



16.3.2026

Hallitusneuvos Ville Koponen, kunta- ja alueosasto
Hallitusneuvos Mervi Kuittinen, kunta- ja alueosasto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä 2/2026 laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla toteutettaisiin useita pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyviä tavoitteita ja kirjauksia hankintalainsäädäntöä koskien. Muutoksilla lisättäisiin tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa.

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Valtiovarainministeriö pitää hallituksen esityksen tavoitteita hyvinä ja tärkeinä toteuttaa ja kannattaa esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia. Ministeriö on kuitenkin huolissaan sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevan, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) 15 §:ään ehdotetun muutoksen toteutustavasta ja siitä, onko kyseistä ehdotusta koskevat tavoitteet mahdollista saavuttaa esityksessä ehdotetuin keinoin. Tältä osin ministeriö on talousvaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle sekä hallintovaliokunnalle antamissaan asiantuntijalausunnoissa kiinnittänyt huomiota omistusosuusvaatimuksesta ehdotetun poikkeuksen laajuuteen sekä vaatimuksen voimaantuloa koskevien siirtymäaikojen pituuteen. Ehdotetulla sääntelyllä on havaittavissa myös sellaisia negatiivisia vaikutuksia, joiden osalta esityksen sisältöä tulisi vielä arvioida.

Vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan

Valtiovarainministeriössä ei ole tehty tarkempia selvityksiä siitä, miten hankintalain 15 §:ään ehdotettu vaatimus sidosyksikön 10 prosentin vähimmäisomistusosuudesta vaikuttaisi kuntiin tai hyvinvointialueisiin. Ministeriö on kuitenkin tuonut esiin sekä esitystä valmistelleessa työryhmässä että esitysluonnoksesta maaliskuussa 2025 antamassaan lausunnossa muun muassa sen, että hankintalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä tulisi kuvata muutosten vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen ja toimintaan sekä käsitellä muutosten kohdistumista erilaisiin kuntiin ja kuntaryhmiin. Talousvaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle sekä hallintovaliokunnalle antamissaan lausunnoissa ministeriö on esittänyt seuraavat havainnot ja näkemykset hallituksen esityksen kuntiin ja hyvinvointialueisiin liittyvistä vaikutuksista.

Sidosyksikön 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevan vaatimuksen vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin on arvioitu esityksen jaksossa 5.4.2. Vaikutusarvioinnin sisältö perustuu pitkälti Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja PricewaterhouseCoopersin tekemiin selvityksiin. Ehdotetulla vähimmäisomistusosuusvaatimuksella arvioidaan olevan useita kuntien ja hyvinvointialueiden, varsinkin pienten kuntien, toimintaa merkittävästikin vaikeuttavia seurauksia. Aiemmin etenkin hyvinvointialueita ja pienempiä kuntia on kannustettu yhteistyöhön muun muassa osaamisen ja neuvotteluvoiman parantamiseksi sekä volyymien kasvattamisesta ja investointien keskittämisestä saatavien hyötyjen vuoksi.

Sidosyksikköyhtiöt ovat käytännössä mahdollistaneet tämän yhteistyön. Yhteistyöllä ei tässä yhteydessä tarkoiteta pelkästään yhteistyötä hankinnoissa, vaan myös palveluintegraatioissa ja palvelujen tuottamisessa.

KKV:n arvion mukaan (s. 66) on todennäköistä, että sidosyksiköiden suurimmat omistajat pysyvät omistajina ja pienimmät joutuvat luopumaan omistuksistaan ja etsimään vaihtoehtoisia ratkaisuja tarvitsemalleen palvelutuotannolle. Negatiiviset vaikutukset kohdistuvat erityisesti sellaisiin pieniin sekä sellaisilla maantieteellisillä alueilla ja toimialoilla toimiviin hankintayksiköihin, joiden osalta markkinat eivät ole kehittyneet ja palvelun tuottaminen on aikaan ja paikkaan sidottua. Pienet hankintayksiköt eivät välttämättä kykene kilpailuttamaan palveluita tehokkaasti, niillä ei ole riittäviä resursseja tai osaamista kilpailutusten toteuttamiseen, eikä markkinoilta välttämättä löydy vaihtoehtoja sidosyksiköiden tarjoamille palveluille. Kaikkien julkisten palvelujen tuottaminen ei ole yksityisille yrityksille houkuttelevaa erityisesti syrjäisillä haja-asutusalueilla. Tällöin sidosyksiköiden omistajat KKV:n arvion mukaan todennäköisesti harkitsevat oman tuotannon palauttamista, mikä kasvattaisi niille aiheutuvia kustannuksia.

