

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, [HE 2/2026 vp](#).

Asiantuntijalausunto hankintalain sidosyksikkösäännösten muuttamisesta

1. Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 2/2026 vp, sidosyksiköitä koskeviksi säännöksiksi. Asiantuntijalausuntoni esitän seuraavaa ja keskityn erityisesti hallituksen esityksen sidosyksiköitä koskeviin ehdotuksiin eli julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, jäljempänä hankintalaki, ehdotettuihin 15 §:ään tehtäviin muutoksiin.

Sidosyksikkösääntelyllä on EU-oikeudellinen viitekehys, jota on tarpeen tarkastella analyttisesti

2. Sidosyksikkösäännöt ovat perusteiltaan Euroopan unionin oikeuteen perustuvia. EU:n hankintadirektiivin 2014/24/EU 12 artiklassa ja vastaavasti erityisalojen hankintadirektiiviin 2014/25/EU 28 ja 29 artiklassa säädetään sidosyksikköaseman edellytyksistä.¹ Sidosyksikkösääntelyssä on osaltaan kysymys Euroopan unionin hankintadirektiivin 2014/24/EU 12 artiklan täytäntöönpanosta.² Kyseiset direktiivien artikla on alun perin säädetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutuksesta ja pohjalta.
3. Näin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee kyseisen artiklan tulkintaa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiolle kuuluvaa valtaa organisoida julkinen hallintonsa ja sen tehtävien hoito on merkityksellistä nyt käsillä olevan kansallisen sääntelyn kannalta. Euroopan unionin oikeus vaikuttaa näin kansallisen liikkumavaran käyttöön, vaikka hankintalain sidosyksikkösäännökset on säädetty

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

kansallisista lähtökohdista ja kansallista liikkumavaraa käyttäen. Euroopan unionin sääntelyssä on kansallisen julkisten hankintojen sidosyksiköitä koskevan sääntelyn kannalta kolme osaksi erilaista näkökulmaa, jotka on tarpeen pitää analyttisesti osaksi erillään. Ensimmäinen kysymys on, jäsenvaltion toimivalta järjestää julkinen hallintonsa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja järjestää julkisten tehtävien hoito myös viranomaisen yhdessä tehtäväksi. Tähän toimivallan siirtämiseen ei sovelleta hankintalainsäädäntöä. Toinen on sidosyksikköaseman edellytyksenä olevan määräysvallan käsite ja laadulliset kriteerit sekä kolmas on direktiivin asettamat sidosyksikön ulosmyynnin rajat ja tähän liittyvä liikkumavara.

4. EU:n hankintadirektiivin 2014/24/EU 12 artiklassa ja vastaavasti erityisalojen hankintadirektiiviin 2014/25/EU 28 ja 29 artiklassa säädetään sidosyksikköaseman edellytyksistä.³ Hankintadirektiivin 12 artikla ja sen taustalla oleva aikaisempi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö koskee näin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaa jäsenvaltion vallasta määrätä julkisen hallintonsa rakenteista ja sovittaa sitä yhteen kilpailullisten julkisten hankintojen ja kilpailuneutraliteetin vaatimusten kanssa. SEU 4 (2) artiklaa on toimivallan siirron käsitteen ja siten sidosyksikköhankinnan ja sen soveltamisalan näkökulmista tulkittu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä muun muassa tuomioissa 18.6.2020 asiassa Porin kaupunki [C-328/19, EU:C:2020:483](#), ja varsinkin tuomiossa 21.12.2016 asiassa [Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985](#).
5. Remondis -asiassa Euroopan unionin tuomioistuin totesi, ettei julkisen hallinnon toimivallan uudelleen jakaminen tai siirtäminen ole julkista hankintaa koskeva sopimus. Unionin tuomioistuimen mukaan hallinnon uudelleenjärjestelyistä, jotka voidaan tehdä joko ylemmän asteisen viranomaisten määräämällä toimivallan uudelleenjakamisella viranomaiselta toiselle tai viranomaisten kesken tapahtuvalla vapaaehtoisella toimivallan siirrolla, seuraa, että aikaisemmin toimivaltainen viranomainen vapautetaan tai se vapauttaa itsensä velvollisuudesta ja oikeudesta hoitaa tiettyä julkista tehtävää. Uudelleen järjestelyssä julkisen tehtävän velvollisuudet ja oikeudet siirtyvät toiselle viranomaiselle. Tähän voi liittyä myös taloudellisten resurssien jakamista ja kustannusten jakoa koskevia määräyksiä ja järjestelyitä.

