

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Riikka Hietanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Terhi Kauti, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Vanessa Räsänen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Ville Koponen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anu Rajamäki, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Tarja Sinivuori-Boldt, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Petri Tuominen, valtiovarainministeriö
- lakimies Matleena Vuovirta, Liikenne- ja viestintävirasto, Kyberturvallisuuskeskus
- johtava juristi Eeva-Riitta Högnäs, Suomen Kuntaliitto
- juristi Annika Korpela, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
- toimitusjohtaja Elina Felin, Islab hyvinvointiyhtymä
- johtava lakimies, varautumispäällikkö Jukka Hämäläinen, Hansel Oy
- toimitusjohtaja Ari Eklund, Prizztech Oy
- yhteiskuntasuhdejohtaja Päivi Niemi-Laine, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- elinkeinopolitiikan asiantuntija Katja Rajala, Suomen Yrittäjät ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Helsingin kaupunki

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp

- Hämeenlinnan kaupunki
- Mikkelin kaupunki
- Pietarsaaren kaupunki
- Sallan kunta
- Savitaipaleen kunta
- professori Tuomas Ojanen

Valiokuntaan on saapunut ilmoitus, ei lausuntoa:

- Hangon kaupunki

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen lähtökohdat

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016 vp, jäljempänä hankintalaki) ja siihen liittyvien lakien muutosesitys sisältää ehdotuksia sidosyksiköiden käytön edellytyksiin ja hankintamenettelyihin.

Esityksessä ehdotettujen muutosten tavoitteena on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa avaamalla hankintoja laajemmin kilpailulle. Samalla tavoitteena on edistää pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja parantaa niiden mahdollisuuksia pärjätä julkisissa tarjouskilpailuissa. Esityksellä tavoitellaan myös kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevien muutosten tavoitteena on vahvistaa turvallisuusnäkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana.

Hallintovaliokunta pitää edellä todettuja tavoitteita tärkeinä ja ehdotettuja muutoksia pääosin kannatettavina. Valiokunta tarkastelee lausunnossaan esitystä oman hallinnonalansa eli erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta.

Sidosyksikkösääntelyn vähimmäisomistusosuus

Hankintalain 15 §:ssä säädetään hankintayksikön sidosyksiköltään tekemistä hankinnoista ja sidosyksiköihin kohdistuvista ulosmyyntirajoituksista. Hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Voimassa olevassa hankintalaissa ei aseteta määrällisiä rajoituksia hankintayksiköiden määräysvallalle sidosyksiköissä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti hankintalain 15 §:n 2 momenttiin sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevaa lisävaatimusta. Voidakseen hyödyntää

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp

sidosyksikköä palvelutarpeidensa täyttämiseksi hankintayksikön on ehdotuksen mukaan omistettava vähintään kymmenen prosenttia sidosyksikön osakkeista. Hallintovaliokunta toteaa, että muutos koskee siten osakeyhtiömuotoisia sidosyksiköitä. Ehdotusta on perusteltu useiden sidosyksikköinä toimivien yritysten laajalla omistajapohjalla, joiden on katsottu aiheuttavan markkinahäiriöitä.

Hallintovaliokunta katsoo, että sidosyksiköiden hyödyntämiseen tulee puuttua etenkin niissä tapauksissa, kun sidosyksikköomistuksia on hankittu hankintalain kiertämistarkoituksissa. Ehdotettu sidosyksikkösääntely voi hillitä joitakin julkisissa hankinnoissa havaittuja epätarkoituksenmukaisia ja kilpailua vääristäviä käytäntöjä, mutta valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntely voi myös aiheuttaa jäljempänä selostetulla tavalla haasteita niille hankintayksiköille, joilla ei ole mahdollisuutta saavuttaa kymmenen prosentin omistusosuutta ja jotka toimivat alueilla, joilla kilpailua ei todennäköisesti synny.

Valiokunta toteaa vielä selvyuden vuoksi, että ehdotettu muutos mahdollistaa edelleen sen, että kunnat ja hyvinvointialueet voivat toimia omistamissaan yrityksissä omistajina ja hankkia niiltä hankintalain mukaisilla hankintamenettelyillä tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita. Ne voivat edelleen valita paikallisiin olosuhteisiin perustuen tarkoituksenmukaisen palvelujen tuottamistavan lainsäädännön sallimissa puitteissa. Ne voivat myös omistaa kunnan tai hyvinvointialueen toimialaan kuuluvia yrityksiä lainsäädännön sallimissa puitteissa. Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetun sääntelyn vaikutukset riippuvat oleellisesti siitä, kuinka sidosyksikköjen omistajat ja sidosyksiköt tulevat reagoimaan ehdotettuun omistusosuusrajoitteeseen.

Hallituksen esityksen kohdassa 5.4.2. on arvioitu sidosyksikön kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevan vaatimuksen vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Esityksen mukaan ehdotetulla vähimmäisomistusosuusvaatimuksella arvioidaan olevan useita kuntien ja hyvinvointialueiden, etenkin pienten kuntien, toimintaa merkittävästi vaikeuttavia seurauksia. Hallintovaliokunta pitää esityksessä puutteena sitä, että esitys ei ota tarkemmin kantaa erikokoisten kuntien vaikutuksiin. Erikokoisten kuntien mahdollisuudet järjestää toimintonsa itse vaihtelee huomattavan paljon. Valiokunta huomauttaa myös, ettei esityksessä ole myöskään riittävällä tavalla esitetty tarkempia arvioita eri vähimmäisomistusosuuksien määrittelyn vaikutuksista. Määrittelyllä voi olla merkittäviä vaikutuksia paitsi palvelujen organisointitapaan ja kuntien talouteen myös erityisesti kuntien ja niiden asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun.

Hallintovaliokunnan saamissa lausunnoissa on laajasti esitetty huoli siitä, että kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimus syrjii erityisesti pieniä kuntia ja hyvinvointialueita, joilla ei ole taloudellisia tai toiminnallisia mahdollisuuksia kasvattaa omistusosuuksiaan kymmeneen prosenttiin, mikä johtaa niiden putoamiseen sidosyksikköyhteistyön ulkopuolelle. Lausuntojen mukaan erityisen alttiita muutoksille ovat sellaiset pienet kunnat, joiden maantieteellinen sijainti ja etäisyys suuremmista kaupunkikeskittymistä lisää negatiivisia vaikutuksia erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen hankinnassa. Lausunnoissa todetaan myös, että pienillä kunnilla ei ole riittävää osaamista ja muita resursseja hankintojen kilpailuttamiseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp

Valiokunnan saamista lausunnoissa on lisäksi tuotu esiin, että on mahdollista ja tietyiltä osin jopa todennäköistä, että ehdotettu vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus ei muuta suurten kuntien toimintaa juuri lainkaan, mutta ajaa pienet, kauempana kasvukeskuksista sijaitsevat kunnat kestävämpään tilanteeseen, jossa ne eivät voi hankkia tehtäviensä toteuttamiseksi tarvitsemiaan palveluita sen enempää sidosyksiköiltä kuin markkinoiltakaan. Toisaalta on myös mahdollista, että sidosyksiköiden omistajat ryhtyvät tuottamaan tarvitsemiaan palveluita itse. Siten ehdotettu muutos ei hallintovaliokunnan saaman arvion mukaan välttämättä toteuta hallitusohjelman mukaisia tavoitteita parantaa julkisen sektorin tehokkuutta tai vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä.

