

Professori Kirsi-Maria Magga

16.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

1. Sidosyksikkösääntely (ehdotettu 15 §)

Sidosyksiköiden käytön rajoittamista on pohdittu pitkään, ja jo edellisessä hankintalain uudistuksessa eli 2017 voimaan tullessa hankintalaissa on muun muassa päädytty säättämään hankintadirektiiviä tiukemmasta ulosmyyntisääntelystä, mitä tuolloin tarkasteltiin myös perustuslakivaliokunnassa.¹

Me tutkijat esitimme omissa ehdotuksissamme alkuvuonna 2023, että in house yksiköiden käyttöä rajoitettaisiin ja se olisi mahdollista vain yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä.² Sitten hallitusohjelmaan tuli Kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi – talouspoliittiseen ohjelmaan sisältynyt ehdotus 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksesta, mikä on myös nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen lähtökohta.³

Viime vuosina usean omistajan sidosyksiköistä on puhuttu paljon sekä mediassa että politiikassa. Erityisesti hyvinvointialueiden toiminnan käynnistäminen johti uusiin in house -järjestelyihin, mitkä lopulta päätyivät tuomioistuinten käsiteltäväksi.⁴ Näiden perusteella voidaan todeta, että sidosyksikkökenttä ja -järjestelyt ovat Suomessa olleet lukuisten omistajien sidosyksiköissä (kymmeniä tai satoja omistajia) lähes poikkeuksetta myös voimassa olevan lain vastaisia. Tosiasiallinen määräysvalta ei ole niissä toteutunut. Tästä osoituksena on paitsi Sarastiaa koskevat tuomioistuinratkaisut, myös tuorein Tieraa koskeva ratkaisu, josta käy ilmi, että Tiera muutti hallintorakenteensa täysin Sarastia ratkaisun myötä. Sitten tämä uusi, muutettu hallintomalli katsottiin markkinaoikeuden toimesta täyttävän määräysvaltavaatimukset.⁵ Aivan hiljattain, helmikuun lopulla 2026

¹ Ks. HE 108/2016 vp. ja PeVL 49/2016 vp.

² Pyykkönen, Halonen ja Tukiainen 2023, Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista, Valtionvarainministeriö, <https://research.utu.fi/converis/portal/detail/Publication/180367844>

³ Kokoomus (Wallinheimo ja Grahn-Laasonen), Reilumman kilpailun Suomi, 2.3.2023, <https://www.kokoomus.fi/reilumman-kilpailun-suomi/>

⁴ Näin oli muun muassa Sarastia ja Tieraa koskeneissa asioissa, ks. KHO 2250/2025, MaO 500/2024, MaO 548/2025.

⁵ Ks. ratkaisut KHO 2250/2025, MaO 500/2024, MaO 548/2025. Muiden hankintayksiköiden osalta EVA arvioi sidosyksikköedellytysten täyttymistä tuoreessa raportissaan ja totesi edellytysten jäävän tarkasteltavien yksiköiden osalta täyttymättä, ks. Emmiliina Kujanpää, Maan tapa. Inhouse-yritykset toimivat hankintalain harmaalla alueella, 2025, saatavilla osoitteessa <https://www.eva.fi/blog/2025/11/26/maan-tapa/>

Määräysvaltakriteerin yksityiskohdista ja sidosyksikköedellytysten arvioinnissa huomioitavista seikoista, ks. Kirsi-Maria Halonen, Oikeudellinen asiantuntijalausunto EVA:lle, 5.11.2025, saatavissa osoitteesta: <https://www.eva.fi/blog/2025/11/26/maan-tapa/> sekä Kirsi-Maria Halonen, In-house-sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla, KKV:n Katsauksia 4/2024, saatavilla osoitteesta <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/katsaukset/in-house-saantelysta-ja-syista-sidosyksikkokehityksen-taustalla-kkv-n-katsauksia-4-2024/>

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi raporttinsa, jonka mukaan hyvinvointialueiden sidosyksikköhankintoihin liittyy runsaasti oikeudellisia ongelmia määräysvaltakriteerin ja sidosyksikköedellytysten täyttymisen osalta.⁶