Määräysvallan sidosyksikköön nähden laadulliset kriteerit

6. Olennainen kriteeri on hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan säännös siitä, että hankintaviranomainen käyttää kyseisessä yksikössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään. Säännös perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja säännöstä on

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta.

tulkittu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Määräysvallan sisältöön kohdistuvassa sääntelyssä ollaan näin vahvasti unionin oikeuden sääntelemällä alueella.

7. Arvioitaessa nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen ehdottamia sidosyksikkösäännöksiä sekä ylipäänsä julkisten hankintojen ja sidosyksikkösäännösten ongelmakohtia on tehtävä analyttinen erottelu sen suhteen, että onko kyseessä SEUT 4 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion julkisen hallinnon organisointi ja tehtävien siirtäminen vaiko sidosyksikköhankinta. Julkisen hallinnon tehtävien siirtäminen ei kuulu hankintadirektiivien eikä myöskään hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Tämä ilmenee myös unionin hankintadirektiivin johdannon kohdista 5, jonka mukaan direktiivi ei millään tavalla velvoita jäsenvaltioita ulkoistamiseen sellaisten palvelujen suorittamisessa, jotka ne haluavat suorittaa itse. Johdannon kohdan 32 mukaan pelkästään se, että molemmat sopimuspuolet ovat itse viranomaisia, ei sinänsä sulje pois hankintasääntöjen soveltamista. Hankintasääntöjen soveltaminen ei saisi kuitenkaan vaikuttaa viranomaisten vapauteen suorittaa niille annetut julkiseen palveluun liittyvät tehtävät käyttäen omia voimavarojaan, mihin kuuluu mahdollisuus tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.
8. Direktiivien tarkoituksena on johdannon mukaan varmistaa, että soveltamisalan ulkopuolelle jätetty julkisen sektorin sisäinen yhteistyö ei aiheuta kilpailun vääristymistä yksityisiin talouden toimijoihin nähden. Sitä, milloin on kyseessä tehtävien siirtäminen, voidaan määritellä kansallisella lainsäädännöllä, joka koskee julkisten hallintotehtävien hoitamista. Kyseinen sääntely ei pääosin ole hankintalain asia.
9. Myös suomalaisessa oikeuskäytännössä on sovellettu määräysvallan käsitettä. Määräysvaltaa koskee unionin oikeudessa yleinen laadullinen kriteeri. Vaatimuksia on käsitelty erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 8.10.2025/2250 (ns. Sarastia -asia). Markkinaoikeus oli ratkaisussaan katsonut, ettei kokonaisuutena arvioituna Sarastia ollut Vantaa-Keravan Hyvinvointialueen sidosyksikkö, koska hyvinvointialueen vähäinen omistusosuus ja muut seikat huomioituna sillä ei ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia määräysvallan käyttöön Sarastia Oy:ssa eikä sillä ole myöskään ollut yhtiön päätösvaltaa käyttävissä toimielimissä toimivien edustajienkaan kautta tosiasiallisia mahdollisuuksia määräysvallan käyttöön. Korkein hallinto-oikeus olennaisilta osin hyväksyi markkinaoikeuden ratkaisun. Sarastian asemaa sidosyksikkönä koskee myös toinen merkittävä markkinaoikeuden ratkaisu MAO:500/2024. Siinä todettiin, ettei Sarastia Oy ollut Varsinais-Suomen hyvinvointialueen sidosyksikkö. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, KKV, on muun muassa näiden oikeustapausten yhteydessä kiinnittänyt yleisemminkin huomiota siihen, että sidosyksikköasemaa on käytetty Suomessa kilpailutusvelvollisuuden välttämiseen tai kiertämiseen. Tästä on myös omassa selvitystoiminnassa ja oikeudellisessa neuvonnassa havaittu esimerkkejä.

