

ASiantuntijalausunto

1. Lausuntopyyntö ja asian taustaa

Kuntaliitto ry (jäljempänä Kuntaliitto) on pyytänyt allekirjoittaneelta oikeudellista asiantuntijalausuntoa koskien vireillä olevaa sidosyksikkösäännösten muuttamista, jota silmällä pitäen on valmisteltu hallituksen esitystä koskeva luonnos, joka on päivätty 11.12.2025. Saadun tiedon mukaan suunnitelmana on, että hallituksen esitys vietäisiin eduskuntaan vuoden 2026 alkupuolella. Allekirjoittanutta on pyydetty ottamaan kantaa siihen, miten valmisteltuun sidosyksikkömuutokseen tulee suhtautua perustuslain ja hyvän lainsäädännön periaatteiden näkökulmasta.

Lausuntopyynnön mukaan lakialoitteen arvioiminen on kuntien kannalta erittäin tärkeää. Tärkeää siksikin, että toteutuessaan kirjatussa muodossaan puuttuu se eurooppalaisessa viitekehyksessä poikkeuksellisen vahvasti kuntien oikeuteen järjestää palvelutuotantoyhteistyötä rajaamalla se melko mielivaltaiseen tai sattumanvaraisesti kiinnitettyyn 10 %:n omistususuuteen. Samoin lain kiirehtiminen ilman uskottavia vaikuttavuusarvioita ja ennen 2026 valmistumassa olevaa EU:n hankintadirektiivien uudistusta ei tunnu mielekkäältä, saati perustellulta lainvalmistelulta.

Kuntaliitto saa asiasta toistuvaa huolestunutta palautetta erityisesti Suomen pienemmistä kunnista, joiden nykyiset ja usein pitkään yhteistyöhistoriaan perustuvat yhteistyöjärjestelyt laki toteutuessaan rikkoisi. Suurimmat kaupungit uudistuksessa selviäisivät enemmistöosuksiensa ja olemassa olevien markkinoiden vuoksi. Valtaosa Suomen kunnista on pieniä. Mediaanikoko on 5 977 asukasta, eikä aitoja markkinoita pienistä kunnista juuri löydy.

Asiantuntijalausunnon laatimista varten allekirjoittanut on saanut käyttöönsä seuraavat asiakirjat:

1. Luonnos 11.11.2025: Hallituksen esitys julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain sekä rikosrekisterilain muuttamiseksi

2. Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta hankintalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, VN/13881/2025-VNK-3, 26.11.2025
3. Kuntaliiton teettämä selvitys kunnille aiheutuvista muutuskustannuksista.

Olen antanut aiemmin samasta lainsäädäntöhankkeesta Kustos ry:n toimeksiannosta 17.5.2023 päivitetyn asiantuntijalausannon. Tuossa vaiheessa varsinaisen lakiehdotuksen sisältö tai sen yksityiskohdat eivät vielä olleet selvillä. Nyt asiaa on mahdollista arvioida varsin pitkälle valmistellun hallituksen esitysluonnoksen pohjalta.

Sidosyksiköllä tarkoitetaan julkisista hankinnoista¹ annetun lain (1397/2016) 15 §:n mukaan 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.

Omana työnä tehty hankinnat jäävät hankintalainsäädännön ulkopuolelle. Sen sijaan tulkinnanvaraisempaa on ollut se, millä edellytyksillä ns. *sidosyksiköltä* tehtyjä hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa. Sidosyksiköt sijoittuvat omana työnä tekemisen ja ulkopuoliselta ostamisen välimaastoon. Hankintayksikön ja hyödykkeen tuottajan välillä vallitsee kiinteä suhde, mutta hankintayksikkö ei välttämättä yksinään kontrolloi palvelun tai tavaran toimittajaa ja/tai toimittaja työskentelee myös muille tahoille kuin kyseiselle hankintayksikölle. *Hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa hankintojaan hankintalain mukaisesti, mikäli hankinta tehdään hankintayksikön laissa tarkoitettulta sidosyksiköltä.*

Sidosyksikköhankinnalla tarkoitetaan hankintasopimusta, joka tehdään *viranomaisen tosiasiallisessa määräysvallassa olevalta yhteisöltä*. Sidosyksikköhankinta rinnastuu siinä mielessä viranomaisen omaan tuotantoon, että sidosyksikkösuhteessa viranomainen käyttää sidosyksikköön määräysvaltaa samalla tavalla, kuin omaan organisaatioonsakin. Viranomaisten määräysvallassa olevien yhteisöjen kanssa voidaan siis tehdä hankintasopimuksia ilman, että hankinnasta tarvitsisi järjestää tarjouskilpailu, vaikka hankintasopimuksen tunnusmerkit täyttyisivätkin.

¹ Ks. kirjallisuuden osalta esimerkiksi Kuoppamäki, Uusi kilpailuoikeus (2018) s. 421 ss; Kuoppamäki ym., Yritysoikeus (2025) s. 1533 ss.; Pekkala – Pohjonen – Huikko - Ukkola, Hankintojen kilpailuttaminen (2022); Sáncz Graells, Albert, Public Procurement and the EU Competition Rules (2011); Arrowsmith, Law of Public and Utilities Procurement (2015); Steinicke/Vesterdorf, Brussels Commentary, EU Public Procurement Law (2018).

Hankinnan toteuttaminen sidosyksikköhankintana edellyttää säädöksissä määrättyjen kriteerien täyttymistä. Nämä kriteerit koskevat sekä hankintayksikköä, että sitä yhteisöä (sidosyksikkö), jonka kanssa hankintasopimus on ilman tarjouskilpailua tarkoitus tehdä, sekä lisäksi ja erityisesti niiden keskinäistä suhdetta.

Sidosyksikköhankinnan edellytykset yleisen hankintalain osalta voidaan tiivistää seuraavasti:

- hankintayksikkö tekee hankinnan hankintayksiköstä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksiköltä,
- hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa,
- sidosyksikkö harjoittaa enintään 5 prosentin osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on,
- sidosyksikössä ei saa olla yksityistä pääomaa.

Edellä lueteltujen sidosyksikön edellytysten on täyttyttävä samaan aikaan, jotta kyse on julkisista hankinnoista annetun lain 15 §:ssä tarkoitettusta sidosyksiköstä. Pykälässä tarkoitettu sidosyksikkö voi olla esimerkiksi valtion tai kunnan omistama osakeyhtiö.

Sidosyksikköä koskevan sääntelyn taustalla on laajahko EU-tuomioistuimen ja kotimainen oikeuskäytäntö. EU-tuomioistuimen *Teckal*-ratkaisusta² alkaen oikeuskäytännössä on katsottu vakiintuneesti, että hankintaviranomainen, kuten alue- tai paikallistason julkisyhteisö, on vapautettu velvollisuudesta aloittaa julkista hankintasopimusta koskeva tekomenettely silloin, kun sillä on sopimuspuoleksi valittuun yksikköön vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä ja kun tämä yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavan hankintaviranomaisen tai omistavien hankintaviranomaisten kanssa.³

Toisaalta oikeuskäytännössä on täsmennetty, että julkinen viranomainen voi suorittaa näitä tehtäviä myös *yhdessä muiden viranomaisten kanssa*.⁴ Kilpailuttamisvelvoitetta ei ole, mikäli hankintaviranomaisella on sopimuspuoleksi valittuun yksikköön vastaava määräysvalta kuin sillä on

² C-107/98, Kok. 1999, s. I-8121.

³ Ks. esim. *Teckal*, tuomion 50 kohta.