Hallituksen esitystä ja sen perusteluita voi kiittää tuoreen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön (C-692/23 AVR) huomioimisesta (HE 2/2026, s. 17 ja 120), jossa todettiin, että liikevaihdon kohdentumista (ylittykö ulosmyyntiosuus) koskevaa arviointia konsernin emoyhtiön osalta ei tehdä vain sen oman myynnin osalta, vaan siinä huomioidaan myös tämän tytäryhtiöiden ulosmyynti. Moni Suomen sidosyksikkörakenne ei täytä nykyisellään AVR -ratkaisussa annettuja oikeusohjeita. Meillä out house -toimintoja on yhtiöitetty erillisiin tytäryhtiöihin, vaikka AVR -ratkaisussa todetaan, että tämä on hankintasääntelyn kiertämistä ja direktiiviä olisi tullut sen voimaantulosta lähtien tulkita tällä tavoin. Edelleen in house sisters – järjestelyjä koskeva, hallituksen esityksessä tehty selvennys on tärkeä ja tarpeen (HE 2/2026, s. 17-18). Tätäkin on meillä Suomessa tulkittu sidosyksikkökentällä liberaalimmin kuin mihin sääntely antaa mahdollisuuden.⁷

10 %:n vähimmäisomistuksesta säättäminen on kansallinen toimenpide eikä perustu EU-oikeuteen. Sen sijaan sitä voidaan arvioida EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Katson, ja näin olen katsonut jo aiemmissa selvityksissä sekä valtiovarainministeriölle että hallitusneuvotteluiden yhteydessä, ettei EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ole nähdäkseni johdettavissa estettä sidosyksikköhankintojen rajoittamiseen direktiiviä tiukemmaksi – sidosyksiköissä kun on kyse kilpailutusvelvollisuuden poikkeuksesta ja siksi ehtojen tiukentaminen ei ole ristiriidassa direktiivin päätavoitteen – hankintojen avoimen kilpailun luomisen kannalta.⁸ Osa jäsenvaltioista on rajoittanut sidosyksiköiden käyttöä. Liettuassa on kieltö käyttää sidosyksiköitä, jos toimialalla on markkinoilla tarjontaa. Espanjassa ja Italiassa käyttö on sallittu vain, jos se todetaan kustannustehokkaammaksi tai siihen liittyy erityinen yleiseen etuun liittyvä syy, kuten turvallisuus-, kansanterveys- tai huoltovarmuussyistä.⁹ In-house -mallin kansalliset rajoitukset on myös hyväksytty EU-oikeuskäytännössä (C-285/18 *Irgita* ja C-89/19 *Rieco*): palveluiden järjestämistä koskevan tavan valinta on ”hankintaa edeltävä päätös vaihe” ja jäsenvaltioiden harkinnassa. Oikeuskäytännön mukaan kansallisesti voidaan rajoittaa in-house -yksiköiden käyttöä tai edellyttää erityisiä syitä niiden käyttöön. Kansallisesti voidaan myös rajoittaa hankintayksiköiden oikeutta hankkia osuuksia sidosyksiköistä tai sitä, mille toimialoille sidosyksiköjä voidaan perustaa (C-89/19 *Rieco*).

In house hankintojen vähimmäisomistusvaatimus on kuntien ja julkishallinnon etujärjestöjen toimesta katsottu kuntien itsehallinnon vastaiseksi. Perustuslakivaliokunnassa arviointi keskittyy juuri

⁶ VTV, Hyvinvointialueiden sidosyksikköhankinnat, Valtiontalouden tarkastusviraston Tarkastuskertomukset 3/2026 <https://vtv.fi/raportti/hyvinvointialueiden-sidosyksikkohankinnat/>

⁷ Ks. in house sisters -hankintojen osalta tarkemmin Halonen, Kirsi-Maria, Vierashuoneessa julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halonen: In house sisters ja usean omistajan sidosyksiköt, 8.11.2024 <https://www.edilex.fi/uutiset/93578?allWords=kirsi-maria+halonen&offset=1&perpage=20&sort=timedesc&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041628>

⁸ Ks. Pyykkönen, Halonen, Tukiainen 2023 ja Kirsi-Maria Halonen, Muistio, Hallitusneuvottelu: Kasvun kaava-pöytä, Teema: julkiset hankinnat. 10.5.2023.

⁹ Maavertailu tehtiin alun perin Pyykkönen, Halonen, Tukiainen 2023, s. 10-11.

ehdotuksen suhteeseen kunnalliseen itsehallintoon ja valiokunta kuulee valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita aiheesta. Koska valiokunta kuulee lukuisia valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita, on minun roolini hankintaoikeuden asiantuntijana keskittyä tarjoamaan näkökulma juuri hankintalainsäädännön ja hankintatoimen osalta – ei keskittyä kunnallisen itsehallinnon arviointiin.

