



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

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

Lausunto
9.3.2026

VN/12/2026

1/9

Eduskunta Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista sekä eräistä siihen liittyvistä muutoksista. HE 2/2026 vp.

Yhteenveto esityksestä

Eduskunnalle on 5.2.2026 annettu hallituksen esitys, jossa esitetään muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia eli niin kutsuttua hankintalakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, eli niin kutsuttua erityisalojen hankintalakia, rikosrekisterilakia sekä vesihuoltolakia.

Esityksellä huomioidaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Muutoksilla pyritään lisäämään tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla edistettäisiin hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannus-
tehokkaasti katettua.

Sidosyksiköiden omistusta koskevalla muutoksella pyritään parantamaan julkisen sektorin tehokkuutta ja vahvistamaan alueellista elinvoimaa avaamalla hankintoja laajemmin kilpailulle. Samalla edistetään pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja parannetaan niiden mahdollisuuksia pärjätä julkisissa tarjouskilpailuissa. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevilla muutoksilla vahvistetaan turvallisuusnäkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan lainvoimainen tuomio törkeästä kirjanpitorikoksesta sekä eräistä ympäristörikoksista olisi pakollinen peruste tarjoajan poissulkemiseksi. Tämän vuoksi muutettaisiin myös rikosrekisterilakia. Lisäksi selkeytettäisiin hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamiseksi silloin, kun näihin voidaan soveltaa pakollisia tai harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti laajapohjaisen työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon ehdotus hankintalain muuttamiseksi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi. Työryhmä toimi ajalla 1.3.2024–30.11.2024, sen jäsenenä oli työ- ja elinkeinoministeriö, valtionvarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, puolustusministeriö, oikeusministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, sekä keskeisten sidosryhmien edustajia. Valmistelun aikana kuultiin laajasti eri sidosryhmiä, kuten hankintayksiköitä, elinkeinoelämän edustajia ja oikeudellisia asiantuntijoita. Työryhmän työn pohjalta laadittiin mietintö, josta järjestettiin valmistelun yhteydessä lausuntokierros.

Varsinainen hallituksen esitys viimeisteltiin virkатыönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Tässä vaiheessa huomioitiin laajalta lausuntokierrokselta saatu palaute, joka koski muun muassa sidosyksikkösääntelyn tiukentamista. Lisäksi esitykseen sisältyvä rikosrekisterilain muutos on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ja vesihuoltolain muuttamista koskeva ehdotus maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Valmistelussa on tehty yhteistyötä eri viranomaisien sidosryhmien kanssa.

Hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriö tarkastelee tässä lausunnossa esitystä erityisesti hallintovaliokunnan toimialaan kuuluvien asioiden – kunnallisen ja alueellisen hallinnon, kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinnon sekä palvelutuotannon organisoinnin – näkökulmasta. Tämä lausunto syventää talousvaliokunnalle annettua lausuntoa erityisesti sidosyksikkösääntelyn kunnallishallinnollisten vaikutusten, kyberturvallisuuden sekä huoltovarmuuden osalta.

Keskeiset muutosesitykset yksityiskohtaisemmin

1. Kilpailun lisääminen ja hankintojen valmistelu

65 § markkinakartoitus

Markkinakartoitusta koskevalla muutosehdotuksella kannustetaan hankintayksiköitä käymään aktiivista vuoropuhelua markkinoiden kanssa ennen tarjouskilpailun käynnistämistä. Tavoitteena on, että hankintayksikkö ymmärtää markkinoiden kyvykkyyden, hintatason ja käytettävissä olevat ratkaisut. Tarjouspyyntö laadittaisiin siten, että hankintayksikön tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua eikä valituilla ratkaisuilla tarpeettomasti rajoiteta kilpailua.

Erityisen suurissa, yli kymmenen miljoonan euron hankinnoissa hankintayksikön tulee tehdä markkinakartoitus tai arvioida hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja osana hankinnan suunnittelua.