10. Määräysvallan käsitteen tulkinta on EU-oikeudellinen hankintadirektiivin tulkintaan liittyvä kysymys. Tulkinnan ja arvioinnin yleiset kriteerit on asetettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja siten unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on merkityksellistä laintulkinnassa.⁴ Unionin tuomioistuimen käytännössä in muun muassa pidetty merkityksellisinä kriteereinä sidosyksikköasemalla hankintaviranomaisen mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisevasti sidosyksikkönä toimivan oikeushenkilön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.⁵ Kun määräysvalta perustuu hankintaviranomaisen edustautumiseen sidosyksikön hallintoelimissä, täytyy edustajana toimia juuri kyseisen hankintaviranomaisen edustaja.
11. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä painotetaan näin aitoa ja tosiasiallista määräysvaltaa laadullisena kriteerinä sidosyksikköasemalle ja sidosyksiköltä tehtävien suora hankintojen edellytyksenä.⁶
12. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on oltu sallivia määrällisen kriteerin suhteen. Siinä hyväksytty myös selvästi alle 10 prosentin ja jopa yhden prosentin omistus- tai äänivaltaisuus, etenkin jos osakassopimukset tai muut vastaavat hallinnon rakenteet ovat osaltaan turvanneet sitä, että hankintayksiköillä on tosiasiallisesti tehokasta määräysvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeitä asioita koskevaan päätöksentekoon.⁷ Ratkaisevaa on siis tosiallinen ja tehokas määräysvalta sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeitä asioita koskevaan päätöksentekoon kun arvioidaan osakeomistusta, äänivallan käyttöä, osakassopimusta ja hallituksen sekä esimerkiksi nimitysvaliokunnan muodostamaa kokonaisuutta. Pelkät neuvoa-antavat elimet eivät tuota unionin oikeuden tarkoittamaa päätösvaltaa. Pelkkä pieni osakeomistus ja sen mukainen äänivalta eivät näin Suomen osakeyhtiölainsäädäntö huomioon ottaen tuota vielä sellaista määräysvaltaa, jota unionin oikeudessa tarkoitetaan ja edellytetään.

Hallituksen esitys hyödyntää kansallista liikkumavaraa kilpailun edistämiseen

13. Hankintadirektiivin 12 artiklassa asetetaan seuraavat vaatimukset:

a) Hankintaviranomainen käyttää sidosyksikössä samanlaista määräysvaltaa kuin omilla yksiköissään.

⁴ Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 22.12.2022, *Sambre & Biesme*, yhdistetyt asiat [C-383/21 ja C-384/21](#), [EU:C:2022:1022](#), 65 ja 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁵ C-383/21, *Sambre & Biesme*, kohta 67 ja 69; tuomio 13.11.2008, *Coditel Brabant*, [C-324/07](#), [EU:C:2008:621](#), 28, 29, 33 ja 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 10.9.2009, *Sea*, [C-573/07](#), [EU:C:2009:532](#), 65, 66 ja 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁶ Ks. esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 29.11.2012 asiassa *Econord*, [C-183/11](#), [EU:C:2012:758](#), 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁷ Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 10.9.2009 asiassa *Sea*, [C-573/07](#), [EU:C:2009:532](#), 81—85 kohdat. Ks. tuomio 19.4.2007, *Asociación Nacional de Empresas Forestales*, [C-295/05](#), [EU:C:2007:227](#), 56—61 kohdat.