⁴ Ks. asia C-480/06, komissio v. Saksa, tuomio 9.6.2009, Kok., s. I-4747, 45 kohta). Samoin on huomattava, kuten todetaan julkisia hankintoja ja käyttöoikeutta koskevan yhteisön oikeuden soveltamisesta julkisen ja yksityisen sektorin rakenteellisiin kumppanuuksiin annetun komission selittävän tiedonannon (EUVL 2008, C 91, s. 4) 1 kohdassa, että julkisyhteisö voi valita, harjoittaako se taloudellista toimintaa itse vai antaako se sen tehtäväksi kolmannelle osapuolelle, esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden yhteydessä perustetulle sekaomistusyksikölle.

omiin yksikköihinsä ja jos mainittu yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavan viranomaisen kanssa.⁵ Kysymystä siitä, käyttääkö hankintaviranomainen sidosyksikössään samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään, on arvioitava *ottamalla huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset säännökset ja olosuhteet*, jotka eivät koske ainoastaan tosiasioihin liittyviä olosuhteita, vaan myös sovellettavaa lainsäädäntöä ja erityisesti kyseisen oikeushenkilön säännöissä määrättyjä määräysvaltamekanismeja.⁶

Muutama vuosi sitten Suomessa ongelmana oli se, että sidosyksiköiden toiminta ei kaikilta osin täyttänyt hankintalain ja Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia. Asiaan saatiin kuitenkin korjausliike ns. *Sarastia*-ratkaisun myötä. Markkinaoikeus⁷ antoi Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintavalvonnan kautta vireille tullessa asiassa ratkaisun, jonka mukaan *Sarastia* ei ollut hyvinvointialueen sidosyksikkö puuttuvan määräysvallan vuoksi. Markkinaoikeuden ratkaisu on laadukkaasti perusteltu. Ratkaisussa siteerataan lukuisia Unionin tuomioistuimen prejudikaatteja. Tapauksessa hyvinvointialue oli omistanut yhtiöstä vain 0,04 prosentin osuuden. Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan, että hyvinvointialueella ei ollut määräysvaltaa yhtiössä edes, kun yhtiön erilaisten päätöksentekomekanismeja ja -elimia tarkasteltiin kokonaisuutena. Hankintayksiköllä ei ollut muullakaan tavalla mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisevasti yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, siten kuin Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on täsmennetty. Korkein hallinto-oikeus⁸ piti voimassa markkinaoikeuden päätöksen, joka siis sai lainvoiman.⁹ Toisaalta yhtiössä voi olla päätöksentekomekanismeja, jotka tukevat pientenkin omistajien vaikutusmahdollisuuksia, jolloin ratkaisu voi olla toinen.¹⁰ Esimerkiksi *Sarastia* ja muutkin laajasti omistetut sidosyksiköt ovatkin sittemmin reagoineet ratkaisuihin myymällä liiketoimintojaan markkinoille sekä tekemällä muita korjaustoimenpiteitä.

Määräysvalta on joustava ja usein yksityiskohtaista arvioita vaativa kysymys niin yhtiö- kuin hankintaoikeudellisesti. Markkinaoikeuden ja KHO:n sidosyksikköasemaa koskevissa ratkaisuissa osviittaa on saatu EU-tuomioistuimen laajahkosta oikeuskäytännöstä, jota kotimaiset tuomioistuimet

⁵ Ks. asia Teckal, tuomion 50 kohta. Yksityisen yrityksen osakkuus, jopa vähemmistöosakkuus, sellaisessa yhtiössä, jossa myös hankintaviranomainen on osakkaana, sulkee kuitenkin pois sen, että hankintaviranomaisella voisi olla kyseisessä yrityksessä vastaava määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä (ks. mm. asia C-573/07, Sea, tuomio 10.9.2009, Kok., s. I-8127, 46 kohta ja asia C-196/08, Acoset, tuomio 15.10.2009, Kok., s. I-9913, 53 kohta).

⁶ Sambre & Biesme, C-383/21 ja C-384/21, tuomio 22.12.2022, EU:C:2022:1022, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁷ Markkinaoikeuden päätös 15.3.2024 asian MAO 154/2024.

⁸ KHO 8.10.2025 (2250/2025).

⁹ Ks. myös esim. ratkaisuja MAO 353/2024, MAO 500/2024.

¹⁰ Ks. esim. MAO:548 ja MAO:549/2025.

ovat ansiokkaasti siteeranneet.

Voidaan todeta, että suomalainen sidosyksikkösääntely toimii nykyisin varsin hyvin. On tärkeää, että Suomessa pysytään tältäkin osin mukana eurooppalaisessa oikeusyhteisössä.

2. Hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevä sidosyksikkösääntelyn muutosehdotus

2.1 Hallituksen esitysluonnos

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan julkisista hankinnoista annetun lain (jäljempänä myös hankintalaki) 15 §:n 1 momenttia muutettaisiin kansallisella sidosyksikön omistukseen liittyvällä lisäedellytyksellä. Ehdotuksen mukaan jatkossa edellytys sidosyksikön käytölle olisi, että *kunkin sidosyksikköä omistavan hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia*.¹¹ Muutos olisi kansallinen, eikä perustuisi hankintadirektiiviin. Muut sidosyksikköä koskevat vaatimukset säilyisivät ennallaan.^{12 13}

Hieman yllättäen esitysluonnoksessa väitetään, että säännöksellä ei muutettaisi sidosyksikkömääritelmään sisältyvän määräysvallan käsitettä eikä sen tulkintaa. On nimittäin niin, että sidosyksikkömääritelmän direktiivin mukainen tulkinta on täsmentynyt nimenomaan Unionin

¹¹ Omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi ainoastaan sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiömuotoisena. Omistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei siten sovellettaisi esimerkiksi säätiöihin, yhdistyksiin tai kuntalain mukaisiin kuntayhtymiin.

¹² Vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin tytär- tai sisaryhtiöihin. Ehdotetun muutoksen tavoitteena olisi "estää kansallisesti sidosyksiköiden omistuksen jakautuminen hyvinkin pieniin osuuksiin, mikä olisi ongelmallista hankintalainsäädännön ja kilpailun ja markkinoiden hyödyntämistä koskevien tavoitteiden näkökulmasta". Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta sovellettaisiin "kokonaisarvion" perusteella siten, siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Tarkoitus olisi "estää erilaiset keinotekoiset järjestelyt", joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta esimerkiksi siten, että omistusosuusehdon välttämiseksi sidosyksikkö toimisi emoyhtiönä ja omistukset jaettaisiin sen pienempiin, tytär- tai osakkuusyhtiöihin, tai joissa omistus ketjutettaisiin muulla tavoin, siten että kussakin yhtiössä 10 prosentin vähimmäisomistusehto täyttyisi.

¹³ Lisäksi säädettäisiin uusi 7 momentti, jossa säädettäisiin poikkeuksesta 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaan vaatimukseen. Edellä kuvattu 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaa vähimmäisvaatimusta ei sovellettaisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu tuottamaan yksinomaan lakisääteistä palvelua tai tähän liittyviä tietojärjestelmiä kuten tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Tällaisia yhtiöitä voisivat olla esimerkiksi kirjastopalveluja ja kirjastoaineistojen hankintaa varten perustetut sidosyksiköt. Lisäksi edellytyksenä olisi, että tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei ylitä yhtä miljoonaa euroa vuodessa. Ehdotettu poikkeus mahdollistaisi sen, että edellä mainittuja palveluja tuottaviin sidosyksiköihin ei sovellettaisi 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta, vaan omistusosuus voisi olla pienempikin, mikä mahdollistaisi yhtiölle laajemman omistajapohjan. Sidosyksikön kanssa tehtävän sopimuksen tulisi olla määräaikainen siten, että enimmäiskesto olisi rajattu neljään vuoteen. Hankintayksikön olisi kuitenkin mahdollista tehdä sidosyksikön kanssa uusi samansisältöinen sopimus sopimuskauden päättymisen jälkeen. Poikkeuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa pienten sidosyksiköiden käyttö edellä mainituissa rajatuissa tapauksissa ilman, että sidosyksikön toiminta vaarantaisi markkinoiden toimivuutta.

tuomioistuimen laajahkolla oikeuskäytännöllä, siten kuin sitä on sovellettu esimerkiksi edellisessä jaksossa käsitellyssä Sarastia-ratkaisussa.

Esitysluonnoksessa todetaan vielä, että hankintadirektiivin (2014/24/EU) 12 artiklan ja voimassa olevan hankintalain mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksikköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Siten sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisarsidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja.

EU-oikeuden osalta todetaan, että unionin tuomioistuin on ”katsonut oikeuskäytännössään, että sidosyksikköhankinnoissa on kyse hankintayksikön omien voimavarojen käyttämisestä. Asiassa Irgita (C 285/18, (ECLI:EU:C:2019:829 ja unionin tuomioistuimen määräyksessä yhdistetyissä asioissa C-89/19–C-91/19 Rieco Spa (ECLI:EU:C:2020:87) unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivi 2014/24 ei ollut esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä rajoitettiin sidosyksiköiden käyttöä säättämällä esimerkiksi saatavuuden turvaamiseen liittyviä lisäedellytyksiä sidosyksiköiden käytön sallittavuudelle.” Kyseinen selostus on kovin puutteellinen kuvaus sidosyksikköjä koskevasta EU:n oikeuskäytännöstä. Tähän asiaan ei kuitenkaan käytetä rivejä, koska lausuntopyyntö koskee suunniteltua uutta sääntelyä.