Edellä todetun perusteella on siis mahdollista ja tietyiltä osin jopa todennäköistä, että ehdotettu vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus ei muuttaisi suurten kuntien toimintaa juuri lainkaan mutta ajaisi pienet, kauempana kasvukeskuksista sijaitset kunnat kestävämpään tilanteeseen, jossa ne eivät voi hankkia tehtäviensä toteuttamiseksi tarvitsemiaan palveluita sen enempää sidosyksiköiltä kuin markkinoiltakaan. Hyvinvointialueiden osalta esimerkiksi Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Kainuun hyvinvointialueilla voisi olla vastaavanlaisia vaikeuksia hankkia tarvitsemiaan palveluita sidosyksiköiltä tai markkinoilta. Toisaalta on mahdollista, että sidosyksiköiden omistajat ryhtyvät tuottamaan tarvitsemiaan palveluita itse. Siten esitys ei valtiovarainministeriön arvion mukaan välttämättä toteuttaisi hallitusohjelman mukaisia tavoitteita parantaa julkisen sektorin tehokkuutta tai vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä.

Esityksessä arvioidaan, että varsinkin pieniin hankintayksiköihin kohdistuvat kustannukset tasaantuvat pitkällä aikavälillä markkinatarjonnan kehittyessä ja hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittyessä, ja esityksen negatiivisia vaikutuksia voidaan pienentää myös yhteishankintayksiköiden ja dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämisellä, hankintaohjeistusta ja malleja kehittämällä sekä riittävän pitkällä siirtymäajalla (s. 70–71). Valtiovarainministeriö kuitenkin arvioi, että nämä seikat voivat vähentää esityksen pieniin kuntiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia vain hyvin rajatussa määrin: Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus tulisi voimaan vuonna 2027 tai viimeistään vuonna 2030, mutta tietyn alan markkinatoimijoiden tulo esimerkiksi harvaanasutuille alueille voi kestää tätä pidempään tai sellaisia ei tule tietyille alueille koskaan. Jos kyse on sentyyppisistä palveluista, joita kunnat eivät pysty omana tuotantonaan tuottamaan, on epäselvää, millä tavoin kunnat jatkossa pystyisivät järjestämään ja tarjoamaan näitä palveluja asukkailleen. Hankintaosaamisen tai -ohjeistuksen lisääminen ei tällaisissa tilanteissa auta. Myöskään yhteishankinnoista ei ole sidosyksiköiden korvaajaksi, sillä yhteishankintayksikkö tuottaa hankintayksiköille ainoastaan kilpailutuksia, kun taas sidosyksiköt vastaavat kilpailutusten ohella muun muassa hankittavien palveluiden suunnittelusta, käyttöönotosta, ylläpidosta ja jatkuvuudesta, palveluihin liittyvästä osaamisesta ja yhteensovittamisesta muiden palveluiden kanssa sekä eri hankintojen ja sopimusten koordinoinnista koko niiden elinkaaren ajan.

Vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta johtuvien sidosyksikköjen purkautumisten vaikutusten arvioidaan olevan laajoja erityisesti ICT:n ja tiedonhallinnan toimialalla, jossa sidosyksiköiden rooli palveluketjussa on

hyvin merkittävä ja moninainen (s. 67). Osassa ICT-palveluita esityksestä aiheutuvat muutuskustannukset olisivat erittäin suuret, eikä käytössä olevien sovellusten vaihtaminen toiseen olisi käytännössä vaihtoehto järkevien siirtymäaikojen kuluessa (s. 68). Näiltäkin osin suurimmat vaikutukset kohdistuisivat nimenomaan pienempiin kuntiin, joilla voidaan arvioida myös olevan kaikkein heikoimmat kyvyt vastata niihin.

