

Olli Mäenpää

13.3.2026

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa valiokunnan omaan toimialaan liittyen eli tarkastelemaan esitystä esimerkiksi kuntien, hyvinvointialueiden ja turvallisuusviranomaisten hankintojen näkökulmasta.

Sidosyksikön määritelmän muuttaminen kuntien ja hyvinvointialueiden kannalta

Sidosyksikön määritelmä ja kilpailutusvelvollisuus

Voimassa olevaa hankintalakia ei sen 15 §:n 1 momentin mukaan sovelleta hankintaan, jonka kunta tai hyvinvointialue tekee sidosyksiköltään. Tällaiselta sidosyksiköltä tapahtuvaan hankintaan ei siten sovelleta myöskään lain 1 §:ssä säädettyä kilpailutusvelvollisuutta. Voimassa olevaan hankintalakiin ei sisälly sääntelyä, joka määrittäisi, miten suuri omistuosuus kunnalla tai hyvinvointialueella pitäisi olla sen määräysvallassa olevasta sidosyksiköstä, jotta hankinta siltä voidaan tehdä ilman kilpailutusta. Ehdotettu lisäedellytys sen sijaan laajentaisi hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden sellaisiin hankintoihin, jotka kunta tai hyvinvointialue tekee tällaiselta itsenäiseltä yksiköltä, mikäli sen omistuosuus yksiköstä on alle 10 prosenttia.

Kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan kannalta tätä sidosyksikön määritelmän muuttamista voidaan pitää hankintalain muuttamista koskevan esityksen keskeisimpänä ehdotuksena. Ehdotetulla muutoksella on tai ainakin voi olla merkittäviä niiden palvelujen tuottamistapaan, -organisaatioon ja -menettelyyn, kun kyseessä ovat etenkin kuntien ja hyvinvointialueiden siivous-, taloushallinto-, ateria- ja ICT-palvelut sekä taloushallinnon ja kehitysyhtiöiden palvelut. Näiden palvelujen tuottamisessa on varsin yleistä, että kuntien omistuosuus on selvästi alle kymmenen prosenttia. Lisäksi sidosyksiköillä on vakiintunut ja keskeinen rooli lakisääteisten palvelujen tuottamisessa, kuten perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kliinisten ydintoimintojen palveluissa, joissa omistuosuudet voivat myös jäädä alle kymmenen prosentin.

Sidosyksikön määritelmän perusteita

Muutosehdotusta arvioitaessa voidaan yleisesti todeta, että painavia ja hyväksyttäviä perusteita voidaan esittää myös nykyiselle sidosyksikkösääntelylle, joka perustaa kunnille ja hyvinvointialueille melko laajan ja itsenäisen päätösvallan niiden toiminnan kannalta keskeisten palvelujen järjestämisestä päätettäessä. Sen sijaan

ehdotetun prosenttipohjaisen omistusosuuden määrittelyn perusteita ja mahdollisia vaikutuksia on nykyisen sidosyksikkömallin keskeisten piirteiden ja toimivuuden kannalta käsitelty vain pintapuolisesti esityksen perusteluissa.

Käytössä oleva in house -yhtiöiden tuottamiin palveluihin perustuva malli turvaa palvelujen tasaisen saatavuuden myös markkinoiden puuttuessa tai niiden toimiessa vajavaisesti tarjontaintressin vähäisyyden vuoksi. Esimerkiksi useiden kuntien tietojärjestelmien hankinta on voitu toteuttaa sidosyksikköhankintana, kun markkinoilta ei ole ollut saatavissa kaupallista palvelua hankintatarpeen kattamiseksi. Esimerkiksi tällaisia palveluja toteuttavalla Koha-Suomi Oy:llä on perustelujen mukaan yli 100 kuntaa omistajana. Nykyistä sidosyksikkömallia voidaan myös pitää kunnan ja hyvinvointialueen asukkaiden kannalta käyttäjäläheisenä, minkä lisäksi in house -yhtiöiden tuottamien palvelujen ohjaus ja valvonta voidaan järjestää tehokkaasti. Nykyinen sidosyksikkömalli ei sellaisenaan myöskään ole esteenä kilpailutuksen laajentamiselle julkisissa hankinnoissa, kun otetaan huomioon sidosyksiköiden asema hankintayksikköinä.

Ehdotettu sääntely sen sijaan laajentaisi kunnan velvollisuutta kilpailuttaa hankintansa siten, että kilpailutusvelvollisuus koskisi hankintoja yhtiöiltä, joista kunta omistaa alle kymmenen prosenttia. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan estäisi sitä, että kunnat ja hyvinvointialueet edelleen muodostavat ja käyttävät osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä, ja hankkivat niiltä palveluita kilpailuttamatta, mikäli kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus täyttyy. Ehdotettu kilpailuttamisvelvollisuuden laajennus alla kymmenen prosentin omistusosuuksien perusteella rajoitaisi kuitenkin kunnan ja hyvinvointialueen valtaa päättää palvelun hankinnasta ilman kilpailuttamisenettelyä.