3. Hankintalain 15 §:n muuttamista koskevan esityksen arviointia

Kyse olisi varsin laajakantoisesta muutoksesta, jolla sidosyksiköiden käyttämistä rajoitettaisiin merkittävästi sekä verrattuna siihen, mitä nykyinen hankintalaki sallii, että suhteessa siihen, mitä EU-oikeus sallii ja mikä on alalla vakiintunut käytäntö.

Nykyisen julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 1 momentin mukaan 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.

Tilanteissa, joissa useampi kuin yksi hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön, on laissa asetettu vaatimus yhteisestä määräysvallasta. Julkisista hankinnoista annetun lain 15 §:n 5 momentin mukaan *hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin*. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Edellä lueteltujen sidosyksikön edellytysten on täytettävä samaan aikaan, jotta kyse on julkisista hankinnoista annetun lain 15 §:ssä tarkoitettusta sidosyksiköstä. Pykälässä tarkoitettu sidosyksikkö voi olla esimerkiksi valtion tai kunnan/kuntien omistama osakeyhtiö. Hankintayksiköiden yhteisomistus ja yhteinen määräysvallan käyttö on tavanomainen tapa järjestää sidosyksikkötoimintaa.

Suomen lainsäädäntöratkaisu vastaa muita EU- maita sillä erotuksella, että Suomessa sovelletaan tiukempaa 5 %:n ulosmyyntirajaa, kun hankintadirektiivit sallisivat 20 %:n ulosmyyntirajan.

Hankintadirektiiveissä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole asetettu mitään omistusosuusrajaa, jonka täytyisi ylittyä, jotta kyse voisi olla sidosyksikköhankinnasta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on täysin selvää, että tosiasiallinen määräysvalta voidaan turvata muillakin tavoilla kuin omistamalla joku tietty osuus yhtiön osakkeista.

Lakiluonnoksessa kerrotaan, että pyrkimyksenä on lisätä suomalaisten pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin. Keinoksi tältä osin on valittu sidosyksikköhankintojen rajoittaminen, mikä ei välttämättä ole kovinkaan tehokas tapa edistää tätä sinänsä hyväksyttävää ja legitiimiä tavoitetta. Mahdollista nimittäin on, että kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin tulevat hankinnat menevät ulkomaisille toimijoille, kunnat ja hyvinvointialueet lisäävät omaa tuotantoaan kilpailuttamista koskevien käytänteiden vaikeutuessa tai hankintoja tehdään nykyistä vähemmän, koska hankintoihin liittyvät sopimuksentekokustannukset ja yksikköhinnat nousevat ylöspäin nykyiseen sidosyksikkösääntelyyn verrattuna.

Valmistellun esitysluonnoksen perusteluista ei löydy selkeitä ja kestäviä hankintojen toteuttamiseen liittyviä perusteita esitetylle lainsäädäntöratkaisulle. Sinänsä hallituksen esitysluonnoksessa kuvataan aivan oikeita asioita, mutta näyttö siitä, että sidosyksikkösääntelyyn liittyvä 10 prosentin rajoitus

tehostaisi hankintatointa tai kasvattaisi markkinoita väitetyin tavoin, puuttuu esityksestä. Näytön puuttuessa moni asia hallituksen esityksessä jää enemmän hurskaan toivomuksen tai oletuksen varaan, kun konkreettinen analyysi, saati taloudellinen näyttö, puuttuu.

Suomessa julkisia hankintoja tehdään vuosittain noin 30 miljardin euron edestä. Julkiset hankinnat muodostavat siten varsin suuren osan vuotuisesta valtion budjetista. Näillä luvuilla pienetkin virheet nyt arvioitavana olevan sidosyksikkösääntelyn tavoiteasetannassa tai toteutuksessa tuovat Suomen julkiselle taloudelle huomattavan suuren lisäkustannuksen. Suomessa julkisen talouden alijäämä on kasvanut merkittävästi viimeisten hallituskausien aikana. Suomi on joutunut EU:n liiallisen alijäämän menettelyyn, eikä varaa uusille virheille oikeastaan enää ole. Tällaisessa kriisitilanteessa olisi keskeisen tärkeää ymmärtää julkisten hankintojen toimintamekanismit ja sääntelyyn tehtävien muutosten todennäköiset vaikutukset.

4.Sidosyksikkösääntelyä koskevan ehdotuksen laadun arviointi

Konkreettisen ja samalla objektiivisen tavan arvioida nyt arvioitavana olevan säädösehdotuksen laatua tarjoaa riippumattoman Lainsäädännön arviointineuvoston tuore lausunto.¹⁴

Lainsäädännön arviointineuvosto lausuu ministeriöille lakien vaikutusarvioinneista, turvaa avointa tiedonsaantia lakien vaikutuksista ja tukee työllään oikeusvaltiota ja toimivaa lainsäädäntöä. Arviointineuvoston tavoitteena on lisätä lainvalmistelun ja erityisesti hallituksen esitysten vaikutusarviointien laatua. Lisäksi pyritään kehittämään yleistä lainvalmistelukulttuuria kuten hallituksen esitysten ja lainvalmistelun aikataulutusta ja suunnittelua.¹⁵

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sidosyksikkösääntelyn muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta on erittäin kriittinen.

Lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksessä tulisi kuvata ehdotetuista muutoksista aiheutuvat keskeiset hyödyt ja kustannukset julkiselle taloudelle ja kansantaloudelle. Nyt ne puuttuvat.

¹⁴ Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta hankintalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Asianumero: VN/13881/2025-VNK-3. Päivämäärä: 26.11.2025. <https://valtioneuvosto.fi/documents/194055633/209910739/Arviointineuvoston+lausunto+hankintalaista.pdf/a44263b1-3b84-e926-6bf6-70942de13e97/Arviointineuvoston+lausunto+hankintalaista.pdf?t=1764140903286>.

¹⁵ Ks. <https://valtioneuvosto.fi/arviointineuvosto>

Esityksessä tulisi antaa suuntaa antava arvio esityksen hallinnollisesta taakasta aiheutuvista kustannuksista hankintayksiköille ja yrityksille, sillä nekin puuttuvat. Esityksessä olisi tarpeellista arvioida, onko esityksessä asetettu tavoite julkisten hankintojen kustannussäästöistä mahdollista saavuttaa, jos ehdotetut muutokset lisäävät julkiselle sektorille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Tämäkin kysymys arviointineuvoston on ollut pakko esittää, sillä sääntelytaakka koskeva analyysi niin ikään puuttuu. Esityksessä ei käsitellä myöskään sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat palvelujen käyttäjiin. Kyse on siis lainmuutoksen vaikutuksista kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaille, joiden veroäyrellä palvelut viimekätisesti kustannetaan. Arviointineuvosto aprikoi, voiko palvelunkäyttäjille aiheutua olennaisia muutoksia esimerkiksi palvelujen jatkuvuuteen. Näitäkään vaikutuksia ei nimittäin ole selvitetty tai ainakaan kuvattu.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnosta ilmenevä yksityiskohtainen puutelistä on pitkä, vakava ja harvinaisen ongelmallinen. Jäljempänä leipätekstissä on tämän lausunnon laatijan antama temaattinen otsikko kullekin arviointineuvoston havaitsemalle puutteelle ja alaviitteessä on suora sitaatti arviointineuvoston lausunnosta.

1. **Hyötyjen ja kustannusten täysin riittämätön analyysi ja kokonaisnäkemyksen puuttuminen¹⁶**
2. **Säästöjen kyseenalaisuus syntyvien lisäkustannusten vuoksi¹⁷**
3. **EU-oikeudellisen analyysin puuttuminen, vaikka kyse on EU-pohjaisesta sääntelystä¹⁸**
4. **Perustelujen, tutkimustiedon ja datan puuttuminen, joilla 10 %:n rajaa voitaisiin perustella¹⁹**

¹⁶ "Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata ehdotetusta sääntelystä kokonaisuudessaan aiheutuvat keskeiset hyödyt ja kustannukset julkiselle taloudelle ja kansantaloudelle. Näitä hyötyjä ja kustannuksia tulisi esittää esimerkiksi yhteenvedona esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevan jakson alussa. Näin lukija saisi käsityksen esityksen vaikutuksista ja merkittävyydestä kunnille, hyvinvointialueille, yrityksille ja kansantaloudelle. Ehdotetun sääntelyn yhtenä tavoitteena on lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Esitysluonnoksen mukaan osa ehdotetuista muutoksista voi aiheuttaa hallinnollista taakkaa hankintayksiköille. Myös esitysluonnoksesta annetussa lausuntopalauteessa useat ministeriöt ovat arvioineet ehdotetun sääntelyn lisäävän julkisen sektorin kustannuksia ja hallinnollista taakkaa."

