



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

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

Lausunto
11.3.2026

VN/12/2026

1/9

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

1 JOHDANTO

Eduskunnalle annettiin 5.2.2026 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. 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.

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 kustannustehokkaasti 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 valmistelemaan ehdotuksen hankintalain muuttamiseksi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi. Työ-

ryhmä toimi ajalla 1.3.2024–30.11.2024. Sen jäsenenä oli työ- ja elinkeinoministeriön, valtionvarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, puolustusministeriön, oikeusministeriön, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, 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 virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Tässä vaiheessa huomioitiin erityisesti laajalta lausuntokierrokselta saatu palaute, joka koski muun muassa sidosyksikkösääntelyn tiukentamista. Valmistelussa on tehty tiivistä yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa erityisesti hankintalain 12 lukua koskevan muutosesityksen osalta. Lisäksi esitykseen sisältyvä rikosrekisterilain muutos on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ja vesihuoltolain muuttamista koskeva ehdotus maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Valmistelussa on tehty yhteistyötä myös eri viranomaisten sidosryhmien kanssa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriö tarkastelee tässä lausunnossa esitystä erityisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialaan kuuluvien asioiden näkökulmasta. Tämä lausunto syventää talousvaliokunnalle annettua lausuntoa erityisesti ehdotetun sidosyksikkösääntelyn muutoksista hyvinvointialueille aiheutuvien vaikutusten osalta.

2 EHDOTETUT MUUTOKSET

2.1 Hankintojen valmistelu

2.1.1 Pykäläkohtaiset ehdotukset

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. Hankintayksikön tulisi 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 markkinakartoitus 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 huoleellisempi valmistelu hyödyttää myös kuntia ja hyvinvointialueita, jotka saavat paremmin tarpeisiinsa soveltuvia palveluita ja tuotteita.

2.1.2 Valmistelua koskevan muutosehdotuksen vaikutukset hankintayksiköille

Hankintojen valmistelua koskevat muutokset velvoittaisivat hankintayksiköitä tekemään markkinakartoituksen yli kymmenen 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.

2.2 Hankintalain 15 §, sidosyksikön vähimmäisomistusosuusvaatimus

2.2.1 Ehdotetun muutoksen sisältö

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 osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä. 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.

Hankintalain valmistelun yhteydessä arvioitiin, tulisiko eräiden valtakunnallisesti toimivien erityistehävää toteuttavien yhtiöiden kuten DigiFinland Oy:n ja Maakuntien Tilakeskus Oy:n osalta säätää poikkeus hankintalain sidosyksiköitä koskevasta omistusosuusvaatimuksesta. Valmistelussa linjattiin, että toimiala- ja yhtiökohtaiset poikkeukset säädettäisiin erityislaeissa. Esimerkiksi kunnallisia jäteyhtiöitä koskeva poikkeus on linjattu säädettäväksi jätelaki II paketin yhteydessä, ja jätevesiyhtiöitä koskevasta poikkeuksesta säädetään vesihuoltolaissa. DigiFinland Oy:n ja Maakuntien Tilakeskus Oy:n osalta mahdollisesta poikkeamisesta säätäminen kuuluisi valtiovarainministeriön hallinnonalaan.

Voimassa oleva hankintalain sidosyksikkösäätely 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 arvioitavaksi 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.

Tällä muutoksella ei oteta kantaa siihen, miten omistajien määräysvalta sidosyksikköyhtymässä 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- sekä yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita. Muita suurempia toimialoja ovat henkilöstövuokraus, ateriapalvelut ja pesulapalvelut. Hallituksen esityksen valmistelussa ei ole tehty eroa siihen, tuottaako sidosyksikkö ”varsinaista palvelua” kuten laboratorio- tai kuvantamispalvelua (hyvinvointialueen palvelutuotanto) vai hankintayksikön tarvitsemaa tukipalvelua kuten ICT-, siivous- tai taloushallintopalvelua (hyvinvointialueen hankkimat tukipalvelut).

Sidosyksiköiden omistajien, eli viranomaisten ja muiden hankintayksiköiden omistussuhteet sidosyksikköyhtiöissä vaihtelevat laajasti murto-osaprosesteista 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 pitkälle erikoistuneita ICT-palveluita, 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.