125 § hankinnan keskeyttäminen

Esitykseen sisältyy velvoite keskeyttää hankintamenettely tilanteessa, jossa EU-kynnysarvon ylittävässä avoimessa menettelyssä saadaan vain yksi hyväksyttävä tarjous eikä kilpailu ole siten toteutunut toivotusti. Tällöin hankintayksikön tulee järjestää uusi tarjouskilpailu, mikäli se edelleen toteuttaisi hankinnan ostopalveluna. Keskeyttämisvelvoitetta ei kuitenkaan sovelleta, jos hankintaa on edeltänyt markkinakartoitus, tai jos keskeyttämiselle on muu erityisen painava syy, kuten hankinnan innovatiivisuus.

75 § hankintojen jakaminen osiin ja 146 § muutoksenhaku

EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat on lisäksi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Jos hankintayksikkö päättää olla jakamatta hankintaa, sen on esitettävä tälle yksityiskohtaiset perustelut, ja päätöksestä on mahdollisuus valittaa markkinaoikeuteen. Keskeyttämisvelvoitetta ei sovelleta, jos hankintayksikkö on toteuttanut asianmukaisen markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin.

Hankintojen valmistelua koskevalla uudistuksella on tarkoitus parantaa hankintojen onnistumisen edellytyksiä. Yli kymmenen miljoonan euron hankinnoissa hankintayksikön on tehtävä markkina-kartoitus tai arvioitava toteutusvaihtoehtoja ennen kilpailutuksen käynnistämistä. EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat on lähtökohtaisesti jaettava osiin, mitä kautta pienet ja keskisuuret yritykset saavat paremmat mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan nämä toimet voisivat tuottaa 12–65 miljoonan euron vuotuiset säästöt. Kustannus- ja tehokkuusvaikutusten ohella hankintojen huolellisempi valmistelu hyödyttää myös kuntia ja hyvinvointialueita, jotka saavat paremmin tarpeisiinsa soveltuvia palveluita ja tuotteita.

2. Sidosyksiköitä koskeva kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus

Hankintalaki 15 §

Sidosyksikön käytön edellytykseksi asetetaan kymmenen prosentin vähimmäisomistusta koskeva vaatimus. Muutoksella pyritään lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta julkisissa hankinnoissa. Voidakseen hyödyntää sidosyksikköä palvelutarpeidensa täyttämiseksi hankintayksikön on omistettava vähintään kymmenen prosenttia sidosyksiköstä. Muutos koskee siten osake-yhtiömuotoisia sidosyksiköitä. Tällä muutoksella ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten omistajien määräysvalta sidosyksikköyrityksessä järjestetään. Voimassa olevan lain mukaiset vaatimukset sidosyksikön määräysvallasta, omistuksesta ja ulosmyynnistä säilyvät ennallaan.

Ehdotettu muutos kohdistuu pääasiassa sellaisiin sidosyksiköihin, jotka tuottavat hankintayksiköille niiden tarvitsemia tavanomaisia tukipalveluita, kuten ICT- ja hallintopalveluita. Muita suu-rempiä toimialoja ovat henkilöstövuokraus, ateriapalvelut ja pesulapalvelut. Hallitus on linjannut, että omistusosuusvaatimusta ei sovellettaisi kunnalliseen jätehuoltoon. Sitä koskeva poikkeus säädettäisiin jätelain uudistuksen yhteydessä. Omistusta koskevasta vähimmäisvaatimuksesta voidaan poiketa sellaisten sidosyksiköiden osalta, jotka on perustettu tuottamaan lakisääteistä palvelua ja joiden vuotuinen liikevaihto jää alle yhden miljoonan euron. Vähimmäisomistusvaatimus ulottuu myös sidosyksikön mahdollisiin tytä- ja sisaryhtiöihin.

Voimassa oleva hankintalain sidosyksikkösääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2016 vp), kun sidosyksiköiden ulosmyyntirajaa kavennettiin viiteen prosenttiin liikevaihdosta ja 500 000 euroon aikaisemmasta, direktiivin 2014/24/EU 12 artiklan säännöksestä poiketen. Nyt ehdotetut muutokset tuovat osin uusia elementtejä suhteessa valiokunnan aikaisempaan lausuntoon. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan muodostu ongelmallisiksi perustuslain kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut lausunnon myös perustuslakivaliokunnalle.