Hankintalainsäädäntöä on sen voimaan tulosta vuonna 1994 lähtien uudistettu useampaan kertaan. Muutosehdotukset eivät usein päädy perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Sidosyksiköitä koskevaa sääntelyä muutettaessa vuoden 2017 hankintalain kokonaisuudistuksen yhteydessä, perustuslakivaliokunta otti ehdotukseen kantaa. Tuolloin kyse oli sidosyksiköiden sallitusta ulosmyyntiosuudesta omistajatahojen ulkopuolisille asiakkaille. Hankintadirektiivissä 2014/24/EU tuo raja oli asetettu 20 %, mutta kansallisesti päädyttiin sääntelyä tiukentamaan merkittävästi ja säätämään 500 000€/5 % rajasta. Syynä tiukennukseen oli pari vuotta aiemmin voimaan tullut kilpailulain kilpailuneutraalisääntely, jonka katsottiin tuolloin estävän sidosyksiköiden ulosmyynnin avoimille markkinoille.¹⁰ Myös vuoden 2017 lakiin sisältyneen ulosmyyntiosuuden rajoituksen osalta esitettiin aikoinaan argumentteja siitä, että kansallisessa oikeudessa tehty, hankintadirektiivistä poikkeavat ulosmyyntisäännöt ovat perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon vastaisia. Tuolloin perustuslakivaliokunta lausunnossaan totesi, että vaikka rajoituksella on vaikutusta kuntien itsehallintoon, se ei kuitenkaan ole niin merkittävää, että muotoilua olisi syytä muuttaa.¹¹

2. Kunnille jäävä harkintavalta palveluidensa organisointiin ja järjestämiseen

Arvioitaessa ehdotuksen vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien mahdollisuuksiin käyttää harkintavaltaa palveluiden järjestämisessä huomioon tulee ottaa se harkinnanvara, joka kunnille jää palvelujen järjestämiseen ja erilaisten organisointimuotojen käyttöön ehdotetusta 10 %:n vähimmäisomistusvaatimuksesta huolimatta.

Hallituksen esityksessä 2/2026 vp. viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jonka mukaan kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.¹²

Kunnallisen itsehallinnon toteutumisen arvioinnin näkökulmasta hankintalakiin ehdotettu sidosyksikkösäännöstä onkin arvioitava sen näkökulmasta **kuinka paljon harkintavaltaa ja joustoa kunnille jää palveluidensa järjestämiseen ja organisointiin 10 %:n omistusoikeusvaatimuksesta huolimatta.**

¹⁰ Ks. tästä tarkemmin laatimani taustaraportti Halonen, KKV:n Katsauksia 4/2024.

¹¹ PeVL 49/2016 vp., s. 6, jossa todetaan ” Ehdotettava sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Sääntely ei merkitse kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on kuitenkin syytä tarkastella, voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perustelluna.”

¹² Ks. HE 2/2026 vp. s. 120 ja PeVL 20/2013 vp. s. 6.

Edellistä kertaa sidosyksikkösääntelyä uudistettaessa (ulosmyyntiosuusrajoitus) talousvaliokunta totesi mietinnössään (TaVM 31/2016 vp.), että hankintayksiköillä pysyy oikeus itse päättää, organisoidaanko tietyn palvelun tuottaminen omana työnä tehtäväksi, sidosyksikön tuottamaksi, ostopalvelusopimuksin tehtäväksi tai täysin markkinaehtoisena yhtiön toteuttamaksi. **Samalla tavoin nyt ehdotetulla muutoksella (10 %:n vähimmäisomistusvaatimus) ei rajoiteta millään tavoin hankintayksikölle kuuluvaa harkintavaltaa siitä, tuottaako tämä tarvitsemansa palvelut itse, osataako sen markkinatoimijalta vai hankkiiko sen omalta sidosyksiköltään.** Omistusoikeus rajoittaa ainoastaan sidosyksiköiden omistajien osakeomistuksen vähimmäismäärää ja sen seurauksena osakkeenomistajien enimmäismäärä rajoittuu enintään 10 omistajaan. Nähdäkseni omistusrajoituksesta huolimatta kunnille jää edelleen harkintavaltaa palveluiden järjestämiseen erityyppisissä rakenteissa eikä muutos velvoita palvelun kilpailuttamiseen ja ulkoistamiseen markkinatoimijalle.