¹⁷ "Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi tarpeellista arvioida, onko esityksessä asetettu tavoite julkisten hankintojen kustannussäästöistä mahdollista saavuttaa, jos ehdotetut muutokset lisäävät julkiselle sektorille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia."

¹⁸ "Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että ehdotetut muutokset ovat kansallisia ratkaisuja, vaikka hankintalainsäädäntö on tiiviisti EU-pohjaista sääntelyä. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole selostettu juurikaan asiaa koskevaa EU-sääntelyä. Esitysluonnoksesta ei siten saa käsitystä, miten EU-sääntely on otettu huomioon tämän esityksen valmistelussa."

¹⁹ "Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu muita toteuttamisvaihtoehtoja. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin perustella paremmin, miksi sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuudeksi on valittu 10 prosenttia. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty tutkimustietoa tai dataa tällaisen valinnan tueksi. Joissakin tilanteissa alle 10 prosentin omistusosuus voisi olla perusteltu, esimerkiksi pienissä kunnissa."

5. Muiden maiden kokemusten puutteellinen hyödyntäminen²⁰
6. Väitettyä 390 miljoonan kustannussäästöä koskevien laskelmien tietopohjaa ei ole avattu, mikä herättää kysymyksen annetun arvion luotettavuudesta²¹
7. Kilpailuttamisen kautta saatavia hyötyjä on saatettu yliarvioida²²
8. Esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon pienille ja keskisuurille hankintayksiköille sidosyksikköaseman tuoman skaalaedun menettämisestä aiheutuvia kustannuksia²³
9. Tarjonnan lisääntymisellä saatavaa 150 miljoonan säästöä ei ole perusteltu²⁴
10. Dynaamisia vaikutuksia koskeva arvio puuttuu²⁵
11. Lisäkilpailuttamisen tuoman sääntelytaakan kustannukset puuttuvat²⁶
12. Arvio vaikutuksista nykyisille sidosyksikköyrityksille puuttuu²⁷
13. Esitysluonnoksessa ei käsitellä vaikutuksia palveluiden käyttäjille²⁸
14. Vaikutuksia usean omistajan palvelukokonaisuuksiin ei ole selvitetty.²⁹

²⁰ "Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on napakka ja informatiivinen kuvaus muiden maiden lainsäädännöstä ja muissa maissa käytössä olevista keinoista. Kuvauksessa ei kuitenkaan ilmene, millä tavalla muista maista saatuja kokemuksia on hyödynnetty esitysluonnoksen valmistelussa."

²¹ "Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin niitä laskelmia, joiden perusteella on päädytty arvioon 390 miljoonan euron säästöistä. Arvio on esitetty siten, että sen tietopohjaa ei avata."

²² "Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn myötä sellaiset hankintayksiköt, joilla on pieniä omistusosuuksia sidosyksiköistä, eivät välttämättä kilpailuta hankintoja markkinoilta tai ne eivät välttämättä saa tarjouksia markkinoilta, vaikka hankintoja kilpailutettaisiin. Onko mahdollista, että sidosyksikkömuutoksen vaikutus markkinoihin jää arvioitua pienemmäksi, jolloin siitä aiheutuvat säästöt julkiselle taloudelle olisivat esitettyä pienemmät?"

²³ "Esitysluonnoksessa on tuotu esille, millaisia vaihtoehtoja hankintatoiminnan järjestämiseksi on niillä kunnilla ja hyvinvointialueilla, joilla ei täyty sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusosuus. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin tarkentaa, millaisia vaikutuksia ehdotetuista muutoksista voi aiheutua pienille ja keskisuurille hankintayksiköille, joilla on pienomistus sidosyksiköistä ja joilla ei ole jatkossa pienuutensa vuoksi mahdollista hyödyntää suuria sidosyksikköjä hankintojen tekemisessä."

²⁴ "Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on pääosin arvioitu hankintayksiköiden toimintaan ja talouteen kohdistuvia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on tuotu esille ehdotetuista muutoksista aiheutuvia säästöjä. Esitysluonnoksessa todetaan esimerkiksi, että tarjoajien määrän lisääntymisellä voitaisiin enimmillään saavuttaa 150 miljoonan euron säästöt. Esitysluonnoksessa olisi hyvä kuitenkin tarkentaa, miten tarjoajien määrää saataisiin lisättyä niin, että siitä aiheutuisi 150 miljoonan euron säästöt."

²⁵ "Arviointineuvosto tuo esille, että ehdotetuilla muutoksilla voi olla kansantaloudellisia vaikutuksia. Voiko esityksellä olla dynaamisia vaikutuksia esimerkiksi yritysten innovatiivisuuden edistämisen kautta?"

²⁶ "Esitysluonnoksen mukaan jotkin ehdotetuista muutoksista, kuten hankinnan valmisteluun ehdotetut muutokset, voivat aiheuttaa hallinnollista taakkaa sekä hankintayksiköille että kilpailutuksiin osallistuville yrityksille. Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu ehdotettujen muutosten hallinnollista taakkaa aiheuttava vaikutus. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi kuitenkin hyvä antaa suuntaa antava arvio hallinnollisesta taakasta aiheutuvista kustannuksista hankintayksiköille ja yrityksille."

²⁷ "Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyvä käsitellä sitä, minkälaisia vaikutuksia ehdotuksella voi olla sellaisille yrityksille, jotka tällä hetkellä tuottavat sidosyksikköpalveluita."

²⁸ "Ehdotetun sääntelyn myötä erilaisten palveluiden palveluntarjoajat saattavat muuttua, jos sidosyksiköiden tuottamia palveluita jatkossa kilpailutetaan markkinoilta. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei käsitellä sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat palvelujen käyttäjiin. Voiko palvelunkäyttäjille aiheutua olennaisia muutoksia esimerkiksi palvelujen jatkuvuuteen?"

²⁹ "Esitysluonnoksessa todetaan, että hankintalain mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksiköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisärsidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja. Arviointineuvoston käsityksen mukaan joillakin aloilla, esimerkiksi

Voidaan todeta, että edellä olevalla puutelistalla olevat asiat ovat sellaisia *keskeisiä sidosyksikkösääntelyn toimivuuteen liittyviä seikkoja*, joiden etukäteinen selvittäminen, ymmärtäminen, sisäistäminen ja huomioon ottaminen on aivan välttämätöntä, mikäli tämänkaltaisessa sääntelyhankkeessa halutaan onnistua.

Arviointineuvosto toteaa johtopäätöksensä, että **hallituksen esitysluonnos noudattaa vain välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.**

Ottaen huomioon ehdotettua uutta sidosyksikkösääntelyä koskevien puutteiden runsaus ja vakavuus, tämän lausunnon laatija katsoo, että arviointineuvoston antama arvosana välttävä on pikemminkin mairitteleva kuin ankara. Toki arviointineuvoston arviointiskaalalla kyse on poikkeuksellisen huonosta arvosanasta. Vuonna 2025 arvosanan "välttävä" sai vain kaksi arvioitua sääntelyhanketta.

Valitettavasti joudutaan toteamaan, että todellinen vaikutusarvio loistaa poissaolollaan. Esitysluonnoksen taustalla olevat taloudelliset premissit ovat "tukevasti ilmassa", eikä nyt tehdyn analyysin pohjalta – siten kuin sitä on esitysluonnoksessa kuvattu tai pikemminkin jätetty kuvaamatta - voida tehdä luotettavia arvioita.

Keväällä 2025 saadusta lausuntopalautteesta käy ilmi, että kuntien, sidosyksiköiden, hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden, joita muutos suoraan koskee, antamat arviot suunnitellun lainmuutoksen vaikutuksista julkiseen talouteen ovat negatiiviset. Lisäksi merkittävä osa ministeriöistä, muun ohella valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja puolustusministeriö, arvioivat muutoksen lisäävän julkisen sektorin kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Esitystä kannattavat etupäässä elinkeinoelämän järjestöt, jotka toimivat lakimuutoksen alullepanijoina. Itse asiassa lausunnon antaneista 9 ministeriöstä 8 antoi kielteisen lausunnon. Ministeriöiden arvion mukaan sidosyksikköjä koskeva rajoitus vaikuttaa haitallisesti kuntien ja sidosyksiköiden toimintaan alueellisten palveluiden järjestämisessä. Myös julkisten hankintojen kilpailuttamista virkatyönään valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on todennut,

sosiaali- ja terveyspalveluissa, on palvelukokonaisuuksia, joissa on useampia omistajia. Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi käsitellä sitä, voiko tällä esityksellä olla vaikutuksia sellaisiin palvelukokonaisuuksiin, joita ei ole helppoa tai kannattavaa korvata markkinoilta saatavilla palveluilla."

että sidosyksikkömuutos tulee toteutuessaan nostamaan hankintakustannuksia. Valtiovarainministeriön lausunnossa todetaan, että ehdotus on yleisen edun vastainen.