2.2.2 Sidosyksikköhankinnat sosiaali- ja terveystaloudissa

Yleistä sidosyksiköistä

Hyvinvointialueita (HVA) on 21 ja lisäksi Helsingin kaupunki on oma hyvinvointialueensa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolta saatujen tietojen mukaan sosiaali- ja terveystaloudella olisi kolme yli kymmenen omistajan sidosyksikköyhtiötä. Näistä kaksi tuottaa työterveystaloudia, ja kolmas on Maakuntien Tilakeskus Oy. Työ- ja elinkeinoministeriö selvitti vuonna 2025 hyvinvointialueiden yhtiöomistuksia Valtiokonttorin ylläpitämälle tutkiahankintoja.fi sivustolle koottujen tietojen perusteella. Yhteenlaskettuna hyvinvointialueilla on 384 omistussuhdetta ja yritysten lukumäärä on yhteensä 169. Hyvinvointialueet omistavat erisuuruisia osuuksia eri yhtiöistä.

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 terveystaloudien toimialalla toimivien sidosyksiköiden yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2024 noin 129 miljoonaa euroa.

Erityisiä valtakunnallisesti sosiaali- ja terveyssektorilla toimivia sidosyksiköitä ovat DigiFinland Oy ja Maakuntien tilakeskus Oy. DigiFinland Oy kehittää ja tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja muiden toimialojen tuottavuutta ja vaikuttavuutta parantavia kansallisia digitaalisia palveluja sekä tukee tiedon yhteen toimivuutta ja tiedolla johtamista. Maakuntien Tilakeskus Oy:llä on valtakunnallinen hyvinvointialueiden toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus, joka perustettiin sote-uudistuksen yhteydessä nimenomaan valtakunnalliseksi toimijaksi laissa hyvinvointialueesta (611/2021, § 21). Sen omistavat yhteisesti hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki, HUS-yhtymä ja Suomen valtio. Maakuntien tilakeskuksella on 23 osakasta. Maakuntien tilakeskus Oy on valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003, § 2) mukainen ministeriön toimialaan kuuluva yhtiö.

Pesulapalvelut

Neljällä yhtiöllä on yli kymmenen osakasta. Näistä Puro Tekstiilihuoltopalvelut Oy:n¹ omistajina on hyvinvointialueita sekä kaupunkeja, kuntia ja kuntayhtymiä, ja sen toimipisteet sijaitsevat Keravalla, Kotkassa ja Turussa. Yhtiö kuuluu HUS-konserniin. Osakkaita olisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolta saatujen tietojen mukaan 32, yhtiön liikevaihto vuonna 2025 oli noin 41,9 miljoonaa euroa. Kaikilla arvioituaan olevan hyvät mahdollisuudet hankkia tarvitsemansa palvelut myös itsenäisesti markkinoilta, ja järjestellä sidosyksikköyhtiön toiminta uudelleen, esimerkiksi siirtämällä se kaupalliseksi toimijaksi, tai muulla, omistajien tarkoituksenmukaiseksi katsomalla tavalla.

Sakupe Oy:n verkkosivuilta² ei ilmene, keitä sen osakkaat ovat. Yhtiö ilmoittaa tuottavansa palveluja lähinnä omistaja-asiakkailleen. Erillistä mainintaa omistajista ja sidosyksikköasemasta ei ole verkkosivuilla mainittu. Yhtiö toimii säännöllisesti Pirkanmaan, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen ja Itä-Savon maakuntien alueella. Se kuuluu valtakunnalliseen Puhdaspalvelu Fi Oy -pesulaketjuun, jonka kautta se palvelee rajoitetusti myös yksityisiä yritysasiakkaita. Sakupe ilmoittaa käyttävänsä palvelutuotannossaan alihankkijoita, ja tekevänsä säännöllistä yhteistyötä noin 220 yrityksen ja yksityisyrittäjän kanssa, mukaan lukien muun muassa alihankintapesuloita ja kuljetusyrittäjiä.

Oulun Keskuspesula Oy³ on verkkosivujensa mukaan yksi Suomen suurimmista tekstiilien huolto- ja vuokrauspalveluja tarjoavista yrityksistä, joka toimittaa palveluja pääasiassa omistajilleen. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohde on yhtiön suurin omistaja, ja yhtiön asiakaskunta muodostuu pääasiallisesti eri hoiva- ja hoitolaitoksista. Yhtiön toiminta-alue ulottuu alihankkijoiden välityksellä Keski-Pohjanmaalta Pohjois-Lappiin. Tarkkoja osakastietoja ja mahdollista sidosyksikköasemaa ei mainita verkkosivuilla.