Esityksessä arvioidaan (s. 70—71), että varsinkin pieniin hankintayksiköihin kohdistuvat kustannukset tasaantuvat pitkällä aikavälillä markkinatarjonnan ja hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittyessä, ja esityksen negatiivisia vaikutuksia voidaan pienentää myös yhteishankintayksiköiden ja dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämisellä, hankintaohjeistusta ja malleja kehittämällä sekä riittävän pitkällä siirtymäajalla. Hallintovaliokunnan saaman arvion mukaan nämä seikat voivat vähentää esityksen pieniin kuntiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia vain hyvin rajatussa määrin. Tietyn alan markkinatoimijoiden tulo esimerkiksi harvaan asutuille alueille voi kestää esityksessä ehdotettua sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevan säännöksen voimaantuloa kauemmin tai sellaisia ei tule tietyille alueille koskaan. Jos kyse on sellaisesta palvelusta, jota kunta ei pysty omana tuotantona tuottamaan, on epäselvää, millä tavoin kunnat jatkossa pystyvät palvelun järjestämään ja tarjoamaan asukkailleen. Hankintaosaamisen tai -ohjeistuksen lisääminen ei tällaisissa tilanteissa auta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 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.

Hallintovaliokunta tuo myös esiin, että useat lausunnonantajat ovat esittäneet huolensa kyberturvallisuuden toteutumisesta tilanteesta, jossa ICT-palveluja tuottavien sidosyksiköiden käyttö ei enää ole mahdollista vähimmäisomistusosuutta koskevan velvoitteen johdosta. Erityisesti lausunnoissa on tuotu esiin terveydenhuollon kriittiset ICT-järjestelmät ja infrastruktuuri. Infrastruktuurin pirstaloituminen vaarantaa lausunnonantajien näkemyksen mukaan myös kyberturvallisuuden.

Hallituksen esityksessä on selostettu sidosyksikkösääntelyn vaikutuksia ICT:hen ja tietohallintoon (s. 67—68) sekä kyberturvallisuuteen (s. 74—76). Vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta johtuvien sidosyksikköjen purkautumisten vaikutusten arvioidaan olevan laajoja erityisesti ICT:n ja tiedonhallinnan toimialalla, jossa sidosyksiköiden rooli palveluketjussa on hyvin merkittävä ja moninainen. Erityisenä riskinä esityksessä nähdään kyberturvallisuuden vaarantuminen, johon liittyvässä varautumisessa sidosyksiköt ovat keskeisessä roolissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen perusteluissa ratkaisuksi tarjottavat keinot, kuten yhteishankintojen hyödyntäminen, eivät todennäköisesti riitä poistamaan esityksen

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp

negatiivisia seurauksia varsinkaan pienten ja syrjäisemmillä alueilla sijaitsevien kuntien osalta. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat velvoitettuja hoitamaan tehtävänsä kaikissa olosuhteissa, myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Tätä on valiokunnan saaman selvityksen mukaan pystytty turvaamaan muun muassa pysyvien rakenteiden, kuten sidosyksiköiden, avulla.

Edellä toteamaansa viitaten hallintovaliokunta pitää ehdotetun sidosyksikkösääntelyn toteutustapaa erityisesti kunnan ja hyvinvointialueen näkökulmasta katsottuna huolestuttavana. Valiokunta katsoo esityksessä esitettyjen tavoitteiden olevan tärkeitä, mutta valiokunnan saaman selvityksen perusteella jää epäily siitä, saavutetaanko tavoitteet ehdotetuin keinoin. Valiokunta korostaa, että kuntien ja hyvinvointialueiden pitää pystyä jatkossakin turvaamaan palveluiden jatkuvuus ja saatavuus. Hallintovaliokunta esittää, että talousvaliokunta vielä varmistaa, että ehdotettu sääntely ei johda kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteisten palveluiden ja tehtävien keskeytymiseen tai niiden puutteelliseen toteutumiseen ja että niiden turvallisuus ei sääntelyn johdosta heikkene.

Poikkeukset sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta

Hankintalain 15 §:n 8 momenttiin ehdotetaan poikkeussäännöstä, jonka mukaan kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevaa vaatimusta ei sovelleta sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Lisävaatimuksena säännöksessä ehdotetaan, että tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei saa ylittää miljoonaa euroa vuodessa, ja että tällaisen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus saa olla voimassa enintään neljä vuotta.

Hallintovaliokunta pitää hyvänä, että esityksen perusteluissa on erikseen mainittu, ettei omistusosuusvaatimus koske kuntalain (410/2015) mukaisia kuntayhtymiä (s. 96 ja 119). Vastaavasti valiokunta pitää myös perusteltuna, että tämä poikkeus koskee myös hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaisia hyvinvointiyhtymiä, vaikkei niitä ole kyseisissä kohdissa mainittu.

Hallintovaliokunnan huomiota on myös kiinnitetty siihen, että ehdotettu miljoonan euron liikevaihtoraja rajaa poikkeuksen käyttöalan huomattavan kapeaksi. Valiokunnan saaman selvityksen 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 saadun arvion mukaan estä kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta saatavia hyötyjä.

Edellä todetun johdosta hallintovaliokunta esittää talousvaliokunnan harkittavaksi ehdotetun 15 §:n 8 momentin mukaisen liikevaihtorajan suuruuden arvioimista vielä uudelleen. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan vaihtoehto liikevaihtorajan korottamiselle voi olla myös poikkeusperusteen kiinnittäminen sidosyksikön liikevaihdon sijaan sen omistajien liikevaihtoon taikka esimerkiksi sidosyksikön omistajina toimivien kuntien tai hyvinvointialueiden asukasluokan tai maantieteelliseen sijaintiin. Viimeksi mainittujen kriteerien on esityksen perusteluissa arvioitu johtavan ongelmallisiin rajankäyntitilanteisiin ja kuntien väliseen epätasa-arvoon sekä markkinaolosuhteiden vaihtelusta johtuviin kilpailun

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp

vääristymiin (s. 83 ja 122). Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että ehdotettu omistusosuusvaatimus ja ehdotetun 15 §:n 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. Hallintovaliokunta esittää talousvaliokunnan arvioitavaksi myös, tulisiko 15 §:n poikkeussäännöksissä huomioida erityisesti ICT-toimintojen häiriötön jatkuvuus, kyberturvallisuusvaatimusten täyttäminen ja teknologisen suvereniteetin rakentaminen erilaisissa muutostilanteissa.