Sidosyksiköiden omistajien, eli viranomaisten ja muiden hankintayksiköiden omistusosuudet sidosyksikköyhtiöissä vaihtelevat laajasti murto-osaprosenteista täysomistukseen. Mikro-omistukset kohdistuvat pääosin suurten omistajamäärien sidosyksiköihin, jotka tyypillisesti tuottavat ICT- ja hallintopalveluita. Nämä ovat tavanomaisia, myös yksityisellä sektorilla tarvittavia tukipalveluita. ICT-alalla toimii myös sidosyksiköitä, jotka tuottavat terveydenhuoltoalalle pitkälle erikoistuneita ICT-palveluja, kuten potilastietojärjestelmiä.

Sidosyksiköiden käyttö on kasvanut merkittävästi lyhyessä ajassa. Liikevaihdon kasvu yli kymmenen osakkaan sidosyksiköissä vuosina 2020–2024 oli erityisen voimakasta ICT- ja tietohallinnon, yleis- ja taloushallinnon, sekä henkilöstövuokrauksen, ruokahuollon ja pesulapalvelujen aloilla. Joillakin toimialoilla sidosyksiköt ovat kehittäneet palveluja, joita markkinoilla ei ole ollut tarjolla. Tämä kehitys on kuitenkin ollut itseään vahvistavaa, koska kilpailuttamisen vähäisyys ei ole synnyttänyt markkinoille kannustimia kehittää vastaavia tuotteita tai palveluja.

Vähimmäisomistusvaatimus vaikuttaa myös olemassa oleviin hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden välisiin sopimuksiin. Vaatimus tulee kuitenkin voimaan vaiheittain. Lähtökohtaisesti nykyiset sopimukset on irtisanottava päättymään esitetyn määräajan 30.6.2027 loppuun mennessä, jos vähimmäisomistusosuus ei täyty. Hankintayksikkö voi kuitenkin tehdä sidosyksikkönsä kanssa uusia määräaikaisia sopimuksia vielä yhden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen, jotta palveluiden jatkuvuus voidaan turvata siirtymävaiheessa.

Terveyspalvelujen toimialalla muutoksen voimaantuloaika on pidempi 1.10.2029 asti. Pidennys koskee sidosyksiköitä, jotka tuottavat hyvinvointialueille välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä palveluita, kuten erikoissairaanhoidon, suunterveydenhuoltoa ja päivystystä; lääketieteellistä erikoisosaamista vaativia palveluita, kuten kuvantamista, laboratoriopalveluita ja erikoiskirurgiaa; sekä edellä mainittuihin palveluihin liittyviä ICT-järjestelmiä, kuten potilastietojärjestelmiä ja toiminnanohjausjärjestelmiä. Pidempi siirtymäaika ei koske tukipalveluita, kuten siivousta, ruokahuoltoa tai yleistä perustietotekniikkaa.

Hankintayksiköllä olisi myös eräissä tilanteissa mahdollisuus hyödyntää olemassa olevia sidosyksikkönsä kanssa tehtyjä sopimuksia 30.6.2030 saakka. Hyödyntäminen olisi mahdollista, mikäli sopimuksen ennen aikaisesta päättämisestä aiheutuisi hankintayksiköille kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia tai muita riskejä.

Lisäksi vesihuoltolakiin (119/2001) lisätään uusi 4 f §, jolla jätevesihuoltolaitokset rajataan sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle. Vähimmäisomistusvaatimuksen poikkeamisesta jätetoimialalla on tarkoitus säätää jätelain muuttamista käsittelevän jätelaki II:n yhteydessä.

3. Huoltovarmuuden ja turvallisuuden vahvistaminen

Hankintalain 2 § lain tavoitteet, 71 § hankinnan kohteen kuvaus sekä 81 § tarjoajien harkinnanvarainen poissulkemisperuste, erityisalojen hankintalain 2 § sekä 75 §.

Esityksellä toteutetaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksia, joiden tavoitteena on vahvistaa huoltovarmuutta, turvallisuutta ja elintarvikeketjun toimivuutta julkisissa hankinnoissa. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin tehtävällä uudistuksella edistetään turvallisuus- ja huoltovarmuusvaatimusten sisällyttämistä hankintoihin EU hankintadirektiivien sallimissa rajoissa. Uudistuksen taustalla vaikuttavat viimeaikaiset muutokset maailmanpolitiikassa, jotka ovat korostaneet huoltovarmuuden ja kyberturvallisuuden merkitystä myös tavanomaisissa hankinnoissa. Nykyinen hankintalaki ei sisällä vastaavaa turvallisuussäätelyä kuin puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettu laki, mistä on aiheutunut haasteita käytännön hankintatoimessa erityisesti turvallisuuskriittisiä hankintoja kilpailutettaessa. Myös Euroopan komissio on todennut, että viimeaikaisissa alakohtaisissa aloitteissa on annettu julkisille hankinnoille uusi rooli EU:n talouden häiriönsietokyvyn ja kestävyuden tukemisessa.