Toisin kuin olisi ollut syytä olettaa, saatua varsin kielteistä lausuntopalautetta ei ole juurikaan otettu huomioon lainvalmistelussa.

Voidaan vielä todeta, että EU:sta on tulossa vuoden 2026 aikana uutta hankintalainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on muun ohella tehostaa, joustavoittaa ja nopeuttaa hankintatointia. Järkevää olisi odottaa Euroopan komission direktiiviehdotuksia ja tehdä mahdolliset täsmennykset sidosyksikkösääntelyyn siinä vaiheessa, kun EU:n linjaukset ovat selvillä. Näin on hankintalainsäädännön osalta aiemminkin toimittu.

5. Milloin sidosyksikön käyttäminen on tehokasta?

Sääntelynäkökulmasta oman kysymyksensä muodostaa, milloin sidosyksikön käyttäminen on tehokasta. Taloudellista tehokkuutta tulee sidosyksikkösääntelyn osalta tarkastella monipuolisesti eri näkökulmista. Yhtäältä sidosyksikköhankinnoilla voidaan alentaa transaktiokustannuksia. Mikäli viranomainen tekee suuren määrän pieniä hankintoja, kilpailuttamiseen liittyvät kustannukset voivat muodostua kohtuuttoman suuriksi verrattuna saavutettavissa olevaan hyötyyn. Toisaalta sidosyksikkö voi mahdollistaa toiminnan suunnittelun ja hankintayksikön oman kontrollin säilyttämisen asioissa, jotka ovat sille erityisen tärkeitä. Sidosyksikön käyttäminen ei sinänsä estä palvelujen ostamista yksityisiltä yrityksiltä, sillä sidosyksiköt ovat itsekin hankintayksiköitä, joiden tulee kilpailuttaa omat hankintansa.

Sidosyksikön osalta kyse voi olla eräänlaisesta *de facto omana työnä tekemisestä*, jossa aiemmin viranomaisen sisällä hoidettu toiminto on yhtiöitetty esimerkiksi paremman kustannusseurannan, paremman riskienhallinnan, skaalaetujen ja/tai EU:n valtiontukioikeudessa kielletyn organisatorisen valtiontuen³⁰ välttämiseksi. Samalla kun inhouse-yhtiöt voivat tuoda tehokkuushyötyjä, ne voivat sulkea markkinoita yksityisiltä yrityksiltä. Kumpi näkökulma painaa enemmän, voidaan ratkaista vain yksittäistapauksessa. Lähtökohtaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeuteen kuuluu päättää siitä, mitkä hankinnat tehdään sidosyksikköhankintoina ja mitkä kilpailutetaan. Samalla pyritään turvaamaan se, ettei markkinoille pääsy liiaksi rajoitu. Hankintayksiköiden

³⁰ Kuntakentässä tunnetuin esimerkki tältä osin on ns. Palmia-tapaus, joka johti Euroopan komission vaatimuksesta tehostetun yhtiöittämisvelvollisuuden lisäämiseen kuntalakiin.

keskinäisissä sopimuksissa on usein viranomaisyhteistyön ja yleishyödyllisiin palveluihin liitettäviä piirteitä. Inhouse-hankinnoissa tämä voi olla lähtökohtana. Monet nykyisin toimivat sidosyksiköt ovat käytännössä myös viranomaisten yhteistyötä koskevia yksiköjä.

Sidosyksikössä kyse voi olla asiallisesti *omana työnä tekemisestä*, jossa aiemmin viranomaisen toiminta on yhtiöitetty, tai *kuntien hankintayhteistyöstä*, jossa yhteisen yhtiön kautta tehtävillä yhteishankinnoilla saavutetaan suurempi skaala ja sitä kautta alhaisemmat hinnat. Mikäli sidosyksiköjen käyttäminen kielletään tällaisessa tilanteessa, seurauksena voi olla julkisen sektorin hankintakustannusten nouseminen. Mahdollinen yksityisiä yrityksiä koskeva poissuljentavaikutus taas riippuu muun ohella siitä, missä määrin sidosyksikkö kilpailuttaa omat hankintansa ja missä määrin yksityiset yritykset myyvät muillekin kuin julkissektorille.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) 2022 julkaisemassa Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportissa³¹ KKV:n keskeinen johtopäätös oli, että ”vaikka sidosyksikkötoiminta on useilla toimialoilla laajaa ja merkittävää, optimaalista sidosyksiköiden ulosmyynnin enimmäisrajaa on hyvin vaikea määritellä. Optimaalisen rajan pitäisi olla sellainen, että se optimoisi kuluttajien kokonaishyvinvointia tasapainottamalla sekä sidosyksiköiden tehokkuustavoitteita että tehokkaita markkinoita tai markkinoiden kehityspotentiaalia. Optimaalisuus edellyttäisi tapauskohtaisia rajoja, joita ei lainsäädännössä luonnollisestikaan voi asettaa (toimialoittain, maantieteellisesti, toimijakohtaisesti ja jopa toimijan toimintokohtaisesti).”³² Tämä on yksi 10 %:n säännön heikkouksista: kyse on täysin mielivaltaisesta rajasta, jota ei ole mahdollista perustella rationaalisesti. Mielivaltaisuudesta seuraa juridisesti, ettei valittua ratkaisua voida objektiivisesti perustella. Taloudellisesti arvioiden 10 %:n säännöstä ja siihen liittyvästä kiellosta aiheutuu hyvinvointitappioita niissä tilanteissa, joissa 10 %:n rajan ylittymisestä johtuen joudutaan alasajamaan tehokas sidosyksikkö.

Arvioitaessa omana työnä tekemiseen, sidosyksiköihin ja yhteishankintoihin liittyviä syitä ja vaikutuksia kannattaa kiinnittää huomiota myös institutionaaliseen taloustieteeseen. Muun ohella *Ronald Coasen* ja *Oliver J. Williamsonin* kehittämän *transaktiokustannusteorian* mukaan tietty toiminto suoritetaan tietyn organisaation (esimerkiksi yrityksen) sisällä tai vaihtoehtoisesti ostetaan markkinoilta siitä riippuen, kummalla tavalla kustannukset ovat alhaisempia. Organisaatio voi siis tuottaa tietyn hyödykkeen (tavarana tai palveluna) itse tai ostaa sen markkinoilta. Valinta tehdään sillä perusteella, kumpi vaihtoehto on sille kaikki relevantit seikat huomioon ottaen tehokkaampi

³¹ Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022.

³² KKV:n tutkimusraportteja 2/2022, s. 9.

vaihtoehto. Omana työnä tekeminen sitoo omia resursseja. Toisaalta yritys ei joudu maksamaan markkinoilla tehtävistä sopimuksista aiheutuvia etsimis-, kilpailuttamis- neuvottelu-, täytäntöönpano-, ja valvomiskustannuksia (*transaktiokustannukset*). Mahdollisesti organisaation tarvitsema määrä on sen verran pieni, että joku kyseiseen tuotantoon erikoistunut yritys saa paremmat skaalaedut ja voi tuottaa hyödykkeen halvemmalla. Mahdollisesti hyödyke saadaan vielä edullisemmin, jos se hankitaan yhteishankintana muiden organisaatioiden kanssa. Valinta eri sopimustyyppien ja omana työnä tekemisen välillä tehdään sillä perusteella, mikä vaihtoehto on taloudellisesti kannattavin. Toisaalta olisi perustelemaa olettaa, että valinta sopimuksen ja rakenteellisen järjestelyn välillä tehtäisiin aina pelkästään kustannusperusteilla. Kustannuslaskennan ohella ratkaisuun vaikuttaa se, kumman vaihtoehdon organisaatio uskoo olevan itselleen strategisesti edullista esimerkiksi kontrollimahdollisuuksien, toiminnan jatkuvuuden, ennustettavuuden tai riskienhallinnan näkökulmasta.