Sidosyksikköuudistuksen siirtymäajat

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus tulee ehdotetun hankintalain 154 §:n mukaan sovellettavaksi porrastetusti. Hallintovaliokunta pitää siirtymäaikoja tarpeellisina, mutta toteaa, että siirtymäaikasääntely on monimutkainen johtuen useista toisistaan poikkeavista ja erilaisin edellytyksin sovellettavissa olevista päivämääristä.

Hallintovaliokunta katsoo, että 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. Valiokunta toteaa, että lisähaasteita 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 kilpailuttavat samoja palveluita ja tuotteita samaan aikaan.

Valiokunnan saamassa selvityksessä arvioidaan, että mitä lyhyempi siirtymäaika on, sitä suuremmat kertaluonteiset kustannukset vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta seuraa ja sitä todennäköisemmin kunnat ja hyvinvointialueet ottavat palveluiden tuottamisen omaksi toiminnakseen. Vastaavasti pitkä siirtymäaika antaa hankintayksiköille ja markkinoille riittävästi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen ja parantaa kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia korvata aiemmin sidosyksiköiltä hankkimansa palvelut kustannustehokkaalla markkinaehtoisella tuotannolla.

Hallintovaliokunta katsoo, että riittävä siirtymäaika on kriittinen erityisesti omistusosuusrajaa koskevan sääntelyn kielteisten kustannusvaikutusten lieventämiseksi. Hallintovaliokunta esittää, että talousvaliokunta vielä arvioi ehdotettujen siirtymäaikojen pituuden riittävyttä.

Jätealaa koskeva poikkeus

Hallituksen esityksen mukaan jätealan sidosyksiköitä koskeva poikkeus esitetystä hankintalain 15 §:n mukaisesta kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta on tarkoitus säätää jätelain (646/2011) uudistuksen yhteydessä.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp

Hallintovaliokunnan saamista lausunnoissa on laajasti esitetty huoli vireillä olevan jätelain jätealaa koskevan poikkeuksen aikataulusta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valmistelussa on linjattu, että kymmenen prosentin omistususuusvaatimusta ei sovelleta kunnallisiin jäteyhtiöihin, ja että tätä koskeva poikkeus tullaan säätämään jätelaki II:n yhteydessä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan linjaus on myös tehty siitä, että mikäli jätelain uudistus viivästyy, voidaan jätealaa koskeva poikkeus tarvittaessa säätää erillislailla. Hallintovaliokunta pitääinjausta tärkeänä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Alviina Alametsä vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Timo Suhonen sd
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Yleistä

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavilla muutoksilla tavoitellaan tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan myös vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä. Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin. Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta hallituksen esittämät lainsäädäntömuutokset eivät edistä näiden tavoitteiden toteutumista vaan pikemminkin aiheuttavat päinvastaisia vaikutuksia. Samalla esitetyt muutokset kaventavat merkittävästi kuntien itsehallintoa ja lisäävät kuntien sekä hyvinvointialueiden kustannuksia sekä hallinnollista taakkaa. Suuri osa lausunnonantajista katsoo, että esitys on haitallinen eikä sitä tulisi tällaisenaan hyväksyä.

Merkittävin muutos nykytilaan on hankintalain 15 §:ään muuttaminen siten, että sidosyksiköiden käytölle säädetään 10 % vähimmäisomistusta koskeva vaatimus. Jatkossa omistaja voisi tehdä hankintoja sidosyksiköiltään vain, mikäli sen omistus yhtiöstä ylittää 10 % osuuden. On tärkeää, että toisin kuin vielä esitysluonnoksessa, lopullisessa hallituksen esityksessä omistusvaatimuksen ulkopuolelle on rajattu kirjastojen tietojärjestelmäpalvelut sekä vesihuoltolaitokset. Jätehuollon osalta tilanne jää epäselväksi, sillä jätehuoltoa koskeva poikkeus on tarkoitus säätää vasta osana valmistelussa olevaa jätelain uudistusta. Terveyspalvelujen osalta muutoksen toteuttamiselle esitetään muita sektoreita pidempiä siirtymäaikoja, mikä on tärkeä poikkeus, joskin kokonaisuus aiheuttaa silti hyvinvointialueille merkittävää lisätyötä ja kustannuksia.

Tällä hetkellä noin 2 700 in house-yhtiötä tarjoavat kuntalaisille esimerkiksi ruokapalveluita, it-palveluita, teknisiä ratkaisuja, kiinteistöhuoltoa tai muita tukitoimintoja. In house-yhtiöt ovat itsessään lisänneet suomalaisten markkinoiden kilpailutusta merkittävästi. In house-yhtiöt kilpailuttavat ja ostavat yli puolet liikevaihdostaan suoraan markkinoilta. Sidosyksiköiden tuottamat palvelut ovat usein sellaisia, joita ei vastaavina tällä hetkellä tuoteta markkinaehtoisesti. In house-yhtiöt suuntaavat Hilman kautta kilpailutuksia suoraan alueellisille ja paikallisille yrityksille.

On ongelmallista, että toimivia hankintaketjuja joudutaan pakotetusti purkamaan. Tämä heijastuu paitsi kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaiden saamiin palveluihin, mutta vaikeuttaa myös veroeurojen mahdollisimman tehokasta käyttöä. Lisäksi ongelmaa syventää Suomen sidosyksikköyhtiöille asettamat tiukat ulosmyyntirajat, jotka rajaavat niiden mahdollisuutta osallistua kilpailutuksiin ja näin tarjota palveluja omistusrajan ulkopuolelle jääville kunnille ja hyvinvointialueille siinäkin tapauksessa, että muuta markkinaa tai yhtä edullista palvelua ei ole tarjolla.

Esitetty sidosyksikkösäätelyn muutos liittyy muutama vuosi sitten ilmenneisiin tapauksiin, joissa sidosyksikköjen toiminta ei kaikilta osin täyttänyt hankintalaissa asetettuja vaatimuksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp
Eriävä mielipide 1

Tunnetuin tapaus oli ns. Sarastia-ratkaisu, jossa markkinaoikeus antoi Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintavalvonnan kautta vireille tullessa asiassa ratkaisun, jonka mukaan Sarastia ei ollut hyvinvointialueen sidosyksikkö puuttuvan määräysvallan vuoksi. Näin ollen voi todeta, että jo nykyisellä lainsäädännöllä on voitua puuttua ja puututtu väärinkäytöksiin.

Vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan

Ehdotetulla vähimmäisomistusosuusvaatimuksella arvioidaan olevan useita kuntien ja hyvinvointialueiden, varsinkin pienten kuntien, toimintaa merkittävästikin vaikeuttavia seurauksia. On 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 tarvitsemaansa palveluita sen enempää sidosyksiköiltä kuin markkinoiltakaan. Toisaalta on mahdollista, että sidosyksiköiden omistajat ryhtyvät tuottamaan tarvitsemaansa palveluita itse. Siten esitys ei edes toteuttaisi hallitusohjelman mukaisia tavoitteita parantaa julkisen sektorin tehokkuutta tai vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä. Kun sidosyksiköt kilpailuttavat ja hankkivat markkinoilta kuntien ja hyvinvointialueiden tarvitsemia palveluita niiden puolesta, ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus saattaa 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. Nämä jäisivät viime kädessä veronmaksajien maksettaviksi.

Sidosyksikköuudistuksen muutoskustannukset moninkertaistavat monen pienen ja keskisuuren kunnan tukipalvelukustannukset. Tämä on taloudellinen taakka, jolla on suora vaikutus kunnan asukkaiden saamiin peruspalveluihin. Kuntaliiton tekemien arvioiden mukaan sidosyksikkömuutoksen kustannus on ainakin 450–600 miljoonaa euroa. Kustannus on huomattava suhteessa julkisen sektorin säästötavoitteisiin kuluvaan vuosikymmenen aikana. Tämä heijastuu suoraan pienten kuntien tuloveronkorotuspaineisiin jopa usean prosenttiyksikön verran.

Vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta johtuvien sidosyksikköjen purkautumisten vaikutusten arvioidaan olevan laajoja erityisesti ICT:n ja tiedonhallinnan toimialalla, jossa sidosyksiköiden rooli palveluketjussa on hyvin merkittävä. Osassa ICT-palveluita esityksestä aiheutuvat muutoskustannukset olisivat erittäin suuret, eikä käytössä olevien sovellusten vaihtaminen toiseen olisi käytännössä vaihtoehto järkevien siirtymäaikojen kuluessa. Lakimuutos tuottaa lisäksi osaamisvajetta, kun aiemmin yhteishankintoina tuotetut palvelut ja niihin tarvittava osaaminen esimerkiksi tietosuojassa joudutaan pilkkomaan ja investoimaan uudestaan kuntakohtaisesti. Näiltäkin osin suurimmat vaikutukset kohdistuisivat nimenomaan pienempiin kuntiin, joilla voidaan arvioida myös olevan kaikkein heikoimmat kyvyt vastata niihin. Erityisenä riskinä voidaan nähdä kyberturvallisuuden vaarantuminen, johon liittyvässä varautumisessa sidosyksiköt ovat keskeisessä roolissa. Esitys voi näiltä osin aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia haittoja julkiselle sektorille sekä altistaa kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan tietomurroille ja kyberhyökkäyksille. Myös palveluntuottajien ja osaamisen puute voi aiheuttaa haittaa ja järjestelmähaavoittuvuuksia pitkäksi aikaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp
Eriävä mielipide 1

Kuntien merkittävimmät tehtävät sote-uudistuksen jälkeen ovat olleet sivistyspalveluissa ja elinvoiman vahvistamisessa. Alueellinen elinvoiman vahvistaminen perustuu usein kuntien yhteiseen strategiseen tahtotilaan vahvistaa alueen elinkeinoelämää, yritysten kasvua, investointeja ja innovaatiotoimintaa ja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on useilla alueilla perustettu kuntien yhteisiä kehitysyhtiöitä. Hankintalakiin esitetty omistusvaatimuksen muutos koskee myös kehitysyhtiöitä ja vaikeuttaa näin merkittävästi kuntien elinvoimatyötä ja hajottaa toimivia yhteistyörakenteita.

Esityksessä ehdotetut siirtymäajat ovat edelleen liian lyhyitä, vaikka joidenkin terveyspalveluihin liittyvien sidosyksikköhankintojen osalta siirtymäaikaa on pidennetty 1.7.2029 asti. Siirtymäaikojen tulisi olla kaikkiaan vähintään 3 vuotta ja ainakin 5 vuotta sidosyksiköiden osalta, jotka tuottavat välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja, terveydenhuoltolaissa tarkoitettuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja tai näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä. Lyhyt siirtymäaika johtaa myös siihen, että hankintayksiköt kilpailuttavat saman palvelun/tuotteen samaan aikaan. Tarjoajia ei välttämättä riitä kaikille, ei saada kilpailutuksiin tarjouksia, hinnat nousevat ja riskinä on, että kysyntätilanteesta johtuen sopimusten toteuttamisessa on haasteita. Tämä ilmiö nähtiin myös hyvinvointialueiden käynnistäessä toimintaansa.

Esityksestä arvioidaan aiheutuvan hyvinvointialueille kustannusvaikutuksia, joita ei ole tarkoitettu 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 voimaantulo vuodesta lukien.

Kuntien itsehallinnosta

Esityksessä nyt ehdotettu 10 % omistusvaatimus merkitsee suoraa puuttumista perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Hallituksen esityksessä ei kyetä esittämään vakuuttavia perusteluja ehdotetun omistusvaatimuksen hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden sekä oikeasuhtaisuuden puolesta. Esityksessä ei myöskään kyetä osoittamaan sitä, että juuri 10 %:n omistusvaatimus on välttämätön esityksen sinänsä hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi eikä arvioida sitä, miksi niihin ei voitaisi päästä vähemmän kunnallista itsehallintoa rajoittavin keinoin. Esitetty omistusvaatimus kohtelee kaikkia kuntia sinänsä yhdenvertaisesti, mutta tosiasiallisesti sen vaikutukset ovat erityisen merkittävät pienissä ja keskisuurissa kunnissa ja sitä kautta synnyttää eriarvoisuutta eri kuntien asukkaiden välillä tavalla. On ongelmallista, että kuntien ja niiden asukkaiden yhdenvertaisuuden heikentyminen ei seuraa kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan yksinomaan lainsäätäjän säätämästä 10 %:n omistusvaatimuksesta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

**Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp
Eriävä mielipide 1**

Helsingissä 15.4.2026

Eveliina Heinäluoma sd
Saku Nikkanen sd
Paula Werning sd
Timo Suhonen sd
Alviina Alametsä vihr
Anna Kontula vas

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Keskustan valiokuntaryhmä toteaa varsin yksimielisiin asiantuntijalausuntoihin nojautuen, että esityksen keskeisimmät ongelmat ovat pääministeripuolue kokoomuksen poliittisesta ohjelmasta keksitty ja hallitusohjelmaan kirjattu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus sidosyksiköiden käytölle sekä siihen liittyvä lyhyt siirtymäaika, jotka yhdessä muodostavat merkittävän uhkan erityisesti pienten kuntien talouksille, palvelutuotannolle sekä pieniä kuntia laajemmalle kyberturvallisuudelle.

