

Yksityiskohtainen tarkastelu VM:n lausunnosta perustuslakivaliokunnalle: Hankintalain muutos ei kasvata markkinoita, vaan lisää kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sekä vaarantaa kyberturvan

Valtiovarainministeriö varoittaa suoraan, että hallituksen esitys hankintalain muuttamiseksi voi lisätä kustannuksia, heikentää kyberturvaa, ajaa erityisesti pienet kunnat vaikeuksiin – eikä kasvata yksityisten yritysten hankintamarkkinoita. Ministeriö esittää huolensa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 16.3.2026 antamassaan lausunnossa.

Keskeinen kiistakohta eduskunnan käsittelyssä olevassa hankintalakiehdotuksessa on pykälä, jonka mukaan sidosyksiköiltä hankkiminen edellyttäisi vähintään 10 prosentin omistusosuutta. Ministeriö kyseenalaistaa koko mallin toimivuuden. ”Ehdotuksen ei voida katsoa olevan ongelmaton kunnallisen itsehallinnon kuntakohtaisen toteutumisen kannalta”, ministeriö lausuu perustuslakivaliokunnalle, joka kuitenkin päätti enemmistöönsä, ettei laki loukkaa perustuslakia.

VM:n mukaan on ”mahdollista ja tietyiltä osin jopa todennäköistä, että ehdotettu vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus ei muuttaisi suurten kuntien toimintaa juuri lainkaan mutta ajaisi pienet, kauempana kasvukeskuksista sijaitset kunnat kestävämpään tilanteeseen, jossa ne eivät voi hankkia tehtäviensä toteuttamiseksi tarvitsemiaan palveluita sen enempää sidosyksiköiltä kuin markkinoiltakaan”, VM lausuu. ”Hyvinvointialueiden osalta esimerkiksi Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Kainuun hyvinvointialueilla voisi olla vastaavanlaisia vaikeuksia hankkia tarvitsemiaan palveluita sidosyksiköiltä tai markkinoilta.”

VM muistuttaa lausunnossaan, että inhouse-yhtiöt eivät ole pelkkiä yhteishankintayksiköitä. ”Aiemmin etenkin hyvinvointialueita ja pienempiä kuntia on kannustettu yhteistyöhön muun muassa osaamisen ja neuvotteluvoiman parantamiseksi sekä volyymien kasvattamisesta ja investointien keskittämisestä saatavien hyötyjen vuoksi. Sidosyksikköyhtiöt ovat käytännössä mahdollistaneet tämän yhteistyön. Yhteistyöllä ei tässä yhteydessä tarkoiteta pelkästään yhteistyötä hankinnoissa, vaan myös palveluintegraatioissa ja palvelujen tuottamisessa”, VM toteaa.

Ei lisää markkinoita, vaan byrokratiaa

Valtiovarainministeriö torjuu hallituksen keskeisen perustelun lainmuutokselle, jonka mukaan muutos lisäisi kilpailua ja markkinaehtoista palvelutuotantoa. Se pohjaa näkemyksensä muun muassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston KKV:n lausuntoon.

”Ylipäätään valtiovarainministeriö kiinnittää esityksen vaikutusten osalta huomiota siihen, että kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksiköt kilpailuttavat ja hankkivat markkinoilta kuntien ja hyvinvointialueiden tarvitsemia palveluita niiden puolesta, ja ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus voi ainoastaan siirtää nämä hankinnat kuntien ja hyvinvointialueiden itse tekemiksi. Tällöin hallituksen esitys ei kasvattaisi markkinoilta hankittavien palveluiden määrää, vaan etupäässä vain lisäisi julkiseen hallintoon kohdistuvaa

hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia, jotka jäisivät viime kädessä veronmaksajien maksettaviksi”, VM toteaa.

”Kun pienempiin kilpailutuksiin saadaan keskimäärin vähemmän tarjouksia kuin volyymiltään suurempiin kilpailutuksiin, ei voida pitää todennäköisenä, että tämä kilpailutusten hajautuminen pienempiin kokonaisuuksiin lisäisi merkittävästi tarjousten määrää”, VM painottaa.

”Esitys ei VM:n mukaan kasvattaisi markkinoilta hankittavien palveluiden määrää, vaan etupäässä vain lisäisi hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, jotka jäisivät viime kädessä veronmaksajien maksettaviksi. Ministeriön mukaan hankinnat eivät siirtyisi markkinoille, vaan kuntien ja hyvinvointialueiden omaksi työksi. Samalla kilpailutukset pirstoutuisivat pienemmiksi kokonaisuuksiksi, mikä todennäköisesti vähentäisi tarjousten määrää.”