- b) Sidosyksikön toiminnasta yli 80 prosenttia tehdään hankintaviranomaiselle tai muilta hankintaviranomaisen määräysvallan alaisilta toimijoilta.
 - c) Sidosyksikössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia. Tästä on kuitenkin poikkeuksena perussopimuksen mukaisissa kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin.
14. Hankintadirektiivit kuitenkin jättävät kansallista liikkumavaraa eikä hankintadirektiivin 12 artiklaa ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Kansallisesti voidaan näin säätää tiukempia vaatimuksia sidosyksikköaseman edellytyksille kuin mitä unionin lainsäädäntö asettaa. Hallituksen esityksessä ehdotetut sidosyksiköitä koskevat säännökset annettaisiin direktiivin jättämän kansallisen liikkumavaran piirissä. Nykyisinkin voimassa olevassa sidosyksikkösääntelyssä on käytetty kansallista liikkumavaraa ja tietyin osin säännökset ovat direktiivin sääntelyä tiukempia.
15. Vaikka hankintalain sidosyksikkösäännösten muutosehdotuksissa on kyse unionin oikeuskäytäntöön nähden useilta osin tiukemmasta kansallisesta tulkinnasta, koskevat unionin tuomioistuimen yleiset laadulliset vaatimukset tosiasiallisesta mahdollisuudesta vaikuttaa strategiaan tavoitteisiin ja päätöksentekoon sidosyksikköasemaa Suomessa kansallisesta laista riippumatta.

Kilpailuneutraliteetti ja toimivan kilpailun edistäminen ovat unionin oikeuden tavoitteita

16. Kilpailuneutraliteetti ja mahdollisimman toimivan ja tehokkaan kilpailun edistäminen ovat myös unionin oikeuden yleisiä periaatteita ja tavoitteita, joiden täytyy oikeuskäytännön mukaan toteutua mahdollisimman tehokkaasti jäsenvaltiossa. Euroopan unionin oikeus sisältää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 3 kohdan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 119 artiklan 1 kohdan mukaan kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen. Lissabonin sopimuksen 27 liitepöytäkirjan sisämarkkinoista ja kilpailusta mukaan unionin ja sen jäsenvaltioiden tehtävänä on kilpailun vääristymien estäminen. Vääristymättömien sisämarkkinoiden toteuttamisen tehtävä ja tavoite on vahvistettu myös unionin oikeuskäytännössä.⁸ Osana tätä jäsenvaltion tulee toteuttaa mahdollisimman toimivaa ja avoimelle kilpailulle perustuvaa julkisten hankintojen järjestelmää.
17. Kilpailun toimivuus on saanut painoa Euroopan unionin tuomioistuimen julkisia hankintoja koskevassa tuoreessa oikeuskäytännössä. Asiassa AVR-Afvalverwerking BV v NV BAR-Afvalbeheer, [C-692/23](#), [EU:C:2026:4](#) sovelsi yhden taloudellisen toimijan kokonaisuuden tarkastelua ja totesi, että hankintadirektiivin sidosyksikköaseman edellytyksinä olevat

⁸ Ks. esimerkiksi tuomio 17.2.2011 asiassa *TeliaSonera Sverige*, [C-52/09](#), [EU:C:2011:83](#), tuomion kohta 20.

ulosmyyntirajat on laskettava konserniliikevaihdon perusteella. Tuomioistuimen mukaan unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että mahdollisuutta valita hankintasopimuksen sopimuspuoli suoraan arvioidaan ottaen huomioon taloudellinen asiayhteys, johon kuuluvat kaikki ne yksiköt, joita tällainen sopimuspuolen valinta koskee. Näin ollen on otettava huomioon paitsi määräysvallassa olevan oikeushenkilön ja siinä määräysvaltaa yhdessä käyttävien hankintaviranomaisten välinen suhde myös laajempi taloudellinen asiayhteys, jossa kyseinen oikeushenkilö itse toimii. Tässä yhteydessä sellaisen konsernin, jonka johdossa kyseinen oikeushenkilö on, olemassaoloa ei voida sivuuttaa. Tuomioistuin toi nimenomaisesti esille seikan, että hankintadirektiivin sidosyksikkösäännöksillä pyritään tältä osin estämään kilpailun vääristyminen. Niiden tarkoituksena on sen takaaminen, että direktiiviä 2014/24 sovelletaan määräysvallassa olevan oikeushenkilön toimiessa markkinoilla ja saattaessa siten kilpailla muiden yritysten kanssa.