Provina Tekstiilipalvelut – Textilservice Oy:llä⁴ on 11 osakasta. Sen omistaja-asiakkaita ovat Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Pohjanmaan hyvinvointialue, Seinäjoen kaupunki, Kauhavan kaupunki, Alajärven kaupunki, Isonkyrön kunta, Lapuan kaupunki, Seinäjoen koulutuskuntayhtymä, Seinäjoen Seurakunta, TeeSe Botnia Oy Ab ja Ähtärin kaupunki. Yhtiön asiakaskunta muodostuu pääasiassa sairaaloista, terveyskeskuksista, hoiva- ja hoitolaitoksista sekä päiväkodeista. Yhtiö toimittaa myös raskaamman työn suojavaatteita sisä- ja ulkokäyttöön, myös yrityksille, sekä kumipohjamattoja kiinteistöihin.

Ruokahuolto

Ruokahuoltoa tarjoaa Servica Oy.⁵ Se tuottaa ruokahuoltoa, teknisiä palveluja, logistiikkapalveluja, välinehuoltoa ja kuljetuspalveluja. Tätä lausuntoa laadittaessa tiedossa ei ole, kuinka suuri osa palvelusta on ruokahuoltoa.

Servica Oy ilmoittaa verkkosivuillaan, että sen pääomistajia ovat Pohjois-Savon hyvinvointialue ja Kuopion kaupunki. Lisäksi omistajiin kuuluu muun muassa Itä-Suomen kuntia ja konserniyhteisöjä. Yhtiön verkkosivujen mukaan osakkaita vaikuttaisivat olevan Kuopion alueen kuntien lisäksi muita sidosyksiköjä, kuten Islab Oy, Istekki Oy ja Sakupe Oy, sekä ainakin Keski-Suomen, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialueet, koulutuskuntayhtymiä, sekä eräitä pienempiä julkisomisteisia yhtiöitä. Servica ilmoittaa toimivansa omistajiensa sidosyksikkönä.

¹ <https://www.puro.fi/>, 8.3.2026.

² <https://www.sakupe.fi/>, 8.3.2026.

³ <https://www.oulunkeskuspesula.fi/>, 8.3.2026.

⁴ <https://www.provina.fi/yritys/>, 8.3.2026.

⁵ <https://www.servica.fi/meista/yritysesittely/>, 8.3.2026.

Henkilöstövuokraus

Alalla toimii kaksi erilaista yli kymmenen osakkaan yhtiötä.

Seure henkilöstöpalvelu Oy⁶, jossa on 11 osakasta, joita ovat pääkaupunkiseudun suuria kunnat kuten Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen, HUS, sekä Länsi-Uudenmaan ja Vantaan ja Keravan hyvinvointialueet. Yhtiö tarjoaa palveluita pääkaupunkiseudulla ja Uudellamaalla. Nämä osakkaat eivät ole kooltaan eivätkä resursseiltaan pieniä. Yhtiön liikevaihto vuonna 2023 oli noin 181,8 miljoonaa euroa, ja työntekijöitä oli 19.000. Tältä osin esityksen ei arvioida muodostuvan ongelmalliseksi.

Tempore-henkilöstöpalvelu Oy⁷ toimii henkilöstövuokrauksen lisäksi ateria- ja puhtaanapitopalvelujen tuottajana. Palvelujen jakauma osakkaittain tai liikevaihdon perusteella ei selvinnyt verkkosivuilta. Yhtiö kuuluu Numera-konserniin, johon kuuluvat lisäksi Sarastia Oy ja Onvire Oy. Verkkosivuilta ei selvästi ilmene, katsooko yhtiö toimivansa sidosyksikköasemassa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolta saatujen tietojen mukaan yhtiöllä olisi 283 osakasta, mutta tätä lisäselvitystä laadittaessa osakastietoja ei ollut yhtiön verkkosivuilta saatavissa. Yhtiö toimii Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Varsinais-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Itä-Uusimaan, Keravan, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Pirkanmaan alueella, ja se ilmoittaa tarjoavansa palveluja hyvinvointialueille ja kunnallisille asiakkaille.

ICT-palvelut sekä yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut

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 selvitystä siitä, 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 yhtiötä 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 hankintayksiköille, joiden maantieteellinen sijainti ja etäisyys suuremmista kaupunkikeskittymistä lisää negatiivisia vaikutuksia erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen hankinnassa. Negatiiviset vaikutukset voivat korostua erityisesti paikkaan sidottujen kuten ruoka- tai pesulapalvelujen kohdalla.

PWC:n selvityksen mukaan hyvinvointialueille ja suurille kaupungeille muutos on ensisijaisesti hallinnollinen omistussuhteiden järjestelykysymys, eikä 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.