Hankintalain 2 §:n 1 momenttia selkeytetään lisäämällä siihen kustannustehokkuutta koskeva tavoite siten, että hankintayksiköiden tulee järjestää hankintatoimintansa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja laadukkaasti, ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioiden. Vastaava muutos esitetään tehtävän myös erityisalojen hankintalakiin.

Hankintalain 71 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, joka antaa hankintayksikölle nimellisen mahdollisuuden asettaa sekä tarjoajalle että hankinnan kohteelle turvallisuutta ja varautumista koskevia ehtoja. Muutos mahdollistaisi turvallisuus- ja huoltovarmuusnäkökohtien sisällyttämisen hankinnan kohteen määrittelyyn siten, että hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan toimivuus ja häiriötön käyttö voitaisiin varmistaa koko sopimuskauden ajan. Muutos mahdollistaisi myös sellaisten tarjousten sulkemisen pois tarjouskilpailusta, joissa tarjotut tuotteet tai laitteet ovat peräisin kolmansista maista ja joihin sisältyy turvallisuus- tai muita uhkia. Vastaava muutos tehtäisiin myös erityisalojen hankintalakiin.

Hankintalain 81 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi poissulkemisperuste, jonka mukaan hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan, jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen.

Huoltovarmuutta ja turvallisuutta edistävien muutosehdotuksen mukaan hankintayksikkö voi asettaa hankinnassa tarjoajalle, ehdokkaalle tai alihankkijalle huoltovarmuutta, tietoturvallisuutta tai muita turvallisuutta koskevia vaatimuksia tuomalla ne esiin tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa, sekä yksilöidä vaatimusten todentamiseen käytettävät asiakirjat. Huoltovarmuutta edistävänä vaatimuksena voidaan edellyttää esimerkiksi, että tarjoaja osoittaa toimitusketjunsä rakenteen ja sijainnin täyttävän asetetut huoltovarmuusvaatimukset ja sitoutuu siihen, että toimitusketjun mahdolliset muutokset sopimuskauden aikana eivät vaaranna vaatimusten noudattamista. Tarvittaessa tarjoajalta tai alihankkijalta voidaan edellyttää myös kriisitilanteiden lisätarpeita varten tarvittavan kapasiteetin perustamista tai ylläpitämistä sekä kaikkien hankinnan toteutumiseen vaikuttavien muutosten ilmoittamista.

Varautumis- ja ennakointinäkökohdat voisivat korostua myös elintarvikehankinnoissa. Hankintayksiköt voisivat sisällyttää elintarviketurvallisuuden laatuvaatimuksiin esimerkiksi eläinten terveyteen ja hyvinvointiin sekä kestävään elintarviketuotantoon liittyviä vaatimuksia, samoin kuin vaatimuksia paikallisesti tuotettujen elintarvikkeiden hyödyntämisestä. Huoltovarmuuden näkökulmasta hankintayksiköt voisivat myös asettaa elintarvikkeiden saatavuuteen ja logistiikkaketjujen häiriönsietokykyyn liittyviä vaatimuksia.

5. Muita muutosehdotuksia

Sosiaali- ja terveystalvet

Hankintalain sosiaali- ja terveystalvetuhankintoja koskevaa sääntelyä ehdotetaan kevennettäväksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki (612/2021) ohjaa palveluiden laatua jo nyt hankintalakia yksityiskohtaisemmin, joten hankintalain 12 luku on käynyt tarpeettomaksi ja se esitetään kumottavaksi. Jatkossa hankintalain soveltamisalaan kuuluvien sosiaali- ja terveystalvetuhjen sekä erityisten palvelujen kilpailuttamiseen sovellettaisiin hankintalain 11 luvun säännöksiä. Asiakkaan hoitosuhteen jatkuvuuden turvaava suorahankintamahdollisuus säilyy ennallaan ja se sisällytetään hankintalain 100 §:ään.

