suunterveyden palveluista tai tällaisten palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyvistä palveluista, joiden tuottaminen edellyttäisi lääketieteen erikoisosaamista ja -välineistöä. Tällaisiin lakisääteisiin palveluihin sisältyvät kuvantaminen, laboratoriopalvelut ja erikoiskirurgiaan liittyvät palvelut. Pidemmän

siirtymäajan piiriin kuuluva sidosyksikkö voisi tuottaa myös lakisääteisten perus- ja erikoissairaanhoidon tai suunterveyden palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyviä ICT-järjestelmiä kuten tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Näitä voisivat olla esimerkiksi erilaiset asiakas- ja potilastietojärjestelmät sekä toiminnanohjausjärjestelmät. Tällainen sidosyksikkö ei kuitenkaan voisi tarjota 15 §:n sidosyksikkösääntelyn nojalla omistajilleen teknisiä tukipalveluita kuten siivous, ruokahuolto tai taloushallinnon palveluja tai yleisiä perustietotekniikan palveluja enää yleisen voimaantuloajan jälkeen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lisäksi esittänyt ehdotuksessa, että sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla tullaan seuraamaan.

6 HUOLTOVARMUUS, ICT-INFRASTRUKTUURI, NIS2 JA KYBERTURVALLISUUS

Huoltovarmuuden ja varautumisen vahvistaminen lain tavoitteisiin on lausunnoissa laajasti kannatettu. Lausunnon antajat ovat kuitenkin esittäneet huolen kyberturvallisuuden toteutumisesta tilanteessa, jossa ICT -palveluja tuottavien sidosyksiöiden käyttö ei enää ole mahdollista omistusosuutta koskevan velvoitteen johdosta. Lausunnon antajat ovat esittäneet, että terveydenhuolto on kriittisesti riippuvainen yhtenäisistä ICT-järjestelmistä. Infrastruktuurin pirstaloituminen vaarantaa lausunnon antajien näkemyksen mukaan myös kyberturvallisuuden.

Suomi on tietoyhteiskuntana riippuvainen tietoverkkojen ja -järjestelmien toiminnasta ja näin ollen myös erittäin haavoittuvainen niihin kohdistuville häiriöille. Suomen kyberturvallisuusstrategiassa määritellään keskeiset tavoitteet ja toimintalinjat, joiden avulla vastataan kybertoimintaympäristöön kohdistuviin haasteisiin ja varmistetaan sen toimivuus. Suomen kyberturvallisuusstrategia on uudistettu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Kyberturvallisuusstrategia 2024–2035 hyväksyttiin lokakuussa 2024.

Hankinnoissa on yhä enemmän huomioitava pitkistä logistiikkaketjuista aiheutuva epävarmuus saatavuudessa sekä erilaiset turvallisuuteen liittyvät uhkatekijät, kuten laajoja tietojärjestelmiä koskeva kyberturvallisuus, joka on varmistettava koko hankinnan elinkaaren ajaksi. Samalla hankintayksiköiden tulee huomioida EU:n voimassa olevat pakotteet ja erilaiset huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta ja muita vastaavia seikkoja koskevat ohjeet ja suositukset.

Hallituksen esityksessä esitetyn mukaisesti huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja voidaan huomioida hankintojen ehdoissa, mutta valtakunnallisesti huoltovarmuus toteutuu ensisijaisesti erityislainsäädännössä. Velvollisuudesta varautua erilaisiin kriisi- ja häiriötilanteisiin säädetään valmiuslain (1552/2011) ja huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992), jonka korvaa 1.4.2026 voimaantuleva laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta ohella eri hallinnonaloja koskevassa lainsäädännössä. Sektorilakien varautumisvelvoitteet koskevat yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja ydintoimintojen kannalta tärkeitä palveluja ylläpitäviä yrityksiä ja yhteisöjä. Varautumisvelvoite tarkoittaa yleensä toiminnanharjoittajien velvollisuutta huolehtia toiminnan jatkuvuudesta poikkeusolojen lisäksi myös normaaliolojen.

Kriittistä infrastruktuuria on avattu esimerkiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain hallituksen esityksen (145 / 2025) perusteluissa.

Ehdotukseen sisältyy huoltovarmuutta edistäviä muutosehdotuksia kuten uusi hankintalain 71 § 4 momentti. Muutoksella halutaan korostaa ja vahvistaa näiden näkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Tämä tarjoaa sekä oikeudellista että poliittista tukea erityisesti turvallisuusnäkökohtien huomioimiseksi hankinnoissa, mikä on tärkeää käytännössä, kun hankintayksiköt laativat strategioita ja ohjeistuksia ostoprosesseille myös kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.