⁶ <https://www.seure.fi/seurella-tyo-ja-tekija-kohtaavat/>, 9.3.2026.

⁷ <https://tempore.fi/meista/>, 7.3.2026.

Keskisuurille hankintayksiköille muutos on haastavampi ja voi johtaa kahteen erilaiseen kehityskulkuun. Myönteisessä skenaariossa ne siirtyvät kilpailuttamaan vakioituja palveluita avoimilla markkinoilla, mikä voi parantaa paikallisten yritysten mahdollisuuksia ja selkeyttää hankintayksiköiden omaa hankintojen johtamista. Kielteisessä skenaariossa sidosyksiköitä pilkotaan pienempiin osiin lain vaatimusten täyttämiseksi, jolloin mittakaavaedut katoavat, hallinnolliset kustannukset nousevat eikä markkina avaudu lainkaan. Kustannusten voidaan arvioida tasaantuvan pitkällä aikavälillä markkinatarjonnan kehittyessä.

2.2.3 Lain voimaantulo ja sopimusten hyödyntäminen

Muutoksen porrastetulla voimaantulolla ja mahdollisuudella hyödyntää eräitä sopimuksia vuoteen 2030 asti pyritään lieventämään muutoksen kustannusvaikutuksia. Lisäksi niitä voidaan pienentää hankintarenkaiden, yhteishankintayksiköiden kilpailuttamien sopimusten ja dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämisellä sekä hankintaohjeistusta ja malleja kehittämällä esimerkiksi Hankinta-Suomi toimenpideohjelman puitteissa.

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

Terveyspalvelujen toimialalla muutoksen voimaantuloaika on osin pidempi. 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 asiainnoin palveluja, sidosyksiköiden omistusosuutta koskevaa vaatimusta sovellettaisiin 1.10.2029 lukien. Kyse olisi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien lääketieteen erikoisalojen ja niihin liittyvien lääketieteellisten palvelujen tuottamiseksi perustetuista sidosyksiköistä. Tällaisia olisivat esimerkiksi lakisääteisistä perus- ja erikoissairaanhoidon tai suun terveyden palveluista tai tällaisten palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyvistä palveluista, joiden tuottaminen edellyttäisi lääketieteen erikoisosaamista ja -välineistöä. Tällaisiin lakisääteisiin palveluihin sisältyvät kuvantaminen, laboratoripalvelut ja erikoiskirurgiaan liittyvät palvelut.

Pidemmän siirtymäajan piiriin kuuluva sidosyksikkö voisi tuottaa myös lakisääteisten perus- ja erikoissairaanhoidon tai suun terveyden 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. Perustietotekniikan palveluita ovat muun muassa työntekijöiden laitteet, mobiiliiliittymät ja toimisto-ohjelmistot ja näille tarjottava tuki sekä tietoturvapalvelut.

Ehdotus sisältäisi myös mahdollisuuden hyödyntää olemassa olevia sidosyksikkönsä kanssa tehtyjä sopimuksia 30.6.2030 saakka. Poikkeus olisi yleinen ja toimialasta riippumaton. Pidempää siirtymäaika voitaisiin siten hyödyntää myös terveystoimen toimialalla. Esimerkkinä tällaisista olisi sosiaali- ja terveydenhuollon potilastietojärjestelmät, mutta määritelmä kattaisi vastaavat kriittiset järjestelmät myös muilla toimialoilla. Poikkeaminen olisi mahdollista myös silloin, jos sopimuksen ennaikainen päättäminen voisi vaarantaa kyberturvallisuuden. Irtisanomisen vaikutusten arvioinnissa voitaisiin

huomioida esimerkiksi sopimuksen koko sopimuskauden pituus, sopimustoimittajan vaihtamisesta ja toiminnan käyttöön otosta aiheutuvat kustannukset sekä jäljellä oleva sopimuskausi.

2.3 Sosiaali- ja terveystalvelujen hankintoja koskeva muutos

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman jaksossa 2.4 Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen, todetaan muun ohella, että vammaisten erityistarpeista ja palvelun jatkuvuudesta huolehditaan hankintalain säädösten puitteissa ja huomioidaan hankinnoissa mahdollisuudet räätälöityihin suoralhankintoihin. Hankintalakia koskevalla viittauksella tarkoitetaan erityisesti hankintalain 110 §:n mahdollistamaa suoralhankintaa erityistilanteissa. Hallitusohjelman kirjaus siitä, että elämänmittaisissa palveluissa tulee huomioida palveluiden jatkuvuus, toteutuu vanhus- ja vammaispalvelulainsäädännön ja muun erityislainsäädännön ehtojen mukaisesti.