Ensinnäkin on todettava, että **ehdotettu säännös koskisi vain yhtiömuotoisia toimijoita ja jättäisi edelleen kunnille ja hyvinvointialueille mahdollisuuden organisoida toimintonsa eri organisaatiomuodoissa.** Kunnat järjestävät palvelutuotantoaan monilla eri tavoin. Näitä ovat muun muassa oma toiminta kunnan virastona tai liikelaitoksena. Tämä vaihtoehto soveltuu kuitenkin lähtökohtaisesti vain toimintaan, jossa palvelulla ei ole muita käyttäjiä.¹³ **Tilanteessa, jossa tarvetta on organisoida palvelutuotanto siten, että tätä voivat hyödyntää useat kunnat yhdessä, on vaihtoehtona organisoituminen kuntalain mukaan kuntayhtymäksi, liikelaitoskuntayhtymäksi (tai hyvinvointialueista annetun lain mukaan hyvinvointiyhtymäksi ja liikelaitoskuntayhtymäksi). Edelleen palveluita voidaan järjestää kuntien tai hyvinvointialueiden välillä hankintalain 16 §:n horisontaalista yhteistyötä koskevan poikkeuksen turvin. Myös ns. vastuukuntamalliin ja yhteistoimintasopimukseen perustuva toimivallan siirto ovat mahdollisia ja käytössä olevia toimintatapoja erityisesti kaupungin ja sen ympäryskuntien välillä ja nämä järjestelyt jäävät EU-tuomioistuimen ja KHO:n oikeuskäytännön mukaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.**¹⁴ Näitä edellä kuvattuja järjestelyjä ehdotettu muutossäännös ei koske ja ne ovat edelleen sellaisenaan sovellettavissa kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan näiden harkitessa palveluiden organisointitapoja. Näin ollen yli 10 kunnan organisoituminen esimerkiksi kuntayhtymäksi on näiden niin halutessa mahdollista jatkossakin eikä ehdotetulla muutoksella ole vaikutusta tähän.

Edellä kuvattuihin vaihtoehtoihin (kuntayhtymä ja horisontaalinen yhteistyöpoikkeus) liittyy kuitenkin eräitä rajoitteita verrattuna yhtiömuotoiseen järjestäytymiseen. Ensinnäkin yhtymärakenne ei todennäköisesti ole mahdollinen yli organisaatiomuotojen - tai tätä vaihtoehtoa ei ainakaan ole huomioitu voimassa olevassa lainsäädännössä. Toisin sanoen kunnat ja hyvinvointialueet eivät voi yhdessä muodostaa yhtymiä, mutta kunnat voivat ilman jäsenmäärää kohdistuvia rajoituksia perustaa yhtymiä ja hyvinvointialueet omia yhtymiään – yhtymärakenne mahdollistaa periaatteessa

¹³ Kilpailuneutraalisääntely ja kuntalakiin sisältyvä yhtiöittämisvelvollisuus ei mahdollista oman organisaation ulkopuolelle tehtävää myyntiä muussa kuin yksityisoikeudellisessa organisaatorakenteessa.

¹⁴ Ks. C-328/19 Porin kaupunki (EU:C:2020:483) ja KHO 2020:146, jossa todettiin, että kuntalain mukaiseen vastuukuntamalliin perustuvissa sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta koskevassa yhteistoimintasopimuksessa ja joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksessa oli kyse Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusta toimivallan siirrosta, joka jäi julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle.

vaikka koko kuntasektorin kattavan yhteisen yhteistyötoimijan perustamisen. Myös yhtiömuodossa sidosyksikkötoiminnot olisivat jatkossa mahdollisia, mutta tähän kohdistuisi lakiehdotuksessa asetettu 10 %:n vähimmäisomistusrajoitus, mikä käytännössä merkitsisi korkeintaan 10 omistajan sidosyksikkö rakenteita yhtiömuodossa.

Edelleen horisontaalinen yhteistyörakenne hankintalain 16 §:n nojalla mahdollistaa palveluiden tuottamisen yhdessä sellaisten hankintayksiköiden välillä, jolla on yleisen edun mukaisia julkisia palveluita tuotettavanaan.¹⁵ Se soveltuu hyvin esimerkiksi kuntien väliseen tai hyvinvointialueiden väliseen yhteistyöhön. Säännös edellyttää, että yhteistyöhön osallistuvat julkishallinnon toimijat omaavat yhteisiä palvelutarpeita ja järjestävät näiden palveluiden tuottamisen yhdessä.