Sinänsä uudistukselle asetetut tavoitteet kilpailua lisäämällä tehostaa palvelutuotantoa kustannustehokkaammaksi ja lisätä alueellista elinvoimaa ovat kannatettavia. Kuitenkin, kuten monta kertaa aiemminkin, hallituksen tavoitteet ovat jäämässä poliittisiksi mainospuheiksi ja sanahelinäksi sekä ovat johtamassa päinvastaiseen lopputulokseen. Vähimmäisomistusrajan asettamisen perusteluina käytetyt aiemmat Sarastia- ja Tiera-tapaukset, joissa rikottiin kilpailutussäännöksiä, on sittemmin korjattu kuntoon. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto valvoo Suomessa markkinoiden toimivuutta ja puuttuu epäkohtiin. Myös se kritisoi lausunnossaan esitystä.

Hallitukselta näyttää puuttuneen kokonaan ymmärrys niin hallitusohjelmaneuvotteluissa kuin lainvalmisteluprosessin aikana korkean vähimmäisomistusvaatimuksen vakavista seurauksista, vaikka lähes kaikki useista sadoista lausunnonantajista varoitti tästä lakiluonnoksen lausuntokierroksella. Noin 700 lausunnosta lähes kaikki tyrmäsivät esityksen etenkin sen heikkojen vaikutusarvioiden vuoksi. Kritiikkiin yhtyi mm. kaikki ministeriöt. Hallitus on kuitenkin tehnyt vähimmäisomistusrajasta itselleen arvovaltakysymyksen. Perussuomalaiset ovat tässäkin pettäneet äänestäjilleen antamansa lupaukset.

Huomionarvoista on myös, että niin valiokunnan kuulemat suuret kaupungit kuin pienet kunnat molemmat pitivät omistusrajavaatimusta perusteettomana ja vahingollisena. Tästä tarkemmin lopussa.

Pelkästään esitetty omistusrajavaatimus on pakottamassa kuntia ja hyvinvointialueita turhiin omistusjärjestelyihin, jotka aiheuttavat suuria kustannuksia erityisesti pienille kunnille ilman todellista hyötyjä. Koituvat vahingot olisivat sitä suuruusluokkaa, että ne vaarantaisivat palveluiden jatkuvuuden etenkin alueilla, joilla markkinatoimijoita ei ole.

Omistusrajavaatimus aiheuttaisi toimenpiteitä jokaisessa noin 700 sidosyksikössä. Se pakottaisi purkamaan laajoja ja kustannustehokkaita kunnille ja hyvinvointialueille tukipalveluita tarjoavia yhtiömuotoisia yhteistyöorganisaatioita, jotka ovat huolehtineet mm. ICT:stä, ruokahuollosta, palkanmaksusta ja pesulapalveluista. Suuret sidosyksiköt joudutaan pirstomaan pienemmiksi, jolloin menetetään mittakaavahyödyt. Jatkossa yhdessä sidosyksikössä voi olla omistajia korkeintaan kymmenen. Se lisää tuntuvasti hallintoa ja siitä koituvia kustannuksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp Eriävä mielipide 2

Käytännössä suurimmat omistajat eli suuret kaupungit pysyisivät omistajina, mutta pienet kunnat joutuisivat luopumaan omistuksistaan. Se vaarantaisi palveluiden jatkuvuuden etenkin alueilla, joilla markkinatoimijoita ei ole.

Vaatus ei rajoittaisi suurten kaupunkien toimintaa, mutta kaventaisi merkittävästi pienten kuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia järjestää palvelut.

Toisin sanoen siellä missä kilpailtavia markkinoita olisi, ei esitys vaadi juurikaan muutoksia. Ja siellä, missä markkinoita ei ole, hallinto kasvaisi, kustannukset nousisivat ja palvelut vaarantuisivat. Toteutuessaan esityksestä ei koituisi juurikaan hyötyjä, vaan suuria ongelmia.

Siksi perustellusti voidaan epäillä tai suoraan väittää, että esityksen pääasiallinen tavoite on tehdä noin 200 kuntaa vähentävä kuntauudistus, jossa edellinen kokoomusjohtoinen hallitus epäonnistui täysin vaalikaudella 2011—2015. Tällä kertaa hallitus ei suoraan painosta kuntarakennelaila kuntia kuntaliitoksiin, vaan se pyrkii samaan päämäärään tuottamalla hankintalain kaltaista huonoa lainsäädäntöä, joka romuttaisi pienten kuntien taloudet ja palvelut. Näin huono ja heikosti perusteltu esitys ei muutoin voi olla mahdollista. Ihmetellä voi, kuinka perussuomalaiset ovat tällaiseen suostuneet.

Esitys sisältää myös merkittäviä oikeudellisia, taloudellisia ja toiminnallisia riskejä, joita ei ole hallituksen esityksessä riittävästi arvioitu.

Tässä yhteydessä on syytä myös mainita, että hallitus on pettänyt kaikki ohjelmassaan kunnille antamansa lupaukset. Kuntien rahoitusjärjestelmää ei uudisteta, hallitus itse kaatoi kuntien peruspalveluiden valtionosuusuudistuksen ja luvatus norminpurun sijasta kunnille on sälytetty uusia kustannuksia lisääviä velvoitteita.

Kunnallinen itsehallinto ja yhdenvertaisuus vaarantuvat

10 prosentin omistusvaatus merkitsisi toteutuessaan huomattavan voimakasta puuttumista perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Esitystä ei ole perusteltu riittävän huolellisesti ja uskottavasti perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Siinä ei kyetä osoittamaan, että 10 prosentin omistusvaatus olisi välttämätön tai oikeasuhtainen keino tavoiteltuihin päämääriin nähden. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kuntia ei voida käsitellä yhtenä kokonaisuutena, vaan vaikutukset tulee arvioida kuntakohtaisesti.

Esitys kohtelisi kuntia ja siellä asuvia epätasapuolisesti. Muutosten vaikutukset kohdistuisivat raskaimmin pieniin ja syrjäisiin kuntiin, joilla ei ole resursseja kilpailuttaa palveluja tai jotka eivät löydä markkinoilta vaihtoehtoja. Esitys aiheuttaisi erityisen suuria ongelmia varsinkin pienille ja syrjäisille kunnille, joilla ei ole resursseja, osaamista tai markkinoita järjestää palveluita uudella tavalla.