Edellä kuvattua institutionaalista mallia voidaan soveltaa myös kuntien toimintaan. Kunta päättää itsehallintoonsa perustuen, kuinka se organisoii palvelunsa. Tietty toiminto voidaan järjestää oman henkilöstön voimin, kunnan omistaman osakeyhtiön toimesta, kuntien yhdessä omistaman osakeyhtiön toimesta tai hankkimalla hyödykkeet ostopalveluina markkinoilta. Usein voidaan käyttää useaa keinoa yhdessä. Omistaja- ja sopimusohjauksen näkökulmasta tehokkuus edellyttää riittävää volyymia. Sidosyksikön käyttöä puoltaa usein se, että tietyn toiminnan organisoinnissa kyse on kokonaisarviosta, jossa tehokkuuden lisäksi on arvioitava myös muita asioita, kuten toimitusvarmuutta. Osaamisen näkökulmasta laajemmalla yhteistyöllä on mahdollisuus saada riittävästi ja riittävän osaavaa henkilökuntaa. Yhtiö on mahdollista integroida kunnan tai kuntayhtymän muihin toimintoihin palveluihin. Kuntien välisellä yhteistyöllä saadaan aikaiseksi riittävää neuvotteluvoimaa edustava sidosyksikkö, joka pystyy edustamaan kuntia ostajana markkinoilla, esimerkiksi suurten ohjelmistotoimittajien suuntaan.

Verkostomaiset sidosyksikköyritykset vähentävät yksittäisten viranomaisten sitoutumisen astetta ja siten kustannuksia, kun ne voidaan jakaa muiden viranomaisten kanssa. Toisaalta verkostomaiset sidosyksiköt voivat sulkea markkinoita enemmän kuin konsernin sisäiset sidosyksiköt, koska sidosyksikkösääntely ulottuu sellaisiinkin hankintayksiköihin, jotka eivät yksinään sidosyksikköä ylläpitäisi. Hyötynä taas korostuu se, että ostamalla markkinoilta verkostomaisesti yhdessä muiden viranomaisten kanssa saadaan alemmat kustannukset. Samalla sidosyksiköiden hyöty viranomaisille ja sitä kautta veronmaksajille voi olla suurempi. Missä määrin sidosyksiköistä aiheutuu

kilpailuhaittoja markkinoilla, riippuu muun ohella siitä, missä määrin sidosyksiköt kilpailuttavat omat hankintansa.

Periaatteessa sidosyksiköiden ja sidosyriyten taloudellisia hyötyjä ja haittoja voidaan tutkia vertaamalla toisiinsa sidosyksikön tuottamia synergiahyötyjä ja kilpailun mahdollisesta vähenemisestä aiheutuvia haittoja. Yhtenä elementtinä tutkimuksessa pitäisi saavuttaa syvälinen ymmärrys kaikista niistä eri tilanteista, joissa sidosyksiköitä nykyisin käytetään. Toisaalta pitäisi löytää mahdollisimman hyvät välineet hyötyjen ja haittojen arviointiin. Tämän jälkeen vasta voitaisiin arvioida erityyppisten sidosyksiköiden toiminnan hyötyjä ja haittoja sekä säästöjä ja kustannuksia. Tällaisen tutkimuksen tekeminen on työlästä, mutta asian ymmärtämisen näkökulmasta hyvinkin hedelmällistä.

Tämän lausunnon laatija toteaa, että ennen mahdollisia lainsäädäntötoimia tulisi selvittää hyväksytyin tieteellisin metodein kunnolla ja perusteellisesti, mitkä olisivat eri ratkaisujen hyödyt ja haitat. Samaa on toivottu edellä käsitellyssä Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa. Mikäli nykyisiä sidosyksikön muodossa toimivia yksiköitä ajettaisiin hallitsemattomasti ja/tai ilman kunnollisia tutkimuksia alas, voisi tästä syntyä merkittäviä hyvinvointitappioita.

Toisaalta kunnalliseen itsehallintoon kuuluu, että kunnassa voidaan itse päättää, tuotetaanko tietty palvelu kunnan omana työnä (yksin tai yhdessä muiden kanssa), kilpailutetaanko se vai kilpailutetaanko se suuremmalla mittakaavalla sidosyksikön kautta. Tällainen operatiivinen kysymys voidaan yleensä paremmin arvioida kunnan tai kuntayhtymän tasolla, koska ratkaisuun vaikuttavat paikalliset olosuhteet ja tarpeet. Kyse on tältä osin kunnan ydintehtävän suorittamisesta, palvelujen tuottamistapaan liittyvästä valinnasta, ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta asiasta.

6. Säädösehdotuksen arviointia perustuslain näkökulmasta

Asiaa on pyydetty arvioimaan myös perustuslain näkökulmasta. Asia tulee arvioitavaksi perustuslain 121 §:n näkökulmasta, joko koskee kuntien itsehallintoa. Sidosyksikkösääntelyn muuttamisella voi olla sellaisia kielteisiä vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen kasvavien julkisten kustannusten vuoksi, että asiaa on arvioitava myös perustuslain 19 §:n nojalla, jossa turvataan jokaiselle Suomen asukkaalle riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Allekirjoittanut on perehtynyt valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojasen 25.6.2024 annettuun asiantuntijalausuntoon, jonka on tilannut Kustos ry.

Myös professori Ojanen tarkastelee asiaa perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Hän myös arvioi, mitä hyvän lainvalmistelun vaatimuksia tulisi ottaa huomioon mahdollisessa 10 prosentin omistusvaatimukseen liittyvässä lainvalmistelussa. Professori Ojanen toteaa, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Perustuslain 121 § turvaa jokaisen kunnan itsehallinnon. Tästä seuraa, ettei esimerkiksi jonkin kunnan itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, kunkin kunnan tasolla erikseen.

Ojanen toteaa, että inhouse-yhtiöiden 10 prosentin omistusvaatimuksella olisi merkittäviä taloudellisia, toiminnallisia ja hallinnollisia vaikutuksia lähes kaikkiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Nämä vaikutukset merkittävästi eriytyvät kunta- ja hyvinvointialuekohtaisesti, myös eri kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lisäksi vaikutukset eriytyvät merkittävästi kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Esimerkiksi kaikki hyvinvointialueet voisivat perustaa kaksi sidosyksikköä 10 prosentin omistusosuuksien kattaen siten lähes koko Suomen alueen. Toisaalta 10 hyvinvointialuetta kykenee kattavuudeltaan kattamaan puoli Suomea, kun taas 10 pientä kuntaa ei välttämättä kattavuudeltaan kata edes yhden hyvinvointialueen asukasmäärää.

Ojanen mukaan on selvää, että hallitusohjelman omistusvaatimuksella olisi merkittäviä ja nimenomaan rajoittavia vaikutuksia nykytilaan verrattuna perustuslain 121 §:ssä 1–3 momenteissa turvattun kunnan asukkaiden itsehallinnon alaan kuuluviin seikkoihin, joihin kuuluu keskeisesti jokaisen kunnan oikeus päättää omasta hallinnostaan, taloudestaan ja toiminnastaan.

Professori Ojanen toteaa myös seuraavaa (s. 7): ”Perustuslain 121 § turvaa *jokaisen* kunnan itsehallinnon. Tästä seuraa, ettei esimerkiksi jonkin kunnan itsehallintoon vaikuttavan lakiehdotuksen vaikutuksia voida arvioida vain yleisesti ja valtakunnallisesti koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan tarkasteltava myös kuntakohtaisesti, kunkin kunnan tasolla erikseen (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Näin ollen jokin lakiehdotus voi muodostua

ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n kannalta, jos lakiehdotus tuntuvasti heikentää esimerkiksi joidenkin Itä- tai Pohjois-Suomen kuntien itsehallintoa, vaikka lakiehdotuksella ei olisikaan merkittäviä heikentäviä vaikutuksia pääkaupunkiseudun kuntiin tai muihin Etelä- ja Länsi-Suomen kuntiin nähden. Toisin sanoen jo osaan kunnista tai jopa vain yhteen kuntaan kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat heikentävät vaikutukset voivat muodostua ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta.”

Tämän lausunnon laatija yhtyy professori Ojasen asiantuntijalausunnossa tehtyyn oikeudelliseen analyysiin. Olen itse laatinut perustuslain 121 §:n soveltamisen osalta analyysin Kustos ry:n toimeksiannosta 17.5.2023, johon olen jo edellä (s. 2) viitannut. Professori Ojasen lausunto on perustuslain osalta omaa lausuntoani seikkaperäisempi ja voin yhtyä siinä esitettyihin näkökulmiin ja johtopäätöksiin. En ryhdy tässä yhteydessä toistamaan omin sanoin Professori Ojasen lausuntoa, kun se on erikseen saatavilla.