Toiseksi, ehdotettu säännös koskisi nimenomaista in house -palvelutuotantoa eikä sillä olisi vaikutusta yhteishankintayksiköiden toimintaan. Useat yhteishankintayksiköt toimivat yhtiömuotoisina ja kilpailuttavat omistajiensa tarpeisiin hankintoja ja tarjoavat näihin liittyvää neuvontaa ja muun muassa hankintojen kilpailuttamiseen liittyviä järjestelmä- ja analytiikkatukipalveluita. Näiden palveluiden järjestäminen perustuu hankintalain 20 §:än. Se sisältää oman poikkeuksensa kilpailutusvelvollisuudesta (20.4 §) eikä tällä ole yhteyttä sidosyksikkösääntelyyn tai ehdotettuun muutokseen. Näin ollen pelkkää yhteishankintatoimintoa harjoittavalla yhtiöllä voi olla osakkaana hankintayksiköitä ilman osake- tai osakasmäärärajoituksia. Sidosyksikkörajoitus koskee vain sellaisia ns. hybriditoimijoita, jotka toimivat sekä yhteishankintayksikkönä että in house -palveluntuottajana. Tällaisia toimijoita on muutamia ja osa niistä on jo tuoreiden KHO:n ja markkinaoikeuden in house -ratkaisujen seurauksena ryhtyneet järjestelemään yhteishankintaa ja muuta palvelutuotantoa eri yhtiöihin.¹⁶

Edelleen on myös tärkeää huomioida, että vähimmäisomistusvaatimus ei koske useita yhteiskunnan kannalta kriittisiä toimintoja. Ehdotettuun hankintalain sidosyksikkösääntelyyn sisältyy poikkeuksia, joilla esimerkiksi mahdollistetaan kriittisillä tai tärkeillä aloilla valtakunnalliset yhteistyörakenteet myös yhtiömuodossa ilman 10 %:n omistusvaatimusta. Tämä mahdollistetaan muun muassa valtakunnallisten järjestelmien osalta (pieniin, liikevaihdoltaan enintään 1MEUR toimijoihin 10 %:n sääntö ei sovellut), kriittiset toimialat, kuten jäte- ja vesihuolto saavat omat poikkeuksensa erityislainsäädäntöön, lisäksi erityisalojen hankintalain piirissä olevat infra ym. sektori ei ole 10 %:n säännön piirissä ja lisäksi laki mahdollistaa erityislainsäädännöllä missä tahansa erityislaissa säädetyn poikkeuksen. Näin ollen valtakunnallisten sidosyksiköiden perustaminen yhtiömuotoon ilman omistusrajoitusta on mahdollista erityislainsäädännöllä.¹⁷ Huoltovarmuuden näkökulmasta kriittisimmät toiminnot olisivat vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolella ja myös uusia erityistehtäviä voitaisiin rajata lainsäädännöllä omistusrajoituksen ulkopuolelle myöhemmässä vaiheessa.

¹⁵ Hankintalain 16.1 §:n mukaan tätä lakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut.

¹⁶ Ks. ratkaisut KHO 2250/2025, MaO 500/2024, MaO 548/2025. Tiera yhtiöitti vuosi sitten yhteishankintatoimintonsa eri yhtiöön (Velora Oy) <https://tiera.fi/tiedotteet/tieran-tytaryhtio-yhteishankintayksikko-velora-oy-perustettu/> 5.2.2025

¹⁷ HE 2/2026 vp. s. 82–83.

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön liitteenä olleessa TEM:n laatimasta lisäselvityksestä käy ilmi, että lainsäädännön haitalliset vaikutukset kohdentuisivat erityisesti pieniin ja syrjäseuduilla toimiviin kuntiin. Kunnallisen itsehallinnon arvioinnin kannalta merkityksellistä on vaikutukset myös yksittäisissä kunnissa – ei ainoastaan valtakunnallisella tasolla. Jos vaikutukset kohdistuvat erityisesti pieniin kuntiin, voisi nähdäkseni olla tarkoituksenmukaista pohtia sitä, **tulisiko omistusvaatimusrajoituksen ulkopuolelle jättää kaikkein pienimmät kunnat (esimerkiksi rajanvetona 2000-3000 asukasta), jos katsotaan, että omistusvaatimusrajoitus vaikeuttaa erityisen merkittävällä tavalla näiden toimintaa eikä pienimpien kuntien markkinoille suuntautuvalla ostovoimilla voitaisi saavuttaa merkittäviä markkinavaikutuksia.**