Esityksen taloudelliset, toiminnalliset ja kyberturvallisuuteen liittyvät riskit sekä riittämättömät siirtymäajat muodostaisivat yhdessä kokonaisuuden, joka vaarantaisi kuntien peruspalvelut ja taloudet. Se vaarantaisi myös kuntalaisten yhdenvertaisuuden, koska vaikutukset kohdistuvat kuntiin eri voimakkuudella.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp Eriävä mielipide 2

Asiantuntijakuulemisten perusteella pelkästään sidosyksikköuudistuksen muutuskustannusten arvioidaan olevan 450—600 miljoonaa euroa, mikä kohdistuisi erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin. Pelkästään ICT-muutuskustannukset olisivat kuulemisten perusteella noin 290 miljoonaa euroa. Uudistuksesta koituvat hyödyt jäisivät hyvin minimaalisiksi, jos niitä koituisi edes lainkaan.

Esityksestä koituvat omistusjärjestelyt ja osakkeiden lunastaminen aiheuttaisivat kunnille suuria lisäkustannuksia, joka vaatisi usein velanottoa. Pienissä kunnissa kustannukset johtaisivat tuloveronkorotuspaineisiin useilla prosenttiyksiköillä. Esityksessä ei kerrota, kuinka nämä kustannukset korvattaisiin erityisesti pienille kunnille, joihin kustannukset tosiasiallisesti kohdistuvat. Siksi esitys olisi mielestämme vastoin perustuslaista johdettua ns. rahoitusvastuun periaatetta. Lisäksi hallitus olisi rikkomassa ohjelmassaan antamansa lupaukset kompensoida lainmuutoksista johtuvat kustannukset kunnille täysimääräisesti.

Lisäksi kuntien kustannuksia rajusti kasvattavan lainsäädännön tuottaminen aikana, jolloin hallitus on ajanut väärällä talous- ja työllisyyspolitiikallaan Suomen EU:n talouden tarkkailuluokalle ja Suomessa on sovittu ns. velkajarrusta julkisen talouden tervehdyttämiseksi, ovat vastuuttomia. Tulossa oleva velkajarru tulee koskemaan myös kuntia. Hallitus on lisäämässä kuntien byrokratiaa tällä esityksellä tullen samalla rikkoneeksi ohjelmassaan antamansa lupaukset karsia kuntien byrokratiaa.

Esitys rajoittaa liikaa pienten kuntien yhteistyömahdollisuuksia

Kunnat järjestävät palvelutuotantaan monilla eri tavoin tehtäviensä perusteella: omana tuotantonaan, markkinoilta ostamalla, liikelaitoksena, kuntayhtymänä, ns. vastuukuntamallina tai yhtiömuodossa. Esityksen mukaan tämä olisi mahdollista myös jatkossa, vaikka hankintalain tarkoittamissa yhtiömuotoisissa sidosyksiköissä omistusraja nousisi 10 prosenttiin. Tämä mahdollisuus jäisi kuitenkin teoreettiseksi.

Sidosyksikköjen omistusrajoitus rajoittaisi erityisesti yhtiömuotoista yhteistyötä, vaikka yhtiörakenne on monissa palveluissa ainoa tarkoituksenmukainen tapa yhdistää osaamista, varmistaa kustannustehokkuus ja jakaa riskejä.

Esitys käytännössä rajoittaisi sidosyksikön omistajien määrän maksimissaan 10 omistajaan. Se pakottaisi purkamaan toimivia yhteistyörakenteita ilman, että vaihtoehtoiset organisatoriset muodot tarjoaisivat vastaavia kustannus- ja osaamishyötyjä. Tämä kaventaisi varsinkin pienempien kuntien itsehallintoa ja niiden mahdollisuuksia vastata paikallisiin ja alueellisiin tarpeisiin. Se pakottaisi pienet kunnat toimimaan tehottomasti.

On myös huomattava, että useat kriittiset sektorit, kuten jätehuolto, vesihuolto ja valtakunnalliset ICT-järjestelmät, ovat jo valmiiksi olleet poikkeusten piirissä. Se osoittaa lainsäätäjän aiemmin tunnustaneen, että tiukka omistusraja ei ole tarkoituksenmukainen. Tämä korostaa, ettei tällä esityksellä kyetä saavuttamaan järjestelmällistä tai yhdenmukaista sääntelyä, vaan lopputulos jäisi pirstaleiseksi, kalliiksi, vaikeammin hallittavaksi ja rajoittavaksi ilman todellista tarvetta.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp Eriävä mielipide 2

Hallitukselta huonoa lainvalmistelukulttuuria on myös, että esityksessä viitataan myöhemmin eduskunnalle annettavasta jätelain uudistuksesta, jossa määriteltäisiin poikkeuksesta suhteessa hankintalakiin. Tämä lisää kuntien epätietoisuutta tilanteesta, jossa mikään ei takaa, että jätelain muutosesitys tulee eduskuntaan ja se ehditään käsitellä ennen vaalikauden päättymistä, jonka jälkeen se raukeaa.

Vähimmäisomistusvaatimus on epätarkoituksenmukainen

Keskustan valiokuntaryhmä toteaa, että ehdotettu 10 prosentin omistusrajavaatimus perustuu ainoastaan kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi-ohjelmaan, josta kyseinen vähimmäisomistusvaatimus kopioitiin sellaisenaan hallitusohjelmaan. Se ei siis perustu EU-lainsäädäntöön tai tutkittuun tietoon eikä sen välttämättömyyttä tai oikeasuhtaisuutta ole hallituksen esityksen perusteluissa kyetty osoittamaan. Se kertoo hallituksen poikkeuksellisen heikosta lainvalmistelukyvystä ja välinpitämättömyydestä esityksestä koituviin vakaviin riskeihin.

Hankintalain 15 §:ään "hatusta vedetty" 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusehdotus sidosyksikön käytölle on epätarkoituksenmukainen. Se johtaisi turhiin omistujärjestelyihin ja aiheuttaisi suuria kustannuksia erityisesti pienille kunnille ilman todellista hyötyä markkinoiden toimivuuden tai omistajaohjauksen näkökulmasta.

Käytännössä suurimmat omistajat eli suuret kaupungit pysyisivät omistajina, mutta pienet kunnat joutuisivat luopumaan omistuksistaan. Se vaarantaisi palveluiden jatkuvuuden etenkin alueilla, joilla markkinatoimijoita ei ole.

Vaatimus ei rajoittaisi suurten kaupunkien toimintaa, mutta kaventaisi merkittävästi pienten kuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia järjestää palvelut.

Merkittävät riskit ICT-palveluille, kriittisille palveluille ja kyberturvallisuudelle

Esitys kohdistuisi kaikkein kriittisimmin ICT- ja tietohallinnon palveluihin. Tilanne on vakava, koska yhteiskunnan elintärkeä infrastruktuuri toimii tietoverkkojen varassa. Sidosyksiköt tuottavat laajoja ICT-palvelukokonaisuuksia, joita ei voida korvata markkinaehtoisesti kohtuullisessa ajassa.