Sinänsä hankintalainsäädäntöä muuttamalla voidaan muuttaa tai täsmentää hankintayksiköiden velvollisuuksia. *Muutokset eivät kuitenkaan saa olla sellaista, että ne vaarantaisivat kunnallisen itsehallinnon.* Kuntien toimet oikeushenkilönä riippuvat monin osin siitä, mitä kunta viranomaisena tekee. Esimerkiksi julkisissa hankinnoissa kunta jakautuu viranomaisittain hankintayksiköihin, vaikka kunta onkin yksi oikeushenkilö. Julkisissa hankinnoissa hankintamenettelyn aikana kunta toimii viranomaisasemassa ja tekee hankintoja koskevat päätökset viranomaisena. Kun hankintapäätös pannaan täytäntöön hankintasopimuksella, muuttuu kunnan asema oikeushenkilöksi yksityisoikeudellisena sopimusosapuolena.

Olennaista tässä yhteydessä on, että ensimmäisessä vaiheessa kunta julkisena organisaationa ja julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016) 5 §:n tarkoittamana hankintayksikkönä suorittaa viranomaishankintaa itse hankintaprosessin osalta. Kunta viranomaisena harkitsee, mikä on kunnan näkökulmasta tarkoituksenmukaisin ja tehokkain tapa saada kunnalle tietty hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluva suorite: tehdäkö hankinta omana työnä, ostaako suoritus sidosyksiköltä vai kilpailuttaako hankinta markkinoilla. Tämä päätöksenteko on kuntien osalta perustuslain 121 §:n nojalla autonomista. Ottaen huomioon, että varsin suuri osa kunnan budjetista käytetään erilaisten hyödyke- ja palvelusuoritusten ostamiseen, kyse on hyvin merkittävästä osasta kunnallista itsehallintoa. Kunnallinen itsehallinto on perustuslainvoimaisesti suojattu.

Saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että 10 %:n omistusvaatimuksen toteuttamisella olisi nykytilaan verrattuna merkittäviä taloudellisia, toiminnallisia ja hallinnollisia vaikutuksia lähes kaikkiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Nämä vaikutukset olisivat kunnille pääosin negatiivisia. Vaikuttaa myös siltä, että 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen toteuttaminen aiheuttaisi varsin merkittäviä muutuskustannuksia hyvinvointialueille ja kunnille ja ilmeisesti myös nostaisi kustannustasoa.

Ongelmana sidosyksikköjä koskevassa lakiluonnoksessa on myös se, että uudistus kohtelee erikokoisia kuntia eriarvoisesti. Maan suurimmilla kunnilla on todennäköisesti suhteellisen hyvät mahdollisuudet kilpailuttaa hankintoja, jotka nykyisin hankitaan keskitetysti sidosyksiköiden avulla tuotetun verkostomaisen hankintayhteistyön kautta. Edellä on kuvattu, miten nämä hyödyt sidosyksiköissä syntyvät. Suurimmilla kunnilla on myös usein niin paljon volyymia, että ne vetävät puoleensa hyviä tarjouksia. Sen sijaan pienillä ja keskisuurilla kunnilla on heikommat mahdollisuudet kilpailuttaa hankintoja itsenäisesti, koska niiden alueella ei välttämättä ole edes markkinoita. Niiden osalta skaalaetujen menetyksellä on suurin vaikutus.

Tässä asiassa on ilmeistä, että lakiehdotus vaikuttaa voimakkaan negatiivisesti esimerkiksi Ojasen mainitsemiin Pohjois- ja Itä-Suomen kuntiin. Niiden intressissä olisi jatkaa vuosia hyvin toimineita sidosyksikköhankeintoja, koska ne tarjoavat niille skaalaetujen kautta halvempia hintoja kuin mitä olisi saatavissa yksin kilpailutettaessa tai edes muiden seutukuntien kanssa yhdessä kilpailutettaessa. Kustannushaittoja aiheutuu myös isoille kunnille, mutta niillä on pieniä ja keskisuuria kuntia paremmat mahdollisuudet selvittää tilanteesta.

Saadun selvityksen perusteella 10 %:n omistusvaatimuksen kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset olisivat huomattavan erilaisia. Lakiluonnoksen 10 %:n omistusvaatimuksella ei välttämättä olisi kovin merkittäviä vaikutuksia suurimmissa kunnissa, koska niissä yleensä täyttyy yli 10 % omistusosuus ainakin keskeisimmissä sidosyksiköissä. Sen sijaan pienissä kunnissa 10 %:n omistusvaatimuksen taloudelliset, toiminnalliset, osaamiseen liittyvät sekä hallinnolliset vaikutukset olisivat hyvin merkittäviä, kun 10 %:n omistusosuus ei usein täyty. Näissä tilanteissa hanke tulisi kilpailuttaa (yksin tai yhdessä muiden pienien kuntien kanssa), tai tuotanto tulisi siirtää takaisin kunnalle. Monissa tilanteissa kilpailuttaminen ei onnistuisi puuttuvien markkinoiden vuoksi tai hankintahinta nousisi hyvin korkeaksi. Keskimääräisessä suomalaisessa hankinnassa tarjoajien

lukumäärän mediaani on tutkimusten mukaan varsin alhainen usein 1-2 tarjousta.³³ Kilpailuttaminen Suomessa ei valitettavasti toimi erityisen hyvin, mikä osin johtuu pienestä ja harvaan asutusta maasta. Ongelma korostuu pienten ja syrjäisten alueiden osalta. Välttämättä pienet kunnat eivät saisi lainkaan tarjouksia. Vaikka tarjouksia saataisiin, hinta olisi pienelle kunnalle sidosyksikköhankintaa merkittävästi korkeampi. Tämä nostaisi palvelujen ostamisesta aiheutuvia kustannuksia, mikä pitäisi kattaa veronkorotuksilla, joita voisi olla vaikea saada läpi ilman muuttoliikettä pois kunnasta, tai sitten palvelutasoa kunnassa pitäisi heikentää, mikä sekin vähentäisi elinvoimaisuutta. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota samaan ongelmaan.³⁴

Sidosyksiköt koordinoivat hankintoja, kehittävät prosessia ja lisäävät tehokkuutta. Inhouse-yhtiöt eivät vastaa pelkästään kilpailuttamista koskevasta suorituksesta ("yhteishankinnasta"), vaan ne toimivat omistajiensa ohjauksessa suunnittelun, määrittelyn ja kilpailuttamisen lisäksi myös hankintatoimen kehittäjänä ja sopimuksen aikaisena tukena. Sidosyksiköiden tuottamat hallinnolliset hyödyt ja oppimisvaikutukset ovat merkittäviä. Monessa kunnassa ei ole henkilöä tai organisaatiota hoitamaan sidosyksiköiden nykyään tuottamia palveluita. Sidosyksiköt vasta synnyttävät laajemman resurssin ja osaamiskeskittymän, jonka kautta hankintatoimi voidaan hoitaa tehokkaasti myös pienten kuntien näkökulmasta, koska sidosyksikköä voidaan hallinnoida yhden kunnan näkökulmasta pienin kustannuksin yhdessä muiden kanssa. Voidaan todeta, että institutionaalisen yhteistyön tuomat tehokkuushyödyt ovat merkittäviä. Myös pienet kunnat pääsevät hyötymään sidosyksiköiden tuomasta suuruuden ekonomiasta, jossa suurella volyymillä saadaan houkutelua kilpailukykyisiä tarjouksia. Kaikki tämä muuttuu, mikäli sidosyksiköiden käyttöä rajoitetaan nyt kaavaillulla tavalla.

Todettakoon, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto on päätenyt edellä jo mainitussa tutkimuksessa³⁵ samanlaiseen johtopäätökseen kuin allekirjoittanut sidosyksikkösääntelyn vaikutuksista. Tutkimuksen yhteenvetojaksossa (s. 5) todetaan seuraavaa:

³³ Esimerkiksi VATT:n ja Aalto-yliopiston 2019 julkaistun tutkimuksen yli puoleen kilpailutuksista tulee vain 0-2 tarjousta. <https://vatt.fi/-/tutkimus-julkiset-kilpailutukset-eivat-houkuttele-yrityksia>. Kilpailuviraston 2023 julkaistussa tyytymyksessä todetaan: " Tulosten perusteella kilpailutilanne julkisissa hankinnoissa on Suomessa heikko. Kilpailutuksissa tarjousten määrän mediaani on 3. Tilanne on huolestuttava, koska tarjousten määrällä näyttää olevan teorian mukainen vaikutus kilpailun kovuuteen. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-09-tutkimusraportteja-kilpailu-julkisissa-hankinnoissa.pdf> Valtiovarainministeriön 2023 tilaamassa selvityksessä mediaaniksi saatiin 2. <https://vm.fi/documents/10623/150718668/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf/392c82c8-c382-d667-d96b-f78f234abef8?t=1678084096339>

³⁴ Ks. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Tutkimus 10 %:n omistussuosvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, 12.4.2024.