Hankintalaki säädettiin ennen voimassa olevaa hyvinvointialueita koskevaa lainsäädäntöä. Vuonna 2017 voimaan tulleeseen hankintalakiin lisättiin erityisesti laadun huomioimista koskevia seikkoja ohjaamaan kuntien vastuulla olevien sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamista. Nyttemmin hyvinvointialueet muodostavat kuntia laajemman kokonaisuuden ja niillä on monilta osin paremmat voimavarat ja osaaminen myös hankintojen laadun huomioimiseen sote-lainsäädännön mukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 3 luvun mukainen säätely palveluille asetettavista laatuvaatimuksista kattaa paljon hankintalakia yksityiskohtaisemmin ja laajemmin hyvinvointialueiden ostamia sosiaali- ja terveystalveluja ja niiden tuottajia koskevia vaatimuksia. Tästä syystä hankintalain 12 luvun säätely kumottaisiin kokonaan lukuun ottamatta lain 100 §:ään siirrettävää säätelyä suoralhankinnasta erityistilanteissa. Hankintalain soveltamisalaan edelleen kuuluvien sosiaali- ja terveystalvelujen sekä erityisten palvelujen kilpailuttamiseen sovellettaisiin hankintalain 11 luvussa säädettyä.

Jatkossa hankintalain soveltamisalaan kuuluvien sosiaali- ja terveystalvelujen sekä erityisten palvelujen kilpailuttamiseen sovellettaisiin hankintalain 11 luvun säännöksiä. Asiakkaan hoitosuhteen jatkuvuuden turvaava suoralhankintamahdollisuus säilyy ennallaan ja sisällytetään hankintalain 100 §:ään. Hankintalain III osaan tehtävät muutokset:

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

3 KÄÄNTEISET SIDOSYKSIKKÖHANKINNAT JA IN-HOUSE SISTERS HANKINNAT

Hankintadirektiivin ja siitä oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan käännteisiä ja in-house sisters -hankintoja koskevaa poikkeusta ei ole ulotettu koskemaan niitä sidosyksiköitä, joissa on useampi omistaja.

Hallituksen esityksen 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on täsmennetty vallitsevaa oikeustilaa koskien niitä edellytyksiä, joilla sidosyksikköyritys voi ostaa palveluja omistajaltaan (käännteinen sidosyksikköhanhinta) ja sisaryritykseltään (in-house sisters hankinta). Kansallinen sidosyksikkösäätely

perustuu hankintadirektiivin 12 artiklaan, jonka 1 kohdassa säädetään niistä edellytyksistä, joilla hankintayksikkö voi tehdä hankintoja saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä. Artiklan 2 kohdan mukaan sidosyksikkö voi tehdä hankintoja siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä, tai hyödyntää saman omistajan toista sidosyksikköä hankintatarpeensa toteuttamiseksi, mikäli kyse on yhden hankintayksikön omistamista sidosyksiköistä.

Säännökset sidosyksikön hankinnoista sen omistajalta tai omistajan toiselta sidosyksiköltä on sijoitettu hankintadirektiivin 12 artiklan 2 kohtaan, joka seuraa järjestyksessä yhden omistajan sidosyksikköomääritelmää. Hankintalain 15 §:n yksityiskohtaisten perusteluissa todetaan, että hankintadirektiivin (2014/24/EU) 12 artiklan ja voimassa olevan hankintalain mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Siten sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisar-sidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan 9/2025 (Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomus 9/2025, Valtion sidosyksikköhankinnat <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtion-sidosyksikköhankinnat/>) lausunut, että käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters hankinnat ovat sallittuja vain silloin, kun näillä sidosyksiköillä on yksi yhteinen omistaja. Hankintadirektiivin ja hankintalain 15 §:n 7 alakohdan mukaan käänteiset sidosyksikköhankinnat ja in-house sisters hankinnat ovat sallittuja vain yhden omistajan sidosyksiköissä.

Koska asiassa on kyse jo voimassa olevasta sääntelystä, joka perustuu hankintadirektiiviin 2014/24/EU, ei hankintalakiin esitetä tehtäväksi muutoksia tältä osin. Hankintadirektiivin sääntelyn ollessa tältä osin jäsenvaltioita velvoittava, ei Suomella ole mahdollisuutta poiketa kansallisesti direktiivin säännöksestä.

4 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.