Muutettavat pykälät:

- **Kumotaan** 107–115 § (hankintalain 12 luku, sosiaali- ja terveystalvetuhjen erityissääntely) kokonaisuudessaan (114 § osaksi laissa 499/2021)
- **11 luvun otsikko** muutetaan kattamaan myös sosiaali- ja terveystalvet
- **99 § ja 100 §:n 1 momentti** muutetaan; 100 §:ään lisätään uusi 3 momentti (hoitosuhteen jatkuvuuteen perustuva suorahankintamahdollisuus)
- **102 §:n ja 103 §:n** otsikot muutetaan
- **105 §:n 2 momenttia** muutetaan ja lisätään uusi 3 momentti
- **106 §:ään** lisätään uusi 2 momentti

Kansallisten hankintojen ilmoittamista koskevat muutokset

101 § kansallinen ilmoittaminen

Kansallisten hankintojen ilmoittamista koskevaa hankintalain 101 §:ää ehdotetaan selkeytettäväksi siten, että hankintayksiköllä olisi mahdollisuus julkaista hankintailmoitus samanaikaisesti sekä suomen että ruotsin kielellä. Hankintayksiköllä säilyisi edelleen myös vaihtoehto julkaista hankintailmoitus ainoastaan joko suomen tai ruotsin kielellä. Jatkossa hankintayksikkö voisi

julkaista ilmoituksen samanaikaisesti useammalla kielellä, kuten esimerkiksi suomeksi ja ruotsiksi tai suomeksi ja englanniksi.

Ehdotettu muutos edistää osaltaan kielilain tavoitteiden toteutumista, sillä se tarjoaa kielilain noudattamisvelvollisuuden piiriin kuuluville hankintayksiköille tosiasiallisen mahdollisuuden julkaista hankintailmoitukset kielilain edellyttämällä tavalla sekä suomeksi että ruotsiksi. Kielilakia ovat velvollisia noudattamaan useat eri hankintayksiköt, kuten kaksikieliset kunnat, valtion keskushallintoviranomaiset sekä sellaiset valtion viranomaiset ja kuntayhtymät, joiden virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta.

Hankintojen ilmoittamisen osalta hankintayksikön on kielilakia noudattaessaan otettava huomioon 32 §:n 3 momentin vaatimukset. Vaikka laajojen ja teknisten hankintailmoitusten kääntäminen kokonaisuudessaan ei ole kaikissa olosuhteissa tarkoituksenmukaista, tulisi hankintayksikön siitä huolimatta huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista. Tavoitteena on varmistaa, että keskeinen tieto hankinnasta on saatavilla molemmilla kansalliskielillä, vaikka itse ilmoitusasiakirja julkaistaisiinkin pääasiassa yhdellä kielellä.

Lisäksi täsmennetään kansallisten hankintojen jälki-ilmoitusvelvoitetta koskevia säännöksiä. Hankintayksikön tulisi julkaista jälki-ilmoitus kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista ja suunnittelukilpailusta. Määräaika jälki-ilmoittamisen tekemiselle olisi 30 päivää hankintasopimuksen tekemisestä ja se vastaisi tältä osin EU kynnysarvot ylittävistä hankinnoista tehtävää jälki-ilmoitusta.

Ehdotuksen vaikutukset

Esityksen keskeinen tavoite on lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa ja saavuttaa kustannussäästöjä erityisesti hankintojen valmistelua ja sidosyksiköitä koskevilla uudistuksilla. Julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain noin 12 000 kappaletta, joista jokaiseen saadaan mediaaniltaan vain kolme tarjousta.

Hankintojen valmistelua koskevat muutokset velvoittaisivat hankintayksiköitä tekemään markkinakartoituksen yli 10 miljoonan euron hankinnoissa ja uudelleenkilpailuttamaan hankinnan, jos avoimessa menettelyssä saadaan vain yksi tarjous eikä markkinakartoitusta ole tehty. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan nämä toimet voisivat tuoda vuosittain noin 12–65 miljoonan euron säästöt riippuen siitä, kuinka paljon tarjousten määrä tosiasiallisesti lisääntyy. Uudistuksesta aiheutuu hankintayksiköille hallinnollisen työn lisääntymistä ja tästä aiheutuvia lisäkustannuksia.