Erityisenä riskinä esityksessä nähdään kyberturvallisuuden vaarantuminen, johon liittyvässä varautumisessa sidosyksiköt ovat keskeisessä roolissa (s. 74). Esitys voi näiltä osin aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia haittoja julkiselle sektorille, koska nykyisten ratkaisujen ja palvelurakenteiden lopettaminen tai muuttaminen voi altistaa kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan tietomurroille ja kyberhyökkäyksille ja tehdä sen haavoittuvaksi ulkomaisten tiedustelutahojen tai rikollisten hyväksikäytölle. Varsinkaan harvaan asutuilla alueilla ei välttämättä ole taloudellisia resursseja, osaamista, riittävää neuvotteluvoimaa tai markkinaehtoisia toimijoita kyberturvallisuusvaatimusten täyttämiseksi tarvittavien muutosten tekemiseen (s. 75). Siltä osin kuin markkinaehtoisia ratkaisuja on saatavilla, niiden arvioidaan olevan hinnaltaan jopa moninkertaisia sidosyksiköiltä hankittaviin palveluihin verrattuna (s. 76). On myös jossain määrin epävarmaa, miltä osin markkinaehtoisilta toimijoilta hankittavien palveluiden saatavuuteen voidaan luottaa häiriötilanteissa ja poikkeusolojen vallitessa.

Lisäksi viime kuukausina on noussut voimakkaasti keskusteluun teknologisen suvereniteetin kysymys. Suomen julkinen hallinto on toiminnassaan erittäin riippuvainen ulkomaisista teknologioista, ja epävarmassa maailmanpoliittisessa tilanteessa on alettu kansallisesti selvittää, miten tätä riippuvaisuutta voitaisiin vähentää. Tämän tyyppinen kansallisesti strateginen kokonaisuus on niin ikään sellainen, johon tarvitaan vahvoja toimintayksiköitä edistämään asioita ja tarjoamaan joustavasti ratkaisuja julkisen hallinnon organisaatioille. Riittävän kokoiset, kuntien väliset ICT-alan sidosyksiköt mahdollistavat kyvykkyyden ja resurssien muodostamisen edistämään tarkoituksenmukaisen teknologisen suvereniteetin tason saavuttamista kuntien tukena. Ehdotetun sääntelyn myötä riskinä on tällaisen keskitetyn voimavaran menettäminen.

Valtiovarainministeriö pitää edellä kuvattuja esityksen vaikutuksia erittäin huolestuttavina. Esityksen perusteluissa ratkaisuksi tarjottavat keinot, kuten yhteishankintojen hyödyntäminen, eivät edellä kuvatulla tavalla todennäköisesti riittäisi poistamaan esityksen negatiivisia seurauksia varsinkaan pienten ja syrjäisemmällä alueella sijaitsevien kuntien osalta. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat velvoitettuja hoitamaan tehtävänsä kaikissa olosuhteissa, myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa, ja tätä on pystytty turvaamaan muun muassa pysyvien rakenteiden, kuten sidosyksikköjen, avulla. Edellä kuvatuilla riskialoilla on tärkeä pysyä turvaamaan palveluiden jatkuvuus ja saatavuus, mikä ei ole pelkillä hankintasopimuksilla mahdollista. Ministeriön arvion mukaan hyvinvointialueet sekä pienet ja keskusuret kunnat joutuisivat ehdotetun vähimmäisomistusosuusvaatimuksen myötä järjestämään merkittävän määrän ICT-palvelujaan uudelleen, mikä aiheuttanee häiriötä lakisääteisten palvelujen järjestämiselle; paikoin joudutaan rakentamaan uudet palveluorganisaatiot, rekrytoimaan osaajia, aloittamaan uusia kilpailutuksia ja tekemään uudet omistusjärjestelyt nykyisten sidosyksikköjen kanssa. Tästä aiheutuu kunnille ja hyvinvointialueille vähintäänkin kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, pahimmillaan tämä saattaa olla joillekin niistä ylivoimainen tai ainakin erittäin hankala tehtävä niiden toiminnan ja talouden nykytilanteessa.

KKV:n selvityksen mukaan alle 10 prosentin pienomistusten osuus on suurin henkilöstövuokrauksen, ICT- ja tietohallinnon sekä talous- ja yleishallinnon toimialoilla. ICT- ja tietohallintotoimialalla on yhteensä 25 yritystä, joista 20:llä on vähintään yksi omistaja, jonka omistusosuus on alle 10 prosenttia.

Sidosyksiköiden omistusta koskeva vaatimus vaikuttaisi siten ICT- ja tietohallinnon toimialalla 20 yhtiöön. Hyvinvointialueita koskien näistä merkittävimmät ovat Istekki Oy ja 2M-IT Oy.