Sen sijaan muutos todennäköisimmin altistaisi kunnat ja hyvinvointialueet tietomurroille ja kyberhyökkäyksille sekä lisäisi riippuvuutta ulkomaisista toimijoista aikana, jolloin Suomen pitäisi vahvistaa omaa huoltovarmuuttaan. Ihmisten tarvitsemat palvelut vaarantuisivat kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Hankintalakiesitykseen liittyvät kyberturvallisuusongelmat kytkeytyvät erityisesti sidosyksiköiden eli in house-yhtiöiden aseman heikentämiseen ja siitä seuraavaan ICT-palveluiden pirstaloitumiseen. Esityksessä ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus uhkaa sulkea erityisesti pienet kunnat ja hyvinvointialueet ulos niistä yhteisistä sidosyksiköistä, joiden kautta ne ovat tähän asti hankkineet kriittisiä ICT- ja tietoturvapalveluita keskitetysti, ammattimaisesti ja mittakaavaeduilla.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp Eriävä mielipide 2

Pirstaloituminen nähdään merkittävänä kyberturvallisuusriskinä etenkin siirtymävaiheessa, jolloin järjestelmiä ja palveluntarjoajia jouduttaisiin vaihtamaan, tekemään uusia kilpailutuksia ja purkamaan toimivia sopimuksia. Asiantuntija-arvioissa juuri palveluntoimittajien vaihdot on tunnistettu ajankohdiksi, jolloin haavoittuvuudet, virheelliset konfiguraatiot ja hyökkäykset ovat todennäköisimpiä. Useissa lausunnoissa korostetaan, että kunnilla ja pienillä hankintayksiköillä ei ole riittävää osaamista kilpailuttaa ja valvoa vaativia kyberturvallisuus- ja ICT-kokonaisuuksia itsenäisesti.

Huolta herättää myös se, että pienissä kunnissa ei ole välttämättä omaa kyberturvallisuushenkilöstöä, vaan vastuu voi hajautua henkilöille, joilla ei ole syvällistä teknistä asiantuntemusta kyberturvallisuusasioissa. Kun sidosyksiköt ovat aiemmin vastanneet sekä kilpailutuksesta että turvallisuusratkaisujen asianmukaisesta tasosta, niiden hajottaminen puheena olevan lainmuutoksen seurauksena voi johtaa tilanteeseen, jossa suojaukset heikkenevät, palvelunestohyökkäyssuojaukset puuttuvat tai haittaohjelmien torjunta jää riittämättömäksi. Tämä koskee erityisesti perustason toimintavarmuuden kannalta kriittisiä järjestelmiä.

Lakiesityksen arvioidaan lisäävän myös riippuvaisuutta suurista kansainvälisistä ICT-toimijoista, jos pienet ja keskisuuret kunnat eivät kykene toimimaan itsenäisinä ostajina. Tämä voi kaventaa kansallista päätösvaltaa kyberturvallisuusasioissa sekä lisätä haavoittuvuutta kriisitilanteissa, jos palvelut, datanhallinta ja osaaminen keskittyvät Suomen rajojen ulkopuolisiin toimijoihin. Huolena on myös se, että hankintaketjujen ja alihankkijarakenteiden läpinäkyvyys heikkenee, mikä vaikeuttaa riskien arviointia. Esitys olisi toteutuessaan merkittävä turvallisuusriski varsinkin nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa.

Erityisen vakavina ongelmana asiantuntijat näkevät myös vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-järjestelmiin, joissa käsitellään arkaluonteisia potilastietoja ja joissa toimintakatkot tai tietovuodot voivat suoraan vaarantaa potilasturvallisuuden. Kriittisen sote-ICT-infrastruktuurin hajottaminen lisäisi tietoturvariskejä, nostaisi kustannuksia ja vaikeuttaisi järjestelmien yhteentoimivuutta. Järjestelmien vaihtaminen ja henkilöstön kouluttaminen veisi myös aikaa ja lisää riskiä virheisiin.

Useat lausunnonantajat pitävät lakiesityksen siirtymäaikoja kyberturvallisuuden näkökulmasta riittämättöminä. Nopea aikataulu pakottaisi hankintayksiköt tekemään ratkaisuja ilman kunnollista valmistelua, mikä lisää virheiden ja puutteellisten turvallisuusratkaisujen todennäköisyyttä. Kokonaiskuvassa huoli ei kohdistu yksittäisiin teknisiin vaatimuksiin, vaan siihen, että rakenteelliset muutokset heikentävät kyberturvallisuutta, osaamisen jatkuvuutta ja huoltovarmuutta tavalla, jota ehdotettu laki ei riittävästi kompensoi.

Lausunnonantajista esim. hyvinvointiyhtymä ISLAB, joka itäisessä Suomessa yhteistyössä yliopistosairaala KYS:n ja sote-asemien kanssa tuottaa noin puolelle miljoonalle ihmiselle klinisiä laboratoriopalveluita, totesi omassa lausunnossaan hyvin konkreettisesti ja huolestuneena, että ehdotettu lakimuutos vaarantaisi terveydenhuollon toimivuuden ja lisäisi kustannuksia ilman aitoja hyötyjä kilpailulle. Se pyysi valiokuntaa huomioimaan, että laboratoriopalvelut ovat kriittinen osa peruspalvelujen turvaamista ja huoltovarmuutta. ISLAB korosti painokkaasti, että lainsäädäntö olisi pitänyt valmistella niin, että yleinen etu,

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp Eriävä mielipide 2

potilasturvallisuus ja huoltovarmuus toteutuisivat. Lain valmistellut työ- ja elinkeinoministeriö myönsi vastineessaan ongelman, mutta tyytyi toteamaan, että "sidosyksiköiden omistusta koskevan muutosehdotuksen vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen toimialalla tullaan seuraamaan". Toisin kuin lainvalmistelijat korostamme, että sote-palveluissa kysymys on ihmisten perusoikeuksista, jopa hengestä. Siksi pelkkä työ- ja elinkeinoministeriön ehdottama vaikutusten seuraaminen ei riitä, koska ihmisten kannalta vakavat riskit seurauksineen ovat jo lainsäädäntövaiheessa tiedossa ja esitystä olisi mahdollista korjata. Siksi 10 prosentin omistusvaatimuksesta on luovuttava ihmisille jopa hengenvaarallisena.

Siirtymäaika on liian lyhyt aiheuttaen vakavia ongelmia

Esityksessä ehdotetaan lyhyttä, noin vuoden mittaista siirtymäaikaa (pääsääntö 30.6.2027 mennessä, terveydenhuollossa 2029 asti). Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan se on aivan liian lyhyt. Kolmen vuoden siirtymäaika olisi välttämätön pelkästään satojen sidosyksikköjen toiminnan uudelleenjärjestelyjen vuoksi.