Sidosyksiköitä koskevan muutosehdotuksen vaikutukset kuntiin ja hyvinvointialueelle.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuusvaatimus on arvioitu olevan esityksen taloudellisesti merkittävin yksittäinen muutos. Sen tarkoituksena on avata nykyisin kilpailulta suljettua erityisesti tukipalvelujen kuten ICT tai taloushallinnon tai henkilöstövuokrauksen, palvelujen hankintaa markkinoille. Muutuskustannusten on arvioitu olevan kertaluonteisesti noin 410 miljoonaa euroa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan kilpailun lisääntymisestä koituvat säästöt olisivat 37–74 miljoonaa euroa vuodessa kahden vuoden siirtymäajan jälkeen, jolloin uudistuksen takaisinmaksuajaksi muodostuisi 8–14 vuotta.

Työ- ja elinkeinoministeriön saamassa lausuntopalautteessa korostettiin laajasti kilpailuttamista koskevaa resurssi- ja osaamispuutetta. Ministeriö korostaa, että kilpailuttamispalvelu ei ole paikkaan sidottua. 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 tyypillisesti omat kilpailutukseen

erikoistuneet yksiköt, vaikka ne lisäksi jossain määrin ostavatkin palvelua myös ulkopuolelta ta-soittamaan mahdollisia ruuhkatilanteita ja avustamaan vaativissa hankinnoissa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa maksutonta julkisten hankintojen neuvontaa sekä hankintayksiköille että tarjoajille.

Kunnat voivat myös tehdä hankintoja yhteistyössä hankintarenkaina ja hyödyntää yhteisiä resursseja, mikä on jo nyt vakiintunut tapa toimia. Joissakin tapauksissa yhteishankintoja tehdään suurten hankintarenkaiden toimesta yhdessä. Näiden tekijöiden arvioidaan lieventävän esityksen negatiivisia vaikutuksia merkittävästi.

Hankintalain 15 §:n muutoksen vaikutuksista erityyppisiin kuntiin

Ehdotetun kymmenen prosentin omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen vaikutusten arvioinnissa on tunnistettu, että kunnat poikkeavat toisistaan merkittävästi koon, maantieteellisen sijainnin, talousrakenteen ja markkinaolosuhteiden osalta. Ehdotuksen vaikutustenarviointia laadittaessa havaittiin, että kuntakohtaista arviointia sidosyksiköiden omistusta koskevan vähimmäisvaatimuksen vaikutuksista ei ollut mahdollista tehdä. Vaikutukset riippuvat lisäksi siitä, minkälaisesta palvelusta on kysymys.

Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi vuonna 2025 PricewaterhouseCoopers Oy:ltä (PWC) riippumattoman selvityksen hankintalain 15 §:ään ehdotetun muutoksen vaikutuksista sekä markkinatarjonnasta. Selvityksen laadinnassa hyödynnettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuonna 2024 laatimaa selvitystä sen selvittämiseksi, mille toimialoille sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimus erityisesti kohdistuisi. Selvityksen kohteeksi valikoituivat näin ollen ICT-palvelut sekä yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut. ICT-palveluita tuottaa 42 sidosyksikköä (yhteisliikevaihto 970 milj. €) ja talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita 100 sidosyksikköä (741 milj. €). Yli 10 omistajan yhtiöitä on näissä ryhmissä vain kymmeniä, mutta ne vastaavat 60–68 % kummankin segmentin kokonaisliikevaihdosta (ICT 60,2 %, talous/HR 68,1 %). Näiden sidosyksiköiden tuottamat palvelut ovat pääosin paikkariippumattomia. Muilla toimialoilla yli kymmenen omistajan sidosyksiköitä on lukumääräisesti vähemmän.

PWC:n selvityksen mukaan negatiiviset vaikutukset kohdistuvat erityisesti sellaisille pienille kunnille, joiden maantieteellinen sijainti ja etäisyys suuremmista kaupunkikeskittymistä lisää negatiivisia vaikutuksia. Negatiiviset vaikutukset voivat korostua erityisesti paikkaan sidottujen kuten ruoka- tai pesulapalvelujen kohdalla. Esimerkiksi suuremman kasvukeskittymän lähipiirissä sijaitsevan pienen hankintayksikön olosuhteet ja markkinoiden tarjonta voivat olla hyvin erilaiset kuin vastaavasti syrjäisemmällä seudulla sijaitsevan pienen kunnan olosuhteet ja markkinoiden tarjonta.