PricewaterhouseCoopersin selvityksen mukaan yksi tapa arvioida muutuskustannuksia on arvioida niitä sidosyksikön liikevaihdon kautta esimerkiksi seuraavilla keskiarvoisilla kertoimilla: kilpailutuskustannus 10 prosenttia palvelun arvosta tai vuoden liikevaihdosta, käyttöönottokustannus 15 prosenttia palvelun arvosta, ja palvelun lopettamiskustannus viisi prosenttia palvelun arvosta. Tällä laskentatavalla kertaluonteiset muutuskustannukset olisivat 30 prosenttia sidosyksikön liikevaihdosta. Kaikkien ICT-palveluita toimittavien sidosyksiköiden yhteenlaskettu liikevaihto on 970 miljoonaa euroa (vuosi 2023, lähde: Elinkeinoelämän keskusliitto). Mikäli kaikki näiden sidosyksiköiden palvelut siirrettäisiin markkinaehtoisille yrityksille, kertaluonteiset muutuskustannukset yllä kuvatulla laskentatavalla olisivat 291 miljoonaa euroa. Laskelma on teoreettinen, kun vain osan alueista olisi luovuttava sidosyksikköyhtiönsä palveluista ja liikevaihto yhtiön ja alueen välillä vaihtelee paljon alueittain. Laskennassa on epävarmuuksia myös siksi, että alue voi ottaa palvelut omaan hoitoonsa, jolloin kilpailutusten sijasta kustannuksia aiheuttaa oman palvelutuotannon rakentaminen.

Esityksestä arvioidaan aiheutuvan hyvinvointialueille kustannusvaikutuksia, joita ei ole tarkoitus ottaa erikseen huomioon alueiden rahoituksessa. Koska esityksessä ei ehdoteta muutoksia hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin, kyseessä ei ole hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 9 §:n mukainen tehtävämuutos, joka otettaisiin etukäteen huomioon alueiden yleiskatteellisessa rahoituksessa voimaantulovuodesta lukien. Luonteeltaan välilliset kustannukset tulevat kuitenkin otetuiksi huomioon yleiskatteellisen rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa, jos ne ovat osaltaan kasvattaneet hyvinvointialueiden koko maan tason kustannuksia. Jälkikäteistarkistus tehdään kahden vuoden viiveellä. Vuodesta 2026 lukien jälkikäteistarkistusta ei tehdä täysimääräisesti toteutuneiden kustannusten mukaan, vaan siihen sisältyy alueille omavastuuosuus.

Ylipäättään valtiovarainministeriö kiinnittää esityksen vaikutusten osalta huomiota siihen, että kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksiköt kilpailuttavat ja hankkivat markkinoilta kuntien ja hyvinvointialueiden tarvitsemia palveluita niiden puolesta, ja ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus voi ainoastaan siirtää nämä hankinnat kuntien ja hyvinvointialueiden itse tekemiksi. Tällöin hallituksen esitys ei kasvattaisi markkinoilta hankittavien palveluiden määrää, vaan etupäässä vain lisäisi julkiseen hallintoon kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia, jotka jäisivät viime kädessä veronmaksajien maksettaviksi. Kun pienempiin kilpailutuksiin saadaan keskimäärin vähemmän tarjouksia kuin volyymiltään suurempiin kilpailutuksiin, ei voida pitää todennäköisenä, että tämä kilpailutusten hajautuminen pienempiin kokonaisuuksiin lisäisi merkittävästi tarjousten määrää.

Kaiken edellä todetun valossa valtiovarainministeriö on siis huolissaan siitä, saavutetaanko esityksellä todella sille hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet, vai voiko esitys pahimmillaan johtaa merkittäviin ja pitkäkestoisiin ongelmiin varsinkin pienissä kunnissa. Sen vuoksi ministeriö on talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa pyytänyt valiokuntaa vielä varmistamaan, että ehdotettu sääntely ei johda kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteisten palveluiden ja tehtävien keskeytymiseen tai puutteelliseen toteutumiseen. Tällaiset ongelmat voivat heijastua kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaisiin ja laajemmin yhteiskunnan toimintaan esimerkiksi huoltovarmuuden ja kriisitilanteisiin varautumisen puutteina, tietoturvan ja kyberturvallisuuden vaarantumisena sekä kuntien tai hyvinvointialueiden taloudellisina vaikeuksina. Viime

kädessä tällaiset puutteet ja niiden korjaaminen sekä siitä syntyvät kustannukset olisivat useasti valtion vastuulla.