³⁵ Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, Tutkimus 10 prosentin omistussuosvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan. Jan Jäskeläinen, Antti Saastamoinen, Anni Väättänen, Tuomas Hiilamo. Julkaisija: Kilpailu- ja kuluttajavirasto. KKV_2024-02-sidosyksikkömarkkina-versio-9-2024.pdf

"Tutkimus löytää omistusosuusvaatimukselle kolmenlaisia seurauksia. Ensinäkin, suurin osa sidosyksiköistä todennäköisesti jatkaisi toimintaansa normaalisti. Noin 85 %:lla aineistomme sidosyksiköistä on korkeintaan 10 omistajaa, jolloin uudistus oletettavasti aiheuttaisi pääasiassa omistusosuuksien muutoksia.

Jos sidosyksikkö ei voi jatkaa toimintaansa nykymuodossa, jää omistajille vaihtoehtoiksi luoda pienempiä sidosyksiköitä, siirtää tuotanto itselleen tai ostaa tuotanto markkinalta. Sidosyksiköiden omistajaorganisaatioille suunnatun kyselytutkimuksen perusteella iso osa nykyään sidosyksiköiden tuottamasta palvelusta tuotettiin aiemmin itse. Onkin todennäköistä, että omistajat toteuttaisivat jatkossa osan palveluista omana tuotantonaan. Selvityksen perusteella omaan tuotantoon siirtyminen kasvattaa omistajien kustannuksia, kun tuotannon keskittämisestä saadut mittakaavahyödyt menetetään.

Palvelu voidaan myös kilpailuttaa markkinalta. Kilpailuttaminen voi alentaa kustannuksia, mikäli palvelulle on olemassa tai sille syntyy kysynnän perusteella markkina, jossa on riittävästi kilpailua. Kustannukset voivat kuitenkin myös kasvaa, mikäli kilpailu on vähäistä ja yrityksillä on hinnoitteluvoimaa suhteessa hankintayksikköön.

Omistusosuuden rajoittaminen vaikuttaisi erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin sekä hyvinvointialueisiin, joilla on paljon alle 10 prosentin omistuksia sidosyksiköissä. Nämä kunnat ja hyvinvointialueet ovat selvityksen mukaan heikossa asemassa, jos ne joutuvat hankkimaan aiemmin sidosyksiköiltä ostamansa palvelut nopealla aikataululla markkinoilta, sillä niiltä puuttuu resursseja ja kilpailutusosaamista. Alueellisesti palveluiden tarjonta voi myös olla vähäistä. Yleisen omistusosuusrajan sijaan sääntelyä tulisikin kohdentaa niin, että se rajoittaisi suurimpien sidosyksiköiden käyttöä ilman, että julkisen sektorin oman tuotannon tai hankintojen kustannukset kasvavat. Lakiuudistuksen potentiaalisia negatiivisia vaikutuksia voitaisiin merkittävästi vähentää lisäämällä omistusosuusvaatimukselle poikkeus, joka mahdollistaisi sellaiset sidosyksiköiden tuottamat palvelut, jotka tuotettaisiin joka tapauksessa itse."

Lausunnonantaja on perehtynyt myös Kuntaliiton teettämään selvitykseen sidosyksikköjä koskevan muutoksen aiheuttamista muutuskustannuksista. Tutkimuksen johtopäätösten yhteenvedossa (20.10.2025) todetaan muun ohella seuraavaa:

"Lakiuudistus aiheuttaa kunnille merkittäviä muutuskustannuksia

- On oleellista huomioda, että arviot muutuskustannusten suuruudesta ovat tässä vaiheessa karkeita ja suuntaa antavia
- Selvitykseen osallistuneiden kuntien keskimääräiset muutuskustannukset/asukas on arvioitu ko. kuntien omista lähtökohdista.
- Selvitykseen osallistuvat pienet kunnat arvioivat muutuskustannuksiksi keskimäärin 473 €/asukas, ja keskisuuret kunnat keskimäärin 41 €/asukas.
- Pienten ja isompien kuntien uudistukseen liittyvä problematiikka on erilainen:
- Pienempien kuntien keskeisenä haasteena on palvelujen jatkuvuuden turvaaminen ja tuotantotaparatkaisut in house-yhteistyön mahdollisen päättymisen jälkeen.
- Pienemmissä kunnissa on harvoin erillistä hankintaresurssia. Osaamisen ja resurssien puutteita on tunnistettu erityisesti hankinta-, sopimus- ja yhtiöjärjestelyosaamisen

saralla. Osaamisvajetta paikataan mm. hankkimalla ulkoisia asiantuntijapalveluita, mikä aiheuttaa huomattavia kustannuksia.

- Suuremmilla kunnilla kyse on korostetummin in house-yhtiöiden omistusjärjestelyihin liittyvistä haasteista.
- Mikäli näillä luvuilla johdettaisiin arvio kaikkien Suomen kuntien yhteenlasketuista muutuskustannuksista, karkeaksi arvioksi muodostuisi noin 600 miljoonaa euroa.”

Perustuslain 121 §:n tulkinnassa huomiota on kiinnittävä siihen, kuinka konkreettisia ja vakavia vaikutuksia sääntelyllä on kuntakentän, yksittäisen kunnan tai kuntien yhdenvertaisuuden ja toimintaedellytysten näkökulmasta. Kyse on kuntien näkökulmasta hyvin vakavasta asiasta. Kun kunnat ovat nyt voineet järjestää hankintansa tarpeidensa mukaisesti, osaamista keskittäen ja kustannussäästöjä tavoitellen, tämä ei jatkossa olisi enää samalla tavalla mahdollista. Asian vakavuutta lisää se, että pienet kunnat kärsivät enemmän vahinkoa kuin suuret kunnat.

Nykyinen hankintalainsäädäntö toimii hyvin, eikä ole hankinta- tai sisämarkkinaoikeudellisia syitä muuttaa nykyistä hyvin toimivaa järjestelmää. Valtaosa sidosyksikköhanke- ja kilpailutetaan, jolloin yritykset voivat osallistua näihin kilpailutuksiin ja voittaa niistä sopimuksia itselleen. Katson, ettei ole tuotu esille mitään sellaista pakottavaa tarvetta muuttaa nykyistä sidosyksikkösääntelyä, joka voisi punninnassa mennä kuntien perustuslaissa turvatun itsehallinnon edelle.

Totean johtopäätöksenäni, että asiaa voidaan perustellusti arvioida siten, että hallituksen esitysluonnoksen sääntely, jonka mukaan inhouse-yhtiön minimiomistus tulisi olla 10 %, rikkoo toteutuessaan perustuslain 121 §:ää, koska sääntelyllä puututtaisiin hyvin merkittävällä tavalla kunnan taloudelliseen itsehallintoon. Muutos myös kohtelisi eri lailla yhtäältä suuria ja toisaalta pieniä ja keskisuuria kuntia, mikä johtaisi eriarvoiseen sääntelyyn. Lisäksi sidosyksikkösääntely todennäköisesti nostaisi kuntien hankintakustannuksia. Tämä voisi jopa vaarantaa palveluiden saatavuutta ja järjestämisen. Hyvinvointialueiden osalta ongelmana on jo nyt, että samanaikaisesti pitäisi turvata hyvinvointialueiden asukkaille perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiset riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut väestön ikääntyessä ja tasapainottaa alueen budjetti sote-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Mikäli tässä yhtälössä vielä palveluiden tuottamisen kustannukset lisääntyvät sidosyksiköiden käytön rajoittamisen vuoksi, käsillä saattaisi olla myös perustuslain 19 §:n 3 momenttiin liittyvä ongelma.

Katson, että sidosyksikkösääntelyä koskeva hallituksen esitys, sitten kun se Eduskunnalle annetaan, tulisi käsitellä perustuslakivaliokunnassa.

Helsingissä 16. päivänä tammikuuta 2026



Petri Kuoppamäki

Yritysjuridiikan professori, oikeustieteen tohtori
kauppaoikeuden ja oikeustaloustieteen dosentti