Selvityksen mukaan suurille kaupungeille ja hyvinvointialueille muutos olisi ensisijaisesti hallinnollinen omistussuhteiden järjestelykysymys, eikä se PWC:n selvityksen mukaan todennäköisesti muuta nykytilaa merkittävästi. Näillä yksiköillä on riittävästi osaamista ja intressiä ohjata sidosyksikköjään tehokkaasti, joten lakimuutoksen markkinoita avaava tavoite tältä osin ei todennäköisesti toteudu. On arvioitu, että markkinoiden kannalta houkuttelevimmat suuret asiakkaat pysyvät todennäköisesti sidosyksikköjärjestelyissä, vaikka ne sijaitsevat alueilla, joilla kilpailua olisi jo ennestään eniten. Toisaalta on myös mahdollista, että suuret hankintayksiköt siirtyvät hankkimaan palvelut kilpailuttamalla ne markkinoilla. On tavanomaista, että suurilla hankintayksiköillä on kilpailuttamisen edellyttämät resurssit valmiina, ja ne ovat myös tottuneet ostopalveluiden käyttöön.

Pienille ja keskisuurille kunnille muutos on 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. Pienen kunnan haasteiksi nostetaan neuvotteluvoiman heikkous (etenkin globaalien ohjelmistotoimittajien kanssa). Kasvukeskuksessa sijaitseva pieni kunta voi hyötyä suurten naapureidensa markkinapaineesta – maaseutukunnat ovat tässä suhteessa heikommassa asemassa.

Kuntaryhmä	Muutoksen luonne	Sijainnin vaikutus
Suuret kaupungit / isot hyvinvointialueet	Omistusjärjestelyt, nykytila saatetaan säilyä pitkälti	Vähäinen – sijaitsevat kasvukeskuksissa, markkinaa olisi mutta muutos ei avaa sitä
Pienet ja keskisuuret kunnat taajamissa	Merkittävä muutos, mutta markkinatarjontaa löytyy	Kohtalainen – kilpailuttaminen realistista, paikallisia toimittajia on
Pienet kunnat maaseudulla / syrjäseudulla	Suurin haaste: osaamispulja, suhteellinen kustannusrasitus ja markkinariski yhdistyvät	Kohtalainen etenkin sijaintiriippuvaisissa hankinnoissa toimittajien määrä voi olla pienempi, mitä suurissa kasvukeskuksissa. Toisaalta pieniä toimittajia voi olla hankinnan voimavarojen huomioiden riittävä. Isojen toimittajien näkökulmasta voi olla vähemmän kiinnostava yhteistyökumppani, mutta erikoisia palvelutarjoajia on valtakunnallisesti saatavilla.

Pieniin hankintayksiköihin kohdistuvien kustannusten voidaan arvioida johtuvan sidosyksikköjen volyymikustannushyötyjen menettämisestä sekä itse toteutetusta palvelun kilpailuttamisesta aiheutuvasta kustannuksesta.

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 sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus tulee voimaan vaihteittain.

Ehdotuksen vaikutukset kyberturvallisuuteen ja huoltovarmuuteen

Kyberturvallisuus ja toiminnan jatkuvuus

Liikenne- ja viestintäministeriö sekä Traficom Kyberturvallisuuskeskus ovat arvioineet, että sidosyksiköiden käyttöön esitetyillä rajoituksilla voi olla vaikutuksia turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen nykyisessä geopolitiisessa toimintaympäristössä. Sidosyksiköt mahdollistavat palveluiden jatkuvuuden myös sellaisissa tilanteissa, joissa markkinaehtoinen palveluntuotanto ei ole toiminnallisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Nykyisten palvelurakenteiden muuttaminen voi aiheuttaa toiminnallisia haasteita julkiselle sektorille, erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden välisessä yhteistyössä.