Poikkeukset sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta

Kuten valtiovarainministeriö totesi esitysluonnoksesta lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa, sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta olisi perusteltua säätää sellaiset poikkeukset, joilla voidaan taata hallitusohjelmassa edellytetty yleisen edun huomioon ottaminen, turvata valtion erityistehtäväyhtiöiden, kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan häiriötön jatkuminen sekä estää niille aiheutuvat merkittävät lisäkustannukset.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että esityksen perusteluissa on erikseen mainittu, ettei omistusosuusvaatimus koskisi kuntalain mukaisia kuntayhtymiä (s. 96 ja 119). Ministeriö olettaa tämän poikkeuksen koskevan myös hyvinvointialuelain mukaisia hyvinvointiyhtymiä, vaikkei niitä ole kyseisissä kohdissa mainittukaan.

Hankintalain 15 §:n 8 momenttiin ehdotetun poikkeussäännöksen mukaan 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevaa vaatimusta ei sovellettaisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Lisävaatimuksena on, että tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei ylitä miljoonaa euroa vuodessa, ja tällaisen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus on voimassa enintään neljä vuotta.

Valtiovarainministeriö esitti lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa, että vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta tulisi säätää sekä ”yleiseen etuun” että vähimmäisliikevaihtorajaan perustuvat poikkeukset. Ehdotettu 8 momentin poikkeus sisältäisi nämä molemmat perusteet. Ehdotettu miljoonan euron liikevaihtoraja rajaisi poikkeuksen käyttöalan kuitenkin huomattavan kapeaksi. Valtiovarainministeriö esitti lausunnossaan liikevaihtorajan suuruudeksi 20 miljoonaa euroa, sillä KKV:n arvion mukaan valtaosa sidosyksiköiden liikevaihdosta syntyy parissa kymmenessä suurimmassa sidosyksikköyrityksessä ja alle 20 miljoonan euron liikevaihdon omaavien sidosyksiköiden oma tuotanto on kaikkien sidosyksiköiden omasta tuotannosta vain 12 prosenttia. Siten 20 miljoonan euron liikevaihtoraja ei KKV:n arvion mukaan estäisi 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimusta saatavia hyötyjä.

Näin ollen valtiovarainministeriö on esittänyt talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa valiokunnan harkittavaksi, tulisiko 15 §:n 8 momentin mukaisen liikevaihtorajan suuruutta arvioida vielä joiltakin osin uudelleen. Vaihtoehtona voisi olla paitsi liikevaihtorajan korottaminen, myös poikkeusperusteen kiinnittäminen sidosyksikön liikevaihdon sijaan sen omistajien liikevaihtoon taikka esimerkiksi sidosyksikön omistajina toimivien kuntien tai hyvinvointialueiden asukaslukuun tai maantieteelliseen sijaintiin. Viimeksi mainittujen kriteerien on esityksen perusteluissa arvioitu johtavan ongelmallisiin rajankäyntitilanteisiin ja kuntien väliseen epätasa-arvoon sekä markkinaolosuhteiden vaihtelusta johtuviin kilpailun vääristymiin (s. 83 ja 122). Tältä osin on kuitenkin huomattava, että ehdotettu omistusosuusvaatimus ja 8 momentin poikkeus siitä johtavat eri kunnissa ja eri alueilla joka tapauksessa hyvin erilaisiin lopputuloksiin esimerkiksi hankintayksiköiden käytettävissä olevista resursseista ja tarjolla olevista markkinaehtoisista palveluista riippuen, kuten edellä on todettu. Ottaen lisäksi huomioon edellä kuvatut, esityksestä mahdollisesti seuraavat vakavat seuraukset kuntien ja hyvinvointialueiden ICT:n ja tiedonhallinnan alalle, ministeriö pitää perusteltuna myös sen arvioimista, tulisiko 15 §:n poikkeussäännöksissä huomioida erityisesti myös ICT-

toimintojen häiriötön jatkuvuus, kyberturvallisuusvaatimusten täyttäminen ja teknologisen suvereniteetin rakentaminen erilaisissa muutostilanteissa.

