

Eduskunnan hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnne 3.3.2026: HE 2/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Mikkelin kaupungin lausunto hankintalain uudistuksesta

Mikkelin kaupunki kiittää hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto hankintalain uudistuksesta. Mikkelin kaupungin lausunto kohdistuu erityisesti sidosyksiköitä koskeviin muutoksiin ja niiden vaikutuksiin kunnallisen palvelutuotannon järjestämiseen, markkinoihin sekä julkiseen talouteen. Tavoitteena on esittää kokonaisarvio esityksen tarkoituksenmukaisuudesta sekä tuoda esiin toteuttamiskelpoiset vaihtoehdot ja reunaehdot, mikäli sääntelyä muutetaan.

Mikkelin kaupunki pitää pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteena olevia julkisen sektorin tehokkuuden parantamista, alueellisen elinvoiman vahvistamista sekä yrittämisen edellytysten edistämistä ehdottoman kannatettavina. Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys ei kuitenkaan edistä näitä tavoitteita sidosyksikkösääntelyyn esitettävien muutosten osalta.

Sidosyksikköjen vähimmäisomistusvaatimus ja määräysvalta

Hallituksen esityksessä hankintalain 15 §:ään lisättäväksi ehdotettu kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimus on luonteeltaan kategorinen ja jäykkä ohjauskeino, joka ei kohdenna sääntelyä aidosti ongelmallisiin tilanteisiin. Esitetty raja-arvo ei perustu näyttöön siitä, että juuri kyseinen prosenttiyksikkötaso olisi välttämätön tai riittävä turvaamaan hankintayksikön määräysvallan sidosyksikössä. Käytännössä vaade pakottaisi purkamaan toimivia, rajallisten resursien käyttöä tehostavia inhouse-rakenteita ja hajauttamaan yhteisesti rakennettuja palvelukokonaisuuksia, vaikka niissä tosiasiallinen määräysvalta on jo nykyisellään varmistettu sopimuksin ja päätöksentekojärjestelyin.

Sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden kannalta olennaista ei ole muodollinen omistusosuus, vaan se, miten yhtiön hallinto, sopimusjärjestelyt ja päätöksenteko tosiasiasa turvaavat omistajien vaikutusmahdollisuudet. Esimerkiksi äänivaltaleikkurit, hallituksiin yhteisesti nimettävät edustajat ja pienomistajille taatut edustus- ja kuulemisoikeudet voivat turvata määräysvallan toteutumisen myös silloin, kun omistusosuus jää alle kymmenen prosentin. Vastaavasti on mahdollista, että kymmenen prosentin omistusosuus ei suoraan tarkoita määräysvaltaa yhtiössä, jos sitä on rajattu esimerkiksi osakassopimuksella tai jos omistajalla ei ole edustusta yhtiön hallinnossa. Tämän vuoksi yleinen ja poikkeukseton omistusraja ei kohdistu oikeasuhtaisesti, vaan johtaa ylimitoitettuihin uudelleenjärjestelyihin ilman, että laatu, kustannustehokkuus tai kilpailu aidosti paranevat. Hankintadirektiiveissä tai EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole asetettu rajoitteita omistusosuuden suuruudelle taikka omistajien määrälle, vaan tosiasiallisen määräysvallan olemassaolo on katsottu ratkaisevaksi seikaksi sidosyksikköaseman tulkinnessa.

Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden viimeaikainen oikeuskäytäntö osoittaa, että aihepiirin suurimmaksi koettuun ongelmaan eli puutteelliseen määräysvaltaan voidaan erinomaisen hyvin puuttua jo nykyisen lainsäädännön puitteissa (MAO 154/2024 ja KHO 2250/2025 sekä MAO 500/2024). Toisaalta markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on katsottu, että sidosyksikköaseman edellyttämä määräysvalta voi täyttyä pieniläkin omistusosuuksilla, kun yhtiön päätöksentekomekanismit turvaavat omistajien tosiasiallisen vaikutusvallan (MAO 548/2025 ja 549/2025). Tulkinnan painopiste on siten vakiintuneesti ollut tosiasiallisen määräysvallan arvioinnissa, ei muodollisessa omistusrajassa. Myös osakassopimusten ja yhtiöjärjestysten merkitys on ollut olennainen arvioitaessa, toteutuuko hankintadirektiivin edellyttämä määräysvalta myös käytännössä.

Perustuslain 121 § turvaa kunnallisen itsehallinnon ja oikeuden päättää palvelujen järjestämistavoista. Hankintadirektiiviä tiukempi kansallinen sääntely, joka kaventaa mahdollisuuksia käyttää sidosyksiköitä, merkitsee puuttumista tähän itsehallintoon ja edellyttää siten erityisen painavia perusteita. Tätä linjaa on tuotu esiin myös hankintalain aiemmassa valmistelussa (TaVM 31/2016 vp; PeVL 49/2016 vp). Esitetyn kaltaiselle kategoriselle vähimmäisomistusrajalle ei ole esitetty riittävää perustuslain edellyttämää perustetta, eikä rajauksen valintaan (10 %) ole toimitettu vaikutuksiltaan ja tietopohjaltaan kestäväää analyysia – siitäkään huolimatta, että oikeuskansleri niitä erikseen aiheellisesti peräänkuulutti.

Taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset kunnille

Ehdotettu vähimmäisomistusvaatimus nostaisi julkisen sektorin kustannuksia ilman, että se todennäköisesti lisäisi kilpailua merkittävästi. Sidosyksiköt kilpailuttavat jo nykytilassa suuren osan omistajilleen tuottamistaan palveluista (yhtiöstä ja toimialasta riippuen 50–75 % liikevaihdosta), jolloin lisähyöty markkinaehtoisuudesta jää vähäiseksi, mutta uudelleenjärjestelyistä syntyvät kustannukset olisivat huomattavia.

FCG selvitti Kuntaliiton toimeksiannosta kunnille sidosyksikkömuutoksesta aiheutuvia muutuskustannuksia. Syksyllä 2025 toteutetun selvityksen perusteella karkea arvio Suomen kuntien yhteenlasketuista muutuskustannuksista olisi noin 600 miljoonaa euroa. Arvio on muodostettu pelkästään kuntien osalta, eli valtakunnan tasolla muutoksen kokonaiskustannuksiin tulisi huomioida vastaavat kulut myös hyvinvointialueilta ja muista hankintayksiköistä.

Vaikutukset kohdistuvat painavimmin pieniin ja keskisuuriin kuntiin. Niiden ostovoima on rajallinen ja hankinta- sekä substanssiosaajista on pulaa, mikä heikentää neuvotteluasemaa ja kasvattaa kilpailutusten riskejä – toisaalta omaan palvelutuotantoonkaan ei olisi taloudellisesti mahdollisuutta. Monelta pienemmältä kunnalta puuttuu kokonaan oma henkilöstö ja infrastruktuuri keskeisten tukipalvelujen tuottamiseen, jolloin vaihtoehtoiksi jäävät kalliit alkuinvestoinnit tai pienivolyymiset kilpailutukset, jotka eivät ole toimittajille yhtä houkuttelevia kuin laajemmat sidosyksikköjen koordinoimat kokonaisuudet. Samalla menetetään skaalahyötyjä, osaamisen keskittymistä ja jatkuvuudenhallintaa, eli juuri niitä asioita, jotka ovat olleet inhousejärjestelyjen suurimpia hyötyjä.

Toiminnallisesti muutos vaikeuttaisi kuntien välistä yhteistyötä erityisesti ICT:n, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä ruokahuollon kaltaisissa palveluissa, joissa resurssien jakaminen ja yhdessä tekeminen on todettu käytännön tasolla kannattavaksi ja toimintaa tehostavaksi malliksi. Nämä tukipalvelut ovat kriittisiä myös varautumisen, huoltovarmuuden ja kyberturvallisuuden kannalta. Mikäli toiminta pirstoutuu useisiin pieniin hankintoihin, kasvaa järjestelmäintegraatioiden, tiedon yhteentoimivuuden ja palvelujen jatkuvuuden riski.

Hallituksen esityksen kappaleessa 5.4.6 esitetyn valtion kyberturvallisuusjohtajan näkemyksen mukaan uudistus heikentäisi merkittävästi käytettävissä olevaa kyberturvallisuusosaamista. Nykyiset yhteistyörakenteet ovat mahdollistaneet osaamisen yhteisen hyödyntämisen laajasti sidosyksiköiden kautta ja turvanneet palveluiden jatkuvuuden. Kyberturvallisuusjohtajan arvion mukaan vaikutukset olisivat nykyisiin, jatkuvasti kasvaviin uhkakuviin nähden kestäättömät. Esitetty sidosyksiköiden kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus heikentäisi arvion mukaan palveluiden jatkuvuutta ja kyberturvaa erityisesti harvaan asutuilla alueilla, joilla markkinaehtoisten ratkaisujen saatavuus on erittäin rajallista. Pienet kunnat joutuisivat järjestämään palvelunsa itsenäisesti, mikä kasvattaisi hallinnollista taakkaa ja lisäisi riskejä sekä kyberturvallisuuden että varautumisen näkökulmasta.

Alueelliset erityispiirteet ja siirtymäaika

Kategorinen kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimus on myös alueellisesti epätasa-arvoinen. Se estäisi esimerkiksi Etelä-Savon 11 kuntaa tekemästä yhteistyötä hypoteettisen yhteisesti omistetun inhouse-yhtiön kautta, mutta vaikkapa kymmenen hyvinvointialueen vastaava yhteistyö olisi täysin mahdollista. Etelä-Savon alueella asuu noin 128 tuhatta asukasta, kun taas sote-palvelut itse tuottavan Helsingin ja yhdeksän suurimman hyvinvointialueen alueella asuu lähes neljä miljoonaa suomalaista. Uudistuksen vaikutus pieniin ja keskisuuriin kuntiin on niiden kantokykyyn nähden kohtuuttoman suuri, kun taas kooltaan suurimmat ja omistuksensa sidosyksiköissä säilyttävät hankintayksiköt selviäisivät uudistuksesta merkittävästi pienemmällä haittavaikutuksilla.