Ehdotetun sääntelyn ja sidosyksikön määritelmän tiukentamisen tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan muuttaa nykyisiä sidosyksikkörakenteita tavalla, joka tosiasiallisesti lisäisi kilpailua, edistäisi markkinoiden toimivuutta, ja parantaisi erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tarjota hyödykkeitä julkiselle sektorille. Sääntelyn tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä ja ne tukevat myös elinkeinovapautta.

Vastaavia kilpailun toimivuutta turvaavia tavoitteita toteutetaan jo nyt kuntalain ja hyvinvointialuelain 15 lukujen säännöksillä, jotka määrittelevät kunnan ja hyvinvointialueen toimintaa markkinoilla. Niiden hoitaessa luvussa tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, niiden on noudatettava muun muassa yhtiöittämisenvelvollisuutta, mikä vastaavasti rajoittaa toimivaltaa päättää omasta palvelujen järjestämismallista. Kuntiin ja hyvinvointialueisiin sovelletaan myös EU-oikeustaustaisen kilpailulain 4 a luvun säännöksiin mukaisia velvoitteita, joilla pyritään turvaamaan kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä ja rajoitetaan julkisten yritysten toimintaa markkinoilla. Samoin EU-oikeuden kilpailusäännöt, joihin kuuluvat myös julkisia hankintoja koskevat säännöt, koskevat välittömästi kuntia ja hyvinvointialueita niiden toimiessa markkinoilla.

Hallituksen esityksessä ehdotetun kilpailutusvelvollisuuden laajentamisen tavoitteet ovat tämän sisältöisen voimassa olevan lainsäädännön kanssa samansuuntaisia. Ehdotetun laajentamisen ei voida arvioida sisältävän voimassa olevia sääntelyjä olennaisesti voimakkaampaa tai niistä sisällöllisesti merkittävästi poikkeavaa puuttumista kunnan tai hyvinvointialueen itsenäiseen päätösvaltaan.

Vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallintoon

Ehdotetulla sääntelyllä ei myöskään rajoitettaisi kunnan tai hyvinvointialueen valtaa päättää siitä, onko niillä ja minkä suuruisia omistusosuuksia erilaisista palveluja tuottavista yhtiöistä. Ne voisivat siis edelleen omistaa myös alle 10 prosenttia palveluja tuottavista yhtiöistä, joskin tämä edellyttäisi palveluhankinnan kilpailuttamista. Ne voisivat toisaalta tuottaa tällaisia palveluja muun muassa omana toimintana, hankintarenkaana tai erilaisilla yhteistoiminnan malleilla kuten kuntayhtymän perusteella, jolloin kilpailutusta ei tarvita.

Esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan suurin osa sidosyksiköistä voisi jatkaa toimintaansa nykyisellään, sillä noin 85 prosentilla tutkituista sidosyksiköistä on enintään kymmenen omistajaa. Suurimmat vaikutukset kohdistuisivat sen sijaan niihin toimialoihin, joissa alle kymmenen prosenttiosuuden omistuksia on paljon. Tällaisia toimialoja ovat erityisesti yleis- ja taloushallinto, ICT ja tietohallinto sekä henkilöstövuokraus. Näillä toimialoilla omistusosuudet ovat hyvin hajautuneita, eli 90 prosentissa sidosyksiköistä on omistajina hankintayksiköitä, joiden omistusosuus on alle kymmenen prosenttia. (s. 65)

Erilaisista vaihtoehtoisista palvelujen tuottamismahdollisuuksista huolimatta ehdotettu sääntely rajoittaisi kunnan ja hyvinvointialueen päätösvaltaa etenkin siltä osin, kuin se kohdistuu niiden toimintaan liittyvien palvelujen toteuttamistapaan, -menettelyyn ja -organisaatioon. Ehdotetun sääntelyn ei kuitenkaan voida arvioida johtavan sellaiseen itsehallinnon laaja-alaiseen heikennykseen tai olennaiseen rajoittamiseen, joka vaarantaisi kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuudet päättää itsenäisesti omasta hallinnostaan ja taloudestaan. Se ei myöskään puuttuisi kuntien tai hyvinvointialueiden itsehallinnon ominaispiirteisiin, erityisesti kansanvaltaisen päätöksenteon perusteisiin, eikä se asiallisesti ottaen myöskään tekisi itsehallintoa merkityksettömäksi.