Siirtymäsäännökset

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus tulisi esityksen mukaan sovellettavaksi porrastetusti. Vaatimus tulisi sovellettavaksi 1.7.2027, minkä jälkeen hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään lain vaiheittaista voimaantuloa koskevien säännösten mukaisesti. Hankintayksiköt voisivat tehdä uusia, enintään vuoden voimassa olevia sopimuksia sidosyksiköiden kanssa 30.9.2026 asti. Omistusosuusvaatimus koskisi vasta 1.7.2029 alkaen sellaisia sidosyksiköitä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä, välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä. Jos sidosyksikön kanssa solmitun sopimuksen irtisanomisesta olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia riskejä, sopimus voitaisiin kuitenkin yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä irtisanoa päättymään viimeistään 30.6.2030.

Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisina esitykseen sisältyviä siirtymäaikoja, jotka mahdollistaisivat tiettyjen nykyisten sopimusjärjestelyjen jatkamisen kesään 2029 tai 2030 saakka. Ehdotettu siirtymäaikasääntely olisi kuitenkin suhteellisen monimutkaista johtuen useista toisistaan poikkeavista ja erilaisin edellytyksin sovellettavissa olevista päivämääristä. Siirtymäaikojen riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon ehdotetusta omistusosuusvaatimuksesta lukuisille hankintayksiköille aiheutuvat merkittävät lisätyöt ja -kustannukset, joita aiheutuu muun muassa sidosyksiköiden tuottamien palveluiden ja niiden tuottamistapojen analysoinnista, tarvittavista omistusjärjestelyistä, henkilöstömuutoksista, uusien sopimusten neuvottelemisesta ja solmimisesta sekä korvaavien hankintojen tekemisestä. Lisähaasteita tähän työhön tulee esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksentekoon liittyvistä muutoksenhakuprosesseista, mahdollisista ongelmista löytää nykyisten järjestelmien korvaajiksi kelpaavia palveluita etenkin harvaan asutuilla alueilla sekä siitä, että lukuisat hankintayksiköt kilpailuttaisivat samoja palveluita ja tuotteita samaan aikaan.

Yleisellä tasolla voitaneen arvioida, että mitä lyhyempi siirtymäaika on, sitä suuremmat kertaluonteiset kustannukset vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta seuraisi ja sitä todennäköisemmin kunnat ja hyvinvointialueet ottaisivat palveluiden tuottamisen omaksi toiminnakseen. Vastaavasti pitkä siirtymäaika antaisi hankintayksiköille ja markkinoille riittävästi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen sekä parantaisi kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia korvata aiemmin sidosyksiköiltä hankkimansa palvelut kustannustehokkaalla markkinaehtoisella tuotannolla. Siksi valtiovarainministeriö on talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt perusteltuna, että valiokunta arvioisi vielä ehdotettujen siirtymäaikojen pituuden riittävyttä, varsinkin jos ehdotettu 10 prosentin omistusosuusvaatimus hyväksytään esitetyin, sangen rajatuin poikkeuksin.

Kunnallinen ja alueellinen itsehallinto

Viitaten edellä esitettyihin arvioihin hallituksen esityksen vaikutuksista ja riskeistä kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvä sidosyksikkösääntely on merkityksellinen kuntien itsehallinnon kannalta, ja se voi olla sitä myös hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta. Ehdotuksen ei voida katsoa olevan ongelmaton kunnallisen

itsehallinnon kuntakohtaisen toteutumisen kannalta. Kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon näkökulmasta esityksellä on vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden tosiasiallisiin edellytyksiin suoriutua velvoitteistaan sekä kuntien ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen ja palveluiden tuottamisen tapoihin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa 12.4.4 viitatussa lausunnossaan PeVL 49/2016 vp, että hankintalain sidosyksikköjä koskeva sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunnan mukaan kyseinen sääntely ei merkinnyt kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan oli kuitenkin syytä tarkastella, voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hankinnat kunnan sidosyksiköltä, joita nyt kyseessä olevassa esityksessä rajoitettaisiin, ovat kuntien kannalta merkityksellisempiä kuin esimerkiksi edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olleet sidosyksikön ulosmyyntirajoitukset. Ministeriö toteaa, että hallinnon yksityiskohtaisen järjestämisen on katsottu kuuluvan kunnan itsehallinnon piiriin kuuluvaksi asiaksi. Esityksen voidaan katsoa vaikuttavan itsehallinnon kannalta merkityksellisellä tavalla siihen, miten kunta järjestää hallintonsa, sillä esityksellä rajoitetaan kunnan jo omistamien ja määräysvallassaan olevien osakeyhtiöiden käyttöä palvelujen järjestämisessä.