Sidosyksiköiden nykyisin tuottamat ICT-palvelut ovat hankittavissa myös yksityisiltä markkinoilta. Myös yksityisellä sektorilla on tarve vastaaville palveluille, joten niille on myös runsasta kysyntää. Vaikka palveluita on saatavilla, niiden hankintaan liittyy merkittäviä haasteita, jotka koskevat erityisesti osaamisvajetta, markkinan rakennetta ja siirtymävaiheiden hallintaa. Ostajilla on osaamisvajetta, mutta myös palvelujen tarjonnassa tarvittaisiin merkittävästi lisää osaajia. Riskejä voidaan pienentää riittävän pitkällä siirtymäajalla ja hankintojen huolellisella valmistelulla. Riskejä voidaan pienentää riittävän pitkällä siirtymäajalla ja hankintojen huolellisella valmistelulla. Palvelut olisi mahdollista hankkia esimerkiksi yhdessä useiden kuntien/hyvinvointialueiden kanssa (ns. hankintarengas-yhteistyö) tai hyödyntämällä yhteishankintayksiköiden palveluja. Riskien lieventämisessä edesauttaisi myös yhteisten toimintamallien luonti. Lisäksi hankintaosaamisen lisäämisellä ja tukitoimilla voitaisiin pienentää ehdotuksesta aiheutuvia riskejä. Työ- ja elinkeinoministeriö on nostanut vuodelle 2026 myönnettävän sekä hankintayksiköille että tarjoajille suunnatun hankintaneuvonnan avustuksen määrää. Lisärahoituksella pyritään vastaamaan neuvonnan kasvavaan kysyntään.

7 HANKINTOJEN VALMISTELUA KOSKEVA KOKONAISUUS

Useat hankintayksikökköinä toimivat lausunnonantajat ovat esittäneet, että hankintojen valmistelua koskevalla uudistuksella voi olla hankintayksiköiden hallinnollista työtä lisääviä vaikutuksia. Toisaalta tarjoajia edustavat lausunnonantajat ovat korostaneet huolellisen hankintojen valmistelun ja markkinoiden kartoittamisen merkittävänä toimenpiteenä kilpailun lisäämiseksi ja verovarojen tarkoituksenmukaiselle käytölle.

Hankintojen valmistelua koskevien muutosehdotusten ja hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa sekä parantaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuihin. Hallitusohjelman mukaisella julkisten hankintojen tehostamisella tavoitellaan merkittäviä kustannussäästöjä keskipitkällä aikavälillä, mikä edellyttää hankintayksiköiltä aktiivista pyrkimystä onnistuneisiin kilpailutuksiin.

Käytännön toimina kilpailun lisäämiseksi esitetään markkinavuoropuhelun vahvistamista, hankintojen jakamista osiin sekä analyysityökalujen laajempaa hyödyntämistä. Lisäksi tavoitteena on välttää tilanteita, joissa kilpailutuksessa saadaan vain yksi tarjous. Tavoitteen toteutumista tuetaan muun muassa ehdotetulla velvoitteella keskeyttää hankintamenettely, mikäli tarjouksia on saatu vain yksi.

Hankinnan valmistelua koskevia kirjauksia on syytä arvioida yhtenäisenä kokonaisuutena, joka painottaa hankinnan huolellista suunnittelua ja valmistelua. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin muistuttaa, että hankintayksiköillä on edelleen voimassa olevan lain mukainen vapaus määritellä ja toteuttaa hankintansa parhaaksi katsomallaan tavalla, jotta niiden tarpeet tulevat katettua kustannustehokkaasti.

Hankintojen osiin jakamisen osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hankintayksiköllä olisi mahdollisuus jättää hankinta jakamatta osiin, jos se muun muassa hankinnan luonteen tai jakamiseen liittyvien riskien vuoksi ei olisi perustellusta syytä mahdollista. Hankinta voitaisiin jättää

jakamatta myös, jos tavoitteena olisi saada hankintojen keskittämisellä volyymihyötyjä tai houkutella tarjoajiksi suurempia yrityksiä taikka ulkomaisia tarjoajia. Hallitusohjelmassa kannustetaan toisaalta myös hankintojen keskittämiseen eli yhteishankintojen lisäämiseen. Hallitusohjelman mukaan kuntia ja hyvinvointialueita ohjataan hyödyntämään nykyistä enemmän yhteishankintoja. Hankintayksiköiden toteuttamien yhteishankintojen nykyistä laajempi käyttö on perusteltu keino parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta. Samalla on huomattava, että sidosyksikköjen omistusta koskeva hallitusohjelman kirjaus osaltaan lisää sidosyksiköiden määrää ja pienentää näiden hankintojen kokoa, mikä antaa uusia mahdollisuuksia erityisesti pk-yrityksille. Lisäksi hankintojen suunnittelun avoimuutta lisättäisiin asettamalla hankintayksikölle velvollisuus perustella EU kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta hankintakertomuksessa, hankintapäätöksessä tai muissa hankinta-asiakirjoissa, miten se on toteuttanut hankinnan valmistelun kulloisessakin hankintamenettelyssä.

Hallitusohjelmaan perustuen hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos EU-kynnysarvon ylittävässä, avoimella menettelyllä toteutetussa kilpailutuksessa on saatu vain yksi tarjous.