Esityksessä veloitetaan myös irtisanomaan voimassa olevat sopimukset siirtymäajan puitteissa. Myös tästä näkökulmasta siirtymäaika olisi liian lyhyt, koska siinä ajassa ainakin pienten kuntien pitäisi myös organisoitua uudelleen. Esitys ei myöskään ota kantaa irtisanomisista aiheutuviin korvausvastuisiin ja sanktioihin, jolloin riskit uhkaavat jäädä pienille kunnille. Kyse olisi huomattavasta oikeudellisesta riskistä, joka voi johtaa pitkiin riitaprosesseihin ja lisäkustannuksiin.

Liian lyhyt siirtymäaika vaikuttaisi suoraan myös muutosten toteuttamiskelpoisuuteen. Esitetty aikataulu tekisi siitä käytännössä mahdottoman ilman vakavia häiriöitä palveluissa.

Pienillä ja suurilla kunnilla samanlaiset erittäin kriittiset näkemykset

Valiokunnalle lausuntonsa antaneet pienet Sallan ja Savitaipaleen kunnat korostivat, että 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus on pienille ja harvaan asutuille kunnille käytännössä mahdoton toteuttaa. Niiden alueilla ei ole toimivia markkinoita tai palveluntarjoajia korvaamaan nykyisiä sidosyksikköpalveluja. Sallan mukaan ICT-palveluja tuottavan LapIT:n alueella ei ole markkinoita lainkaan, eikä niitä synny jatkossakaan. Savitaipale tuo esiin, ettei esimerkiksi taloushallinnon kilpailutuksiin saada tarjouksia, mikä tekee sidosyksiköiden purkamisesta toiminnallisesti mahdotonta.

Molemmat edellä mainitut pienet kunnat arvioivat kustannusten nousevan kohtuuttomasti. Savitaipaleelle ICT-irtautuminen maksaisi noin 1,2 miljoonaa euroa ja nostaisi pysyviä kustannuksia yli 30 %. Ateriapalveluissa muutos aiheuttaisi satojentuhansien eurojen lisälaskun ja pysyvän kustannusnousun. Sallan mukaan palvelujen palauttaminen omaksi toiminnaksi ei ole mahdollista ja kustannukset nousisivat kaikilla toimialoilla merkittävästi.

Lausunnot korostavat myös kyberturvallisuuden ja varautumisen heikkenemistä, koska pienillä kunnilla ei ole kykyä ylläpitää 24/7-tietoturvaa ilman sidosyksiköiden tukea. Salla ja Savukoski katsovat, että toimivat yhteistyörakenteet romutettaisiin ilman toimivia vaihtoehtoja, mikä heikentäisi palvelujen jatkuvuutta ja laatua.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp Eriävä mielipide 2

Suomen suurin kaupunki Helsinki yhtyi Sallan ja Savukosken näkemyksiin huomauttaen, että 10 prosentin omistusraja ei perustu tutkittuun tietoon tai EU-sääntelyyn, vaan se rajoittaisi kunnallista itsehallintoa ja purkaisi toimivia seudullisia yhteistyömalleja myös suurissa kaupungeissa. Helsinki korosti, että esitystä ei ole valmisteltu riittävästi, kustannus- ja hallinnolliset vaikutukset on arvioitu puutteellisesti ja siirtymäaika on täysin riittämätön.

Yhteenvetona muutokset toimeenpanevien kuntien kaikki lausunnot osoittavat, että lakiesitys ei lisäisi kilpailua eikä tehokkuutta, vaan nostaisi kustannuksia, heikentäisi palvelujen turvallisuutta ja jatkuvuutta sekä kaventaisi kuntien itsehallintoa erityisesti pienissä kunnissa, mutta myös suurissa kaupungeissa.

Johtopäätökset

Esityksen tavoitteena on parantaa kilpailua, tehokkuutta ja saada aikaan kustannussäästöjä. Valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden antamien yhdensuuntaisten lausuntojen perusteella olisi käymässä päinvastoin: kilpailu ei lisäännä markkinapuutteen vuoksi, ainakin pienten kuntien kustannukset nousevat merkittävästi, hallintotaakan lisääntyessä tehottomuus lisääntyy sekä alueellinen elinvoima heikkenee, kun pienet kunnat menettävät palvelutuotannon edellytykset.

Esitys on täysin ristiriidassa omien tavoitteidensa kanssa. Sen sijaan esitys tässä muodossaan vaarantaisi ainakin pienten kuntien taloudet ja palvelutuotannon, heikentäisi kyberturvallisuutta ja lisäisi julkisia kustannuksia mittavasti.

Puutteellisesti perusteltu esitys vaarantaisi myös hyvinvointialueiden palvelujen jatkuvuuden ja nostaisi kustannuksia.

Siksi Keskustan valiokuntaryhmän mielestä lakiehdotukset on hylättävä, jos talousvaliokunnassa ei tehdä seuraavia korjauksia:

- 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus tulee poistaa tai korvata joustavalla mallilla (esim. liikevaihtorajan korottaminen tai poikkeusperusteen perustaminen liikevaihdon sijasta sidosyksikön omistajien liikevaihtoon tai sidosyksikön omistajina toimivien kuntien tai hyvinvointialueiden asukaslukuun tai maantieteelliseen sijaintiin tai ulosmyyntirajan nostamisella EU-tason 20 %:iin). Mm. hyvinvointiyhtymä ISLAB:n lausunnosta ilmenee esityksen vakavat riskit perustuslaissa turvatuille sote-palveluille.
- Esitystä on arvioitava erityisen huolellisesti kyberturvallisuuden, ICT-pohjaisten palveluiden sekä kriittisten ICT- ja tietohallintoyhtiöiden näkökulmasta (esim. DigiFinland ja alueelliset ICT-sidosyksiköt).
- Siirtymäaikoja tulee arvioida ja todennäköisesti pidentää huomattavasti, jotta muutos voidaan toteuttaa ilman palvelukatkoja.
- Kunnille on korvattava kohtuuttomat kustannukset.
- Esityksen perustuslaillinen uudelleenarviointi on välttämätön, koska hallintovaliokunnassa käytyjen kuulemisten perusteella riskit kunnalliseen itsehallintoon ja pienten kuntien talouksiin, kykyyn tuottaa palveluja sekä riskit sote-palveluihin, huoltovarmuuteen ja kyberturvallisuuteen ovat liian suuret.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2026 vp
Eriävä mielipide 2

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että talousvaliokunta ottaa huomioon edellä olevan.

Helsingissä 15.4.2026

Hanna Räsänen kesk
Petri Honkonen kesk