Jos vähimmäisomistusosuus päätetään säätää käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaisesti, lakiin tulisi vähimmillään sisällyttää selkeät ja perustellut poikkeukset, jotta pienten ja harvaan asuttujen alueiden kuntien mahdollisuudet järjestää palvelut kustannustehokkaasti ja turvallisesti eivät heikkene. Poikkeusten tulisi huomioida vähintään maantieteellisen sijainnin syrjäisyys, markkinatarjonnan vähäisyys ja se, että kaikilla alueilla ei ole tosiasiallista kilpailua. Omistajien kattamalle alueelle voitaisiin asettaa väestöpohjan enimmäismäärä, jolla ohjattaisiin sidosyksiköiden kokoa ilman, että pienet kunnat jäävät yhteistyön ulkopuolelle. Vaihtoehtoisesti asetettavan vähimmäisomistusosuuden pitäisi olla selvästi pienempi, jotta pienillä kunnilla olisi jatkossakin aito mahdollisuus tehdä riittävän laajaa yhteistyötä sidosyksiköiden kautta.

Siirtymäajan on oltava realistinen suhteessa muutoksen mittakaavaan. Omistusjärjestelyt, sopimusten päättämiset ja uudet kilpailutukset edellyttävät arvonmäärittämiä, neuvotteluja, hallinnollisia päätöksiä, mahdollisia lunastuksia sekä henkilöstövaikutusten käsittelyä. Lisäksi uudet tietojärjestelmät, palvelumallit ja palveluiden uudelleenorganisointi vaativat määrittelyä, kilpailutusta, sopimusneuvotteluja, käyttöönottoja ja integraatioita. Erityisesti hankinta- ja ICT-osaajista on jo nykytilanteessakin niukkuutta, eikä näitä ammattilaisia riittäisi kaikkien tarpeisiin.

uudistuksen toteutuessa esitetyllä tavalla. Julkiset hankinnat ovat vaativia, aikaa vievää prosesseja, joissa pienetkin virheet voivat aiheuttaa merkittävää vahinkoa. Ehdotettu siirtymäaika on näihin tehtäviin nähden selvästi riittämätön ja aiheuttaa markkinahäiriön, kun suuri määrä hankintayksiköitä kilpailuttaa samanaikaisesti vastaavia palveluja.

Hallittu toimeenpano edellyttää siirtymäaika vähintään heinäkuuhun 2030 saakka ilman erillistä ilmoitus- tai poikkeusmenettelyä, jotta hallinnolliset resurssit voidaan kohdentaa muutosten käytännön toteutukseen (HE:n siirtymäsäännökset 154 §).

Yhteenveto

Kokonaisuutena arvioiden esitetty kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimus ei edistä hankintalaille asetettuja tavoitteita kustannustehokkuudesta, kilpailun lisäämisestä ja alueellisen elinvoiman edistämisestä, vaan lisää kustannuksia, syventää alueellista polarisaatiota, tuhoaa toimivia yhteistyörakenteita ja kohtelee eri kokoisia hankintayksiköitä eriarvoisesti.

Tarkoituksenmukaisin ratkaisu on luopua esitetystä vähimmäisomistusvaatimuksesta ja varmistaa tosiasiallisen määräysvallan toteutuminen sidosyksiköissä, mikä on mahdollista jo nykyisenkin lainsäädännön puitteissa. Mikäli omistusraja kuitenkin säädetään, sen tulee olla riittävän alhainen, jotta myös pienillä ja keskisuurilla kunnilla säilyy tosiasiallinen mahdollisuus hyödyntää sidosyksiköitä. Vaihtoehtoisesti sääntelyyn tulee lisätä poikkeukset, jotka turvaavat harvaan asuttujen alueiden ja pienten kuntien toimintaedellytykset sekä kriittisten palvelujen kyberturvallisuuden, varautumisen ja huoltovarmuuden. Toimeenpano edellyttää riittävää siirtymäaika vähintään heinäkuuhun 2030 ilman erillistä ilmoitusmenettelyä.

Mikäli uudistus etenee esitetystä muodosta, kunnille aiheutuvat kustannukset on korvattava täysimääräisesti ja varmistettava, että ne pystyvät suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään myös jatkossa.

Mikkelissä 9.3.2026


Janne Kinnunen
kaupunginjohtaja
Mikkelin kaupunki


Tiia Tamlander
talousjohtaja
Mikkelin kaupunki