Hallitusohjelman mukainen velvoite hankinnan uudelleen kilpailuttamiseen, kun tarjouskilpailussa on saatu vain yksi tarjous, huomioidaan hankintalaissa osana muuta hankinnan valmisteluun liittyvää kokonaisuutta. Samassa yhteydessä huomioidaan erilaisten hankintamenettelyjen luonne, markkinakartoituksen toteuttaminen, hankintojen jakaminen osiin, erilaisten arviointi- ja analyysityökalujen käyttäminen ja muut vastaavat seikat, joilla hankintayksikkö on pyrkinyt huolellisesti etukäteen selvittämään tarjontaa ja valmistelemaan kilpailutusta.

Edellä mainitulla rajauksella ja poikkeamismahdollisuuksilla pyritään tasapainottamaan hankintayksiköille mahdollisesti aiheutuvaa lisääntyvää hallinnollista työmäärää. Hankintayksikön olisi mahdollista poiketa keskeyttämisvelvoitteesta ainoastaan tilanteessa, jossa hankintayksikkö voisi osoittaa kartoittaneensa markkinoiden tarjontaa riittävästi hankinnan kohde ja laajuus huomioiden. Säännös kannustaisi hankintayksiköitä kartoittamaan markkinoita ja käymään vuoropuhelua markkinoiden kanssa hankinnan tarkoituksenmukaisen toteutustavan löytämiseksi. Poikkeaminen olisi mahdollista myös sellaisen toteutustavan analyysin osalta, jossa on arvioitu hankinnan toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Lisäksi poikkeaminen olisi mahdollista vain erityisen painavasta syystä. Erityisen painavana syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että hankinnan kohde on niin vaativa tai luonteeltaan tai kooltaan muutoin sellainen, että kyseistä tarjontaa on vain hyvin rajoitetusti. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi hankittaessa innovatiivisia ratkaisuja. Rajoitettu tarjonta ei kuitenkaan saisi perustua siihen, että hankinnan kohde tai siihen sovellettavat sopimusehdot on keinotekoisesti määritelty siten, että ne perusteettomasti rajoittavat kilpailua.

8 SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIDEN ERITYISASEMA

Eräät lausunnonantajista ovat esittäneet, että ehdotuksesta 12 luvun kumoamiselle tulisi luopua. Erityisesti SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on vastustanut 108 §:n poistamista, sillä palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen hankinnoissa säätelevää 108 §:n sisältö ole täysin päällekkäinen järjestämislain kanssa.

Hankintalain 108 §:n ja erityisalojen hankintalain 99 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Lisäksi on otettava huomioon palvelujen laatuun, jat-

kuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pitkäkestoisia hoitoja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määriteltävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Hankintalain 108 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen laadusta ja saatavuudesta. Pykälän alkuperäisenä tarkoituksena on ollut varmistaa, että hankintayksiköt ottaisivat esitetyt laatu- ja saavutettavuustekijät huomioon sosiaali- ja terveyspalveluja kilpailuttaessaan. Nykyisin sekä hyvinvointialueiden että palveluntuottajien velvollisuuksista säädetään kattavasti ja huomattavasti hankintalakia tarkemmin sektorikohtaisessa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain 3 luvussa, vanhuspalvelulaissa, vammaispalvelulaissa, sekä terveydenhuoltolaissa. Sektorilainsäädäntö sisältää kootusti myös sellaisia velvoitteita, joita hankintalakiin ei sisälly. Näistä voidaan mainita esimerkiksi sekä tilaajaa että palveluntuottajaa koskevat osaamistaso- ja resurssivaatimukset, sekä sopimusehtoja sopimusten seurantaa koskevat vaatimukset. Siten työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kumottaville säännöksille ei ole enää tarvetta hankintalaissa. Hankintayksiköiden tulee sosiaali- ja terveyspalveluita hankkiessaan noudattaa hankintalain lisäksi myös sektorilainsäädännön vaatimuksia. Säännösten kumoaminen on perusteltua myös siksi, että markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei voi saattaa palvelun laatuun kohdistuvaa valitusta, vaan niiden osalta noudatetaan sektorikohtaista sääntelyä.

Hallitusohjelman kirjaus siitä, että elämänmittaisissa palveluissa tulee huomioida palveluiden jatkuvuus, toteutuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain sekä vanhus- ja vammaispalvelulainsäädännön ja muun erityislainsäädännön ehtojen mukaisesti. Kirjauksella on liittymä hankintalain 108 §:n velvoitteeseen laadun huomioimisesta hankinnoissa. Uusi vammaispalvelulaki tuli voimaan 1.1.2025. Myös sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä koskevaa lakia on tarkoitus uudistaa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo tältä osin, että hankintalain 108 §:n mukainen laatuvaatimuksia koskeva säännös voitaisiin tarvittaessa huomioida sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuulla olevassa lainsäädännössä.