

# Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen – hankintalain muutosehdotus sääntelyteorian näkökulmasta

Kauppaoikeus  
Maisteritutkielma  
Ella Saukkonen  
Syksy 2025  
Lapin yliopisto

**Lapin yliopisto**

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen – hankintalain muutosehdotus sääntelyteorian näkökulmasta

Tekijä: Ella Saukkonen

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, kauppaoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma  Lisensiaatintutkimus

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XI + 69

Vuosi: syksy 2025

**Tiivistelmä**

Hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisesti. Kuitenkaan hankintalakia ei lain 15 §:n mukaan sovelleta hankintayksikön sidosyksiköltään tekemään hankintaan pykälässä luetelluin edellytyksin. Nykyisten edellytysten lisäksi hankintalain 15 §:ään esitetään sidosyksiköiden käyttöä rajoittavaksi lisäkritteriksi sitä, että jatkossa hankintayksikön olisi myös omistettava sidosyksiköstä vähintään 10 %.

Esitetyllä hankintalain muutosehdotuksella pyritään rajoittamaan sidosyksiköiden käyttöä ja lisäämään näin kilpailua. Lainsäätäjän tulkinta on, että tällä hetkellä sidosyksiköt häiritsevät markkinoiden toimivuutta ja syövät yksityisten yritysten markkinapotentiaalia. Tutkielmassa tulkitaan, että ehdotuksella tavoitellaan kilpailuneutraliteetin vahvistamista, markkinahäiriöiden ehkäisemistä ja kustannussäästöjä. Tutkielmassa selvitetään sääntelyteoreettisesti, vastaako ehdotus 10 %:n omistusosuusvaatimuksen asettamisesta mainittuihin tavoitteisiin. Tutkielmassa selvitetään lisäksi, onko osoitettavissa muita sääntelyvaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tutkielmassa havaittiin, että esitetty 10 %:n omistusosuusvaatimus aiheuttaa asiayhteydestä riippuen erilaisia vaikutuksia. Keskeisiä muuttujia ovat toimiala, maantieteellinen sijainti ja sidosyksikön omistajapiirin ulkopuolelle jäävän hankintayksikön hankintaresurssit. Lainsäätäjän tulkinta siitä, että kilpailutus johtaa suoraviivaisesti markkinoiden tehokkaimpaan hyödyntämiseen ja kustannussäästöihin, havaittiin kyseenalaiseksi. Kilpailutus johtaa markkinoiden optimaaliseen hyödyntämiseen, jos vertailtavaksi saadaan riittävän monta ehdokasta ja kilpailutettavan palvelun laatua voidaan sopimuksen kautta tehokkaasti kontrolloida, eikä tarjoajan ja hankintayksikön välillä ole tiedon epäsymmetriaa. Tämä edellyttää riittävän vilkasta kilpailutilannetta ja hankintayksikön vahvaa hankintaosaamista. Muussa tapauksessa kilpailutuksen hyödyt jäävät saavuttamatta.

Tutkielman keskeiset johtopäätökset ovat, että esitetty ehdotus vastaa tavoitteisiin osittain.

Tavoitteet olisivat saavutettavissa myös muilla sääntelykeinoilla, ja yksi tehokas keino tähän olisi sisällyttää nykymuotoiseen ehdotukseen poikkeuksia, joilla voitaisiin paikata nykyisen ehdotuksen heikkouksia.

Avainsanat: julkiset hankinnat, sidosyksikköhankinnat, hankintalaki, sääntelyteoria, kilpailuttaminen

## Sisällys

|  |            |
|--|------------|
| <b>LÄHTEET .....</b>   | <b>IV</b>  |
| <b>Lyhenteet .....</b>   | <b>XII</b> |
| <b>Kuviot ja taulukot.....</b>   | <b>XII</b> |
| <b>1 Johdanto .....</b>  | <b>1</b>   |
| 1.1 Tutkielman tausta ja tutkimuskysymys.....  | 1          |
| 1.2 Tutkimusmenetelmät ja tulkinta-argumentit.....   | 2          |
| 1.3 Tutkimuksen rakenne .....  | 6          |
| <b>2 Sidosyksiköiden sääntelyn nykytila.....</b>   | <b>7</b>   |
| 2.1 Sidosyksikkökäsitteen oikeudellinen määrittely .....   | 7          |
| 2.1.1 Hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö ..... | 9          |
| 2.1.2 Määräysvalta .....   | 11         |
| 2.1.3 Ulosmyyntirajat.....   | 18         |
| 2.1.4 Yksityisen pääoman kielto .....  | 21         |
| 2.2 Nykyisen sääntelyn tavoitteet ja vaikutukset .....   | 22         |
| <b>3 Sidosyksiköiden omistusosuutta koskeva muutosehdotus .....</b>                                | <b>25</b>  |
| 3.1 Ehdotus ja sen tavoitteet.....   | 25         |
| 3.2 Muutosehdotusta kohtaan esitetty palaute.....  | 29         |
| 3.2.1 Sidosyksiköt.....  | 30         |
| 3.2.2 Hankintayksiköt .....  | 33         |
| 3.3 Lainsäädännön valmisteluprosessi ja keskeiset sidosryhmät .....                                | 36         |
| 3.4 Ehdotuksen suhde EU-oikeuteen .....  | 41         |
| <b>4 Sääntelyteoreettinen analyysi .....</b>   | <b>44</b>  |
| 4.1 Lähtökohtia.....   | 44         |
| 4.2 Kilpailuneutraliteetti .....   | 48         |
| 4.3 Markkinahäiriöiden ehkäiseminen.....   | 55         |
| 4.4 Kustannussäästöt.....  | 63         |
| <b>5 Johtopäätökset .....</b>  | <b>67</b>  |