Kyberturva on hankintalakiedotuksen keskeinen riski

Lausunnon pysäyttävien varoitusten koskee kyberturvallisuutta. Ministeriö pitää riskiä vakavana.

”Vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta johtuvien sidosyksikköjen purkautumisten vaikutusten arvioidaan olevan laajoja erityisesti ICT:n ja tiedonhallinnan toimialalla, jossa sidosyksiköiden rooli palveluketjussa on hyvin merkittävä ja moninainen”, VM toteaa. ”Osassa ICT-palveluita esityksestä aiheutuvat muutokustannukset olisivat erittäin suuret, eikä käytössä olevien sovellusten vaihtaminen toiseen olisi käytännössä vaihtoehto järkevien siirtymäaikojen kuluessa. Näiltäkin osin suurimmat vaikutukset kohdistuisivat nimenomaan pienempiin kuntiin, joilla voidaan arvioida myös olevan kaikkein heikoimmat kyvyt vastata niihin”, VM painottaa.

”Erityisenä riskinä esityksessä nähdään kyberturvallisuuden vaarantuminen, johon liittyvässä varautumisessa sidosyksiköt ovat keskeisessä roolissa. Esitys voi näiltä osin aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia haittoja julkiselle sektorille, koska nykyisten ratkaisujen ja palvelurakenteiden lopettaminen tai muuttaminen voi altistaa kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan tietoturhalle ja kyberhyökkäyksille ja tehdä sen haavoittuvaksi ulkomaisten tiedustelutahojen tai rikollisten hyväksikäytölle”, VM toteaa.

”Varsinkaan harvaan asutuilla alueilla ei välttämättä ole taloudellisia resursseja, osaamista, riittävää neuvotteluvoimaa tai markkinaehtoisia toimijoita kyberturvallisuusvaatimusten täyttämiseksi tarvittavien muutosten tekemiseen. Siltä osin kuin markkinaehtoisia ratkaisuja on saatavilla, niiden arvioidaan olevan hinnaltaan jopa moninkertaisia sidosyksiköiltä hankittaviin palveluihin verrattuna. On myös jossain määrin epävarmaa, miltä osin markkinaehtoisilta toimijoilta hankittavien palveluiden saatavuuteen voidaan luottaa häiriötilanteissa ja poikkeusolojen vallitessa. Sidosyksiköt ovat ministeriön mukaan keskeisessä roolissa varautumisessa. Nykyisten rakenteiden purkaminen voisi altistaa julkisen sektorin tietoturhalle ja kyberhyökkäyksille”, VM painottaa.

Lisäksi markkinaehtoiset ratkaisut voivat olla jopa moninkertaisesti kalliimpia, eikä niiden toimivuudesta häiriötilanteissa ole varmuutta.

”Yhteishankinnoista ei ole sidosyksiköiden korvaajaksi”

Kun hankintalaki tuli eduskunnan täysistuntokäsittelyyn 12.2.2026, työ- ja elinkeinoministeri Matias Marttinen (kok) vetosi, että kunnat voivat jatkossa suorittaa edelleen yhteishankintoja. VM:n lausunto toteaa ykskantaan, että ”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.”

Tämä ongelma koskee myös kyberturvaa, VM muistuttaa. ”Esityksen perusteluissa ratkaisuiksi tarjottavat keinot, kuten yhteishankintojen hyödyntäminen, eivät edellä kuvatulla tavalla todennäköisesti riittäisi poistamaan esityksen negatiivisia seurauksia varsinkaan pienten ja syrjäisemmillä alueilla sijaitsevien kuntien osalta. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat velvoitettuja hoitamaan tehtävänsä kaikissa olosuhteisessa, myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa, ja tätä on pystytty turvaamaan muun muassa pysyvien rakenteiden, kuten sidosyksikköjen, avulla. Edellä kuvatuilla riskialoilla on tärkeä pysyä turvaamaan palveluiden jatkuvuus ja saatavuus, mikä ei ole pelkillä hankintasopimuksilla mahdollista”, VM lausuu.

”Ministeriön arvion mukaan hyvinvointialueet sekä pienet ja keskisuuret kunnat joutuisivat ehdotetun vähimmäisomistusosuusvaatimuksen myötä järjestämään merkittävän määrän ICT-palvelujaan uudelleen, mikä aiheuttanee häiriötä lakisääteisten palvelujen järjestämiselle; paikoin joudutaan rakentamaan uudet palveluorganisaatiot, rekrytoimaan osajia, aloittamaan uusia kilpailutuksia ja tekemään uudet omistusjärjestelyt nykyisten sidosyksikköjen kanssa. Tästä aiheutuu kunnille ja hyvinvointialueille vähintäänkin kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, pahimmillaan tämä saattaa olla joillekin niistä ylivoimainen tai ainakin erittäin hankala tehtävä niiden toiminnan ja talouden nykytilanteessa.”