18. Hallituksen esityksen mukaisella sidosyksikkösäännösten tarkistamisella on näin EU-oikeudellisesti hyväksyttävät ja Suomen näkökulmasta myös painavana pidettävät tavoitteet. Tämä seikka sekä SEU 3 artiklan ja SEUT 119 artiklan mukainen avoimen ja kilpailuun perustuvan markkinatalouden periaate sekä SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti unionin hankintadirektiivien tehokas toteutuminen, siten kuin direktiivejä on edelleen tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä osaltaan puoltavat Suomen tilanteessa sidosyksikkösäännösten tiukentamista ja yleisesti parempaa kilpailuneutraaliteettia ja kilpailullisuutta julkisyhteisöjen ja markkinoiden välisessä suhteessa aikaisempaan nähden.
19. Kilpailullisuuden edistämisessä tarvitaan muitakin säännösmuutoksia kuin hankintalain sidosyksikkösääntelyn kehittämistä. Kun sääntely tapahtuu kuitenkin direktiivien ja muun unionin oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran puitteissa, ei unionin oikeus aseta yksityiskohtaisia sisällöllisiä velvoitteita kansallisen hankintalain säännösten yksityiskohtaiselle sisällölle. Hallituksen esityksen linja tehostaa kilpailua on selvästi unionin oikeuden tavoitteiden mukainen.
20. Sidosyksikkösäännösten ehdotettu tiukentaminen on unionin oikeuden näkökulmasta hyväksyttävä tavoite. Yleisemmällä tasolla kilpailun edellytysten ja toimivuuden parantaminen Suomessa on unionin oikeuden näkökulmasta painava ja hyvin perusteltu tavoite. Unionin julkisia hankintoja ja kilpailua koskevan oikeuden tehokas toimeenpano osaltaan nykyisessä tilanteessa edellyttävätkin kansallisen sääntelyn kehittämistä.

Kilpailun lisäämisellä on pidemmällä aikavälillä merkittäviä hyödyllisiä vaikutuksia

21. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa, joita merkittävästi parannettiin Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta,⁹ on tehty selkoa muun muassa KKV:n selvityksiin perustuen esityksen myönteisistä vaikutuksista yleisesti sekä kuntien ja julkisyhteisöjen talouteen pidemmällä aikavälillä. Vaikutusarvioinnissa todetaan, että esityksellä saavutettavilla, noin kahden vuoden kuluttua lain voimaantulosta syntyvillä vuosittaisilla, tehostuneen kilpailun aikaansaamilla 37–74 miljoonan euron vuosittaisilla säästöillä lakiin liittyvät muutuskustannukset maksavat itsensä takaisin 8–14 vuoden kuluessa. Kun muutuskustannukset on arvioitu varovaisuusperiaatteen mukaisesti niin, että ne ovat todennäköisesti ylisuuria, niin takaisinmaksuaika on todennäköisesti lyhyempi.
22. Hallituksen esityksessä hyödynnetyn KKV:n arvion mukaan sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan lakimuutoksen aikaansaama kilpailun lisääntyminen toisi julkiselle sektorille arviolta 37–74 miljoonan euron vuotuiset säästöt ja maltillisemmilla oletuksilla 12–22 miljoonaa euroa vuosittain. Seitsemän vuoden kuluttua säästöt olisivat 185–370 miljoonaa euroa, kun säästöjä arvioidaan alkavan syntyä noin kahden vuoden kuluttua säädösmuutoksen voimaantulosta. KKV on arvioinut muutoksen lisäävän hankintayksiköiden kilpailutuskuluja muutamalla miljoonalla ja alle 7 miljoonalla eurolla vuosittain. Tällöin uudistuksen takaisinmaksuaika julkisen talouden kannalta olisi 8–14 vuotta. Tällä tarkoitetaan aikaa, jona hankintayksiköt saavat katettua kilpailun lisääntymisestä koituvilla kustannussäästöillä sidosyksiköihin kohdistuvat muutuskustannukset.
23. On mahdollista, että uudistuksen takaisinmaksuaika voi olla vielä lyhyempi, mikäli muutuskustannukset osoittautuvat arvioitua pienemmiksi. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on hyödynnetty myös PricewaterhouseCoopersin laatimia arvioita, joiden mukaan muutuskustannukset olisivat noin 30 prosenttia muutoksen kohteena olevien yritysten liikevaihdosta.¹⁰ Tämä muutuskustannusarvio on laadittu oletuksella, jossa lakimuutos aiheuttaa sidosyksiköissä merkittävän uudelleenjärjestelyn ja merkittävä osa sidosyksiköiden liiketoiminnasta siirtyisi markkinoilla kilpailutettavaksi.¹¹ Muutuskustannukset jäänevät todennäköisesti arvioitua pienemmiksi, koska arviossa käytetyt 30 prosentin muutuskustannukset suhteessa liikevaihtoon vaikuttavat esimerkiksi viime vuosina toteutettuihin suuriin hallinnon uudistuksiin nähden varsin korkeilta. Muutuskustannusten arvioinnissa on hallituksen esityksessä näin sovellettu