Valtion kyberturvallisuusjohtajan arvion mukaan uudistus saattaa hajauttaa nykyistä osaamispääomaa ja vaikuttaa kyberturvallisuusvaatimusten täyttämiseen tarvittaviin resursseihin. Erityisesti pienten hankintayksiköiden neuvotteluasema markkinoilla ja kyky vastata kiristyviin

tietoturvavelvoitteisiin voivat heikentyä, mikäli nykyiset yhteistyörakenteet muuttuvat. Markkinaselvitysten perusteella on tunnistettu, että tietyt kriittiset tietoturvapalvelut, kuten ympärivuorokautiset SOC-palvelut, saattavat olla markkinoilta hankittuina kustannustasoltaan sidosyksikkötuotantoa korkeampia. Mahdollisia riskejä voidaan pyrkiä hallitsemaan huolellisella valmistelulla, riittävillä siirtymäajoilla sekä hyödyntämällä muita yhteistyömalleja, kuten hankintarenkaita.

Vähimmäisomistusvaatimus vaikuttaa myös olemassa oleviin hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden välisiin sopimuksiin. Nykyiset sopimukset on irtisanottava päättymään esitetyn määräajan 30.6.2027 loppuun mennessä, jos vähimmäisomistussosuus ei täyty. Hankintayksikkö voi kuitenkin tehdä sidosyksikkönsä kanssa uusia määräaikaisia sopimuksia vielä yhden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen, jotta palveluiden jatkuvuus voidaan turvata siirtymävaiheessa.

Terveyspalvelujen toimialalla muutoksen voimaantuloaika on pidempi, 1.10.2029. Pidempi voimaantuloaika koskee sidosyksiköitä, jotka tuottavat hyvinvointialueille välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä palveluita, kuten erikoissairaanhoidon, suunterveydenhuoltoa ja päivystystä; lääketieteellistä erikoissosaamista vaativia palveluita, kuten kuvantamista, laboratorion palveluita ja erikoiskirurgiaa; sekä edellä mainittuihin palveluihin liittyviä ICT-järjestelmiä, kuten potilastietojärjestelmiä ja toiminnanohjausjärjestelmiä. Pidempi siirtymäaika ei koske tukipalveluita, kuten siivousta, ruokahuoltoa tai yleistä perustietotekniikkaa.

Ehdotus sisältäisi myös mahdollisuuden hyödyntää olemassa olevia sidosyksikkönsä kanssa tehtyjä sopimuksia 30.6.2030 saakka. Hyödyntäminen olisi mahdollista, mikäli sopimuksen ennenaikaisesta päättämisestä aiheutuisi hankintayksiköille kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia tai muita riskejä.

Lisäksi vesihuoltolakiin (119/2001) lisätään uusi 4 f §, jolla jätevesihuoltolaitokset rajataan sidosyksikön vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle. Vähimmäisomistusvaatimuksen poikkeamisesta jätetoimialalla on tarkoitus säätää jätelain muuttamista käsittelevän jätelaki II:n yhteydessä.

Vaikutukset elintarvike- ja ruokapalveluhankintoihin

Elintarvikehankintojen osalta muutosehdotuksen vaikutukset arvioidaan pääosin positiivisiksi. Muutosten arvioidaan pääosin edistävän kotimaisen lähiruuan sekä luomutuotteiden markkinamahdollisuuksia. Hankintalain täsmennykset mahdollistavat laatu-, alkuperä- ja ympäristökriteerien laajemman huomioimisen, mikä tukee alueellista elinvoimaa, lyhyempiä toimitusketjuja ja huoltovarmuutta. Julkiset hankinnat voivat näin toimia referensseinä ja edistää innovaatioita elintarvikesektorilla.

Vaikka erityisvaatimusten asettaminen voi lisätä hankintayksiköiden hallinnollista valmistelutyötä, pitkän aikavälin hyödyt voivat näkyä muun muassa ruokahävikin vähenemisenä ja parempana kansanterveyden edistymisenä. Muutosten lopulliset vaikutukset riippuvat siitä, miten hankintayksiköt hyödyntävät sääntelyn suomia mahdollisuuksia, sillä esitys ei sisällä uusia sitovia velvoitteita vastuullisuuskriteerien asettamiselle.

Lopuksi

Kokonaisuudessaan esitys on tasapainoilua kustannustehokkuuden, markkinoiden avaamisen ja hallinnollisen taakan kasvun välillä, ja sen todelliset vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, miten hankintayksiköt käytännössä omaksuvat uudet velvoitteet ja miten ne päättävät tarvitsemansa palvelut järjestää.