3. Yhteenveto

Tässä lausunnossa ei ole otettu valtiosääntöoikeudellisesti kantaa siihen, rajoittaako ehdotettu sidosyksikkösääntelyn muutos kunnallista ja alueellista itsehallintoa merkittävästi. Tämän arvion tekee ensi sijassa perustuslakivaliokunta kuullen valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Sen sijaan tässä lausunnossa on arvioitu kunnille ja hyvinvointialueille jäävän harkintavallan laajuutta siinä tapauksessa, että sidosyksikköihin kohdistuisi 10 %:n omistusoikeusvaatimus.

Yhteenvetona voidaan todeta, ettei ehdotetulla muutoksella rajoiteta millään tavoin hankintayksikölle kuuluvaa harkintavaltaa siitä, tuottaako tämä tarvitsemansa palvelut itse, ostaako sen markkinatoimijalta vai hankkiiko sen omalta sidosyksiköltään. Edelleen nyt ehdotetulla muutoksella ei rajoiteta kunnille tai muille hankintayksiköille kuuluvaa harkintavaltaa siitä, mihin organisaatiomuotoihin tämä oman toimintansa järjestää. Kunnille jää edelleen harkintavaltaa palveluiden järjestämiseen erityyppisissä rakenteissa eikä muutos velvoita palveluiden kilpailuttamiseen ja ulkoistamiseen markkinatoimijalle tai käyttämään tiettyä organisaatiomuotoa palvelun tuottamiseen. Tilanteessa, jossa tarvetta on organisoida palvelutuotanto siten, että tätä voivat hyödyntää useat kunnat yhdessä, on vaihtoehtona organisoituminen kuntalain mukaan kuntayhtymäksi, liikelaitoskuntayhtymäksi (tai hyvinvointialueista annetun lain mukaan hyvinvointiyhtymäksi ja liikelaitoskuntayhtymäksi). Edelleen palveluita voidaan järjestää kuntien tai hyvinvointialueiden välillä hankintalain 16 §:n horisontaalista yhteistyötä koskevan poikkeuksen turvin. Myös ns. vastuukuntamalliin ja yhteistoimintasuopimukseen perustuva toimivallan siirto ovat mahdollisia. Ja luonnollisesti myös yhtiömuotoinen toiminta olisi edelleen mahdollista, mutta osakeomistuksen osalta asetettaisiin rajoituksia. Yhteiskunnan kriittiset toiminnot (hankintalain piirissä olevat jätehuolto ja jätevesi sekä erityisalojen hankintalain piirissä olevat infrasektorit) jäävät 10 %:n säännön ulkopuolelle. Edelleen rajoituksen ulkopuolelle jäisi tietyt lakisääteiset palvelut, joiden liikevaihto on enintään 1 MEUR ja lisäksi on mahdollista myös perustaa erityislainsäädännöllä valtakunnallisia toimintoja yhtiömuotoon vähimmäisomistusrajoituksesta huolimatta ja ilman euromääräisiä rajoja. On syytä myös huomata, että yksinomaan yhteishankintayksikkönä toimivien yhtiöiden toimintaan rajoitus ei kohdistu.

Esitetyllä muutoksella on vaikutusta kunnalliseen ja alueelliseen itsehallintoon, mutta nähdäkseni edelleen kunnilla ja hyvinvointialueilla on laaja harkintavalta sen suhteen tuottavatko nämä palvelun itse, ostavatko markkinatoimijalta vai sidosyksiköltä. Edelleen harkintavaltaa on sen suhteen,

missä organisaatiomuodoissa toimintaa harjoitetaan ja tiettyjen kriittisten toimintojen osalta on säädetty ja voidaan tulevaisuudessa säätää poikkeuksia. Muutoksella voi kuitenkin olla negatiivisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat erityisesti pieniin kuntiin. Tämän osalta voitaisiin pohtia asukasmäärään perustuvan poikkeusperusteen lisäämistä, jos vaikutukset katsotaan näiden osalta vakaviksi.

Kemissä, 16.3.2026



Kirsi-Maria Magga (ent. Halonen)

dosentti, OTT, VT,

Professori, julkinen talousoikeus

Lapin yliopisto

kihalone@ulapland.fi