⁹ HE 2/2026 vp, s. 94.

¹⁰ HE 2/2026 vp, s. 52.

¹¹ HE 2/2026 vp, s. 53.

varovaisuusperiaatetta. ICT-hankkeissa kertaluonteiset muutuskustannukset ovat usein 5–15 % riippuen hankinnan ja ICT-projektin tarkemmasta kohteesta ja koosta. Liikevaihdon perusteella muutuskustannukset olisivat julkisen ICT:n ja taloushallinnon alalla tällöin noin 55 miljoonan ja 165 miljoonan välillä.¹²

24. Takaisinmaksuaikaa koskevassa arviossa ei ole huomioitu muita kilpailun lisääntymisestä koituvia dynaamisia ja välillisiä kansantaloudellisia hyötyjä eikä esimerkiksi ICT-sektorilla merkityksellistä toimittajalukkojen purkautumista.¹³ On näiden dynaamisten vaikutusten ja pienempien muutuskustannusten johdosta mahdollista, että uudistuksen takaisinmaksuaika voi olla vielä lyhyempi. Suomen taloudessa on erityisesti perusteltua pyrkiä tuottavuutta kasvattaviin uudistuksiin ja tässä kilpailun vahvistaminen on yksi toimivista keinoista.
25. KKV on selvityksessään eritellyt tutkimuskirjallisuuden ja Suomea koskevien empiiristen havaintojen perusteella sidosyksiköiden käytön taustoja, hyötyjä ja kehitystrendejä. Suomen julkisissa hankinnoissa kilpailun määrää voidaan yleisesti pitää huolestuttavan vähäisenä, mutta eri toimialojen välillä on selkeitä eroja kilpailun määrässä sekä kovuudessa. Yksityinen tuotanto on otollisempaa toimialoilla ja alueilla, joilla on selvää kilpailua markkinoilla. Yksityisten tarjoajien niukkuus taas voi olla syy julkisen toimijan omaan tuotantoon tai sidosyksikön käyttöön. Julkisten hankintojen kilpailutuksen onnistuminen riippuu markkinatilanteen lisäksi myös hankintayksikön ominaisuuksista ja hankintaosaamisesta. Pienen hankintayksikön voi olla vaikeampaa toteuttaa onnistunut hankinta kuin suuremman yksikön.¹⁴ Tämä korostaa myös sitä, että varsinkin kuntien tehtäviä on volyymiä vaativissa asioissa järkevää koota myös järjestämisvastuun osalta yhteen nykyistä enemmän, mutta tämä ei ole hankintalaissa säädettävä asia.
26. Kilpailuoikeudellinen sääntely ei rajoita kunnan kuntalain (410/1995) mukaisia mahdollisuuksia järjestää toimintaansa eri tavoin. Kuntalain 49 §:ssä on yleiset säännökset kuntien ja kuntayhtymien yhteistoiminnan muodoista. Kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä. Näillä voidaan ainakin osaksi paikata pienten kuntien hankintatoimeen liittyviä ongelmia. Samoin voidaan menetellä hankintalainsäädännön mukaisilla keinoilla kuten yhteishankintayksiköllä ja yhteishankinnoilla.