Teknologinen suvereniteetti vaakalaudalla

Ministeriö nostaa esiin myös datan ja teknologian hallinnan. Suomen julkinen sektori on jo nyt riippuvainen ulkomaisista teknologioista, ja sidosyksiköt ovat keskeinen väline kansallisen osaamisen ja kapasiteetin rakentamisessa.

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

”Valtiovarainministeriö pitää edellä kuvattuja esityksen vaikutuksia erittäin huolestuttavina.”

Itsehallinto ja palvelujen jatkuvuus uhattuna

Lausunnossa kyseenalaistetaan myös esityksen vaikutukset kuntien itsehallintoon. Ministeriön mukaan lakimuutos rajoittaisi kuntien mahdollisuuksia päättää omasta palvelutuotannostaan.

Samalla riski palvelujen häiriöistä kasvaa.

”Hallituksen esitykseen sisältyvä sidosyksikkösääntely on merkityksellinen kuntien itsehallinnon kannalta, ja se voi olla sitä myös hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta. Ehdotuksen ei voida katsoa olevan ongelmaton kunnallisen itsehallinnon kuntakohtaisen toteutumisen kannalta”, VM painottaa.

”Kunnallisen ja alueellisen itsehallinnon näkökulmasta esityksellä on vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden tosiasiallisiin edellytyksiin suoritua velvoitteistaan sekä kuntien ja hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen ja palveluiden tuottamisen tapoihin”, VM arvioi.

”Valtiovarainministeriö toteaa, että hankinnat kunnan sidosyksiköltä, joita nyt kyseessä olevassa esityksessä rajoitettaisiin, ovat kuntien kannalta merkityksellisempiä kuin esimerkiksi edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olleet sidosyksikön ulosmyyntirajoitukset”, VM lausuu.

”Ministeriö toteaa, että hallinnon yksityiskohtaisen järjestämisen on katsottu kuuluvan kunnan itsehallinnon piiriin kuuluvaksi asiaksi. Esityksen voidaan katsoa vaikuttavan itsehallinnon kannalta merkityksellisellä tavalla siihen, miten kunta järjestää hallintonsa, sillä esityksellä rajoitetaan kunnan jo omistamien ja määräysvallassaan olevien osakeyhtiöiden käyttöä palvelujen järjestämisessä.”

Siirtymäajat ratkaisevia – muuten kustannuspiikki

Valtiovarainministeriö korostaa, että jos lakimuutos etenee, siirtymäaikojen on oltava riittävän pitkät. Lyhyet siirtymäajat kasvattaisivat kertaluonteisia kustannuksia ja pakottaisivat kunnat rakentamaan palvelutuotantoa kiireessä. Muutos tarkoittaisi käytännössä uusia kilpailutuksia, järjestelmien vaihtoja, henkilöstöjärjestelyjä ja omistusjärjestelyjä – kaikki samaan aikaan.

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

Mikäli 10 prosentin minimiomistus todella etenee, ”valtiovarainministeriö pitää tarpeellisina esitykseen sisältyviä siirtymäaikoja, jotka mahdollistaisivat tiettyjen nykyisten sopimusjärjestelyjen jatkamisen kesään 2029 tai 2030 saakka.”

”Mitä lyhyempi siirtymäaika on, sitä suuremmat kertaluonteiset kustannukset vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta seuraisi ja sitä todennäköisemmin kunnat ja hyvinvointialueet ottaisivat palveluiden tuottamisen omaksi toiminnakseen”, VM summaa.

”Vastaavasti pitkä siirtymäaika antaisi hankintayksiköille ja markkinoille riittävästi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen sekä parantaisi kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia korvata aiemmin sidosyksiköiltä hankkimansa palvelut kustannustehokkaalla markkinaehtoisella tuotannolla.”

Vaikka valtiovarainministeriö tukee hankintalain uudistamisen tavoitteita, se ei hyväksy nykyistä esitystä sellaisenaan. Lausunto on poikkeuksellisen suora: riskit ovat merkittäviä, hyödyt epävarmoja. Lakiesitys ei ministeriön mukaan todennäköisesti lisää kilpailua, mutta se voi lisätä kustannuksia, heikentää kyberturvaa ja horjuttaa palvelujen jatkuvuutta erityisesti Suomen reuna-alueilla.

Lue lisää:

Valtiovarainministeriö: Lausunto hallituksen esityksestä hankintalain muuttamiseksi (PeVL 16.3.2026)

<https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktunnus/EDK-2026-AK-13516/pdf>