Omistusosuuden määrittelyn vaikutukset

Esityksen perusteluissa esitetään vain yleisluonteisia näkökohtia sille, että vähimmäisomistusosuus sidosyksiköstä määriteltäisiin kymmeneksi prosentiksi. Esitetyn arvion mukaan kymmenen prosentin omistusosuusvaatimus on tunnistettu sellaiseksi tasapainoiseksi kynnykseksi, joka tuo sääntelyn lähemmäksi sen alkupeleistä tarkoitusta, eli sidosyksikön vertautumista hankintayksikön sisäiseen toimintaan, mutta mahdollistaa kuntien välisen laajan yhteistyön sidosyksikkömuodossa. Arvion mukaan kiinteä kymmenen prosentin vaatimus jättäisi kunnille edelleen laajan liikkumavaran hankkia tarvitsemiaan palveluja sekä järjestää palvelunsa yhteistyössä muiden kuntien kanssa, myös osakeyhtiömuotoisissa sidosyksiköissä.

Alemman, esimerkiksi 5 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen, ei arvioitu olevan riittävä esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Sen sijaan liian rajoittavaksi ja oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi arvioitiin 12,5 prosentin (vastaa enintään kahdeksaa omistajaa) ja 20 prosentin (vastaa enintään viittä omistajaa) prosenttiosuudet (HE, s. 123).

Tarkempia arvioita eri omistusosuuksien määrittelyn vaikutuksista ei sen sijaan ole esitetty. Koska tällaisella määrittelyllä voi olla merkittäviä vaikutuksia paitsi palvelujen organisointitapaan ja kuntien talouteen myös erityisesti kuntien ja niiden asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun, tätä voidaan pitää ilmeisenä puutteena, joka vaikeuttaa myös esityksen oikeudellista arviointia. Todennäköisesti ehdotettu 10 prosentin taso vaikuttaa selvästi voimakkaammin esimerkiksi tietotekniikan ja -hallinnon palvelujen järjestämistapaan ja vastaavasti kuntien toimintaan ja talouteen kuin esimerkiksi 5 prosentin taso.

Seurannan tarve

Käytettävissä olevan informaation perusteella on vaikea riittävän luotettavasti ennakoida erityisesti sitä, miten vähintään kymmenen prosentin omistusosuuden vaatimus vaikuttaa nykyisten in house -yhtiöiden tuottamien palvelujen toteuttamiseen ja palvelujen tuottamista koskevan päätösvallan käyttöön. Myös aluekohtainen toimivien markkinoiden puuttuminen erityisesti harvaan asutuilla alueilla tulisi ottaa huomioon.

Mainituista syistä olisi välttämätöntä seurata sääntelyn toteutumista erityisesti siltä kannalta, miten se vaikuttaa kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen ja palvelujen saatavuuteen sekä kuntien ja niiden asukkaiden välisiin eroihin. Myös kunta- ja aluekohtaiset erot tulisi ottaa seurannassa huomioon. Seurantatiedon perusteella tulisi tehdä välttämättömiksi arvioidut korjaukset sääntelyyn.

Turvallisuusnäkökohdat hankintamenettelyssä

Lakiehdotuksen valmisteluvaiheessa esitettiin voimakasta huolta sen vaikutuksista erityisesti kyberturvallisuuteen. Kuten perusteluissa (s. 29) todetaan, kyberturvallisuus on olennainen osa kunnan ICT ympäristöä ja edellytys tietoteknisen infrastruktuurin ja palveluiden toimivuuden takaamiseksi. ICT-palveluiden toimivuuden varmistaminen on siten elinehto kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden jatkuvuudelle. Ehdotettu sidosyksikön määritelmä voi rajoittaa ongelmallisella tavalla ICT-palvelujen hankintaa yli kymmenen kunnan omistamalta sidosyksiköltä.

Turvallisuushuoliin on pyritty vastaamaan muun muassa hankintalain 1 §:n tavoitesäännökseen lisättäväksi ehdotetulla tavoitteella huomioida huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien toteutuminen julkisissa hankinnoissa. Lisäksi hankinnan kohteen kuvausta määrittelevään 71 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan hankinnalle voidaan asettaa turvallisuutta ja varautumista koskevia eh-

toja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetty saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö hankinnan kohteen koko elinkaaren ajan. Varautumiseen liittyvät hankinnat voitaisiin kilpailuttaa ehdollisesti. Tarjouskilpailun ulkopuolelle voitaisiin 81 §:n mukaan sulkea pois tarjoaja, jonka luotettavuus on todettu siinä määrin riittämättömäksi, että kansalliselle tai paikalliselle turvallisuudelle aiheutuva riski olisi ilmeinen.

Ehdotetussa sääntelyssä on siten pyritty ottamaan huomioon turvallisuusnäkökohtia, joiden konkreettista realisoitumista on kuitenkin vaikea ennakoida. Näiltäkin osin on tärkeää seurata huolellisesti sääntelyn vaikutuksia turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen ja tehtävä välttämättömät muutokset lakiin. Toisaalta puolustus- ja turvallisuuskriittisiin hankintoihin voidaan soveltaa lakia puolustus- ja turvallisuushankinnoista (2011).