¹² Jussi Pyykkönen / PTC Services Oy. (2025). Selvitys sidosyksikköhankeista, https://ek.fi/wp-content/uploads/2025/06/Sidosyksikköselvitys-Pyykkonen-05_2025.pdf.

¹³ HE 2/2026 vp, s. 51–53.

¹⁴ Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, päivitetty versio. [Tutkimusraportteja 9/2024](#)

27. Merkitystä vailla eivät ole myöskään hallituksen esityksessä tuodut arviot kilpailun pidemmällä tähtäimellä tuomista hyödyistä. Lisäksi huomionarvoista on, että Suomessa julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen on selvästikin muita pohjoismaita korkeampi. Kansantalouden tilinpidon tietojen perusteella julkisen hallinnon kokonaismenojen (*general government total expenditure*) suhde bruttokansantuotteeseen prosentteina on Suomessa vuoden 2024 Eurostatin tilastojen mukaan noin 57,8 %, Ruotsissa noin 50,7 %, Norjassa noin 49,3 % ja Tanskassa noin 47,3 % kun Euroopan unionissa se on keskimäärin 49,2 %.¹⁵ Kuntayhtiöiden liikevaihto on puolestaan vuonna 2020 ollut noin 10,7 miljardia euroa, josta hyvinvointialueille siirtyneiden sote-palveluiden osuus on noin 189 miljoonaa ja kiinteistöalan 2,18 miljardia.¹⁶

28. Markkinoilla kilpailun piirissä tapahtuvan toiminnan osuuden kasvattaminen olisi yhteiskunnan kehityksen, innovaatioiden ja markkinoiden toimivuuden kannalta Suomen oloissa erityisen tarpeellista useista syistä, ei vähiten hyvinvointiyhteiskunnan ja sen julkisten palveluiden edellyttämän tuottavuuden kasvun ja sitä kautta saatavan rahoitusperustan turvaamiseksi. Hankintalain uudistuksessa on tämän vuoksi perusteltua pyrkiä vahvistamaan Euroopan unionin oikeudessa pääsäännöksi asetetun kilpailullisten menettelyiden toteutumista myös kansallista liikkumavaraa käyttämällä.

29. Tiukempi sidosyksikkösääntely ja luopuminen toimialakohtaisista erillisistä ulosmyyntirajoista ovat tässä lähtökohtaisesti sen vuoksi oikeudellisesta näkökulmasta perusteltuja toimenpiteitä. Mahdolliset erityisen perustellusta syystä säädettävät poikkeukset on myös muotoiltava riittävän tarkkarajaisiksi ja täsmällisiksi. Kuntarakenteen ja liian pienten kuntayksiköiden sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan tarkoittaman viranomaisten yhteistyön organisointiin ja sen selkeyteen lainsäädännössä on tarpeen kiinnittää huomiota jatkossa muuta lainsäädäntöä selkeyttämällä. Lainsäädännön ohella esimerkiksi julkiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä toiminnassa on tarvetta selkeyttää käytännön päätösten ja hyvinvointialueiden työnjakoa ja yhteistyötä koskevien tehtävämäärittelyiden tasolla sitä, mitkä ovat esimerkiksi julkiseen terveydenhuoltoon kuuluvia lakisääteisiä, yhdessä hoidettavia tehtäviä. Euroopan unionin lainsäädännön taustalla on selkeä ajatus markkinoilla tapahtuvan toiminnan ja julkisen hallinnon toiminnan erottamisesta.

Tuomas Pöysti

Hallinto-oikeuden dosentti, oikeustieteen tohtori

¹⁵ Eurostat: Government revenue, expenditure and main aggregates, hakulähde https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en, haku 5.1.2026.

¹⁶ Ks. Lith, P. (2022). Kuntien ja hyvinvointialueiden liiketoiminta. Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Vantaa 8.5.2022, s. 11–12, https://ek.fi/wp-content/uploads/2022/11/Hyvinvointialueliiketoiminta_2022_Pekka-Lith.pdf.