## LÄHTEET

### VIRALLISLÄHTEET

#### Hallituksen esitykset

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 40/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

#### Mietinnöt

TaVM 31/2016 vp. Talousvaliokunnan mietintö.

VN/4099/2024, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:10. Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö.

#### Euroopan unioni

Julkiasiamies Stix-Hackl:n ratkaisuehdotus asiassa C-26/03, 23.09.2004.

Julkiasiamies Gerard Hogan ratkaisuehdotus asiassa C-285/18, 7.5.2019.

Komission vihreä kirja EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta. Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita. KOM (2011) 15 lopullinen.

#### Muut virallislähteet

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kilpailu julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2023.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, Päivitetty versio 9/2024.

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Selvitys sidosyksikön palveluista luopumisesta aiheutuvista muutuskustannuksista ja markkinapotentialista, täydennetty versio 31.5.2025. Selvityksen tekijä: PricewaterhouseCoopers Oy. Saatavilla osoitteessa: <https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6467bd3d-56ae-444e-aded-b3cdeac2bc18/0eeafe3b-66e1-4d1c-b462->

[7678428d3cb2/KIRJE\\_20250730080321.PDF](#) (käyty 21.10.2025). (TEM: Sidosyksikköselvitys, päivitetty versio, PWC 31.5.2025).

Valtiontalouden tarkastusvirasto: Valtion sidosyksikköhankinnat. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2025.

## **LAINSÄÄDÄNTÖ**

### **EU-lainsäädäntö**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (hankintadirektiivi)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (2016/C 202/01)

### **Kansallinen lainsäädäntö**

Perustuslaki (731/1999)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Kilpailulaki (948/2011)

Kuntalaki (365/1995)

Kuntalaki (410/2015)

Osakeyhtiölaki (624/2006)

## **OIKEUSKÄYTÄNTÖ**

### **Euroopan unionin tuomioistuin (EUT)**

EUT, C-107/98, Teckal Srl v. Comune di Viano ym., tuomio 18.11.1999

EUT, C-324/07, Coditel Brabant SPRL v. Commune d'Uccle, tuomio 13.11.2008

EUT, C-553/15, Undis Servizi v. Comune di Sulmona, tuomio 8.12.2016

EUT, C-26/03, Stadt Halle ym. v. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall, tuomio 11.1.2005

EUT, C-182/11 ja C-183/11, Econord SpA v. Comune di Cagno ym., tuomio 29.11.2012

EUT, C-573/07, Sea s.r.l. v. Comune di Ponte Nossa, tuomio 7.11.2009

EUT, C-371/05, Commission of the European Communities v. Italian Republic, tuomio 17.7.2008

EUT, C-295/05, Asemfo v. Tragsa ym., tuomio 19.4.2007

EUT, C-324/07, Coditel Brabant SA v. Commune d'Uccle and Région de Bruxelles-Capitale, tuomio 13.11.2008

EUT, C-340/04, Carbotermo SpA and Consorzio Alisei v. Comune di Busto Arsizio ym., tuomio 11.5.2006

EUT, C-458/03, Parking Brixen GmbH v. Gemeinde Brixen and Stadtwerke Brixen AG, tuomio 13.10.2005

EUT, C-547/14, Philip Morris Brands SARL ym. v. Secretary of State for Health, tuomio 4.5.2016

EUT, C-89/19-C-91/19, Rico spA v. Comune di Lanciano ym., tuomio 6.2.2020

EUT, C-285/18, Irgita ja Kauno švara, tuomio 3.10.2019

### **Markkinaoikeus (MAO)**

MAO:119/09, 10.03.2009  
 MAO:283/13, 01.07.2013  
 MAO:559/15, 18.08.2015  
 MAO:64/19, 12.02.2019  
 MAO:154/2024, 15.03.2024

### **Korkein hallinto-oikeus (KHO)**

KHO:915/2024, 07.10.2025

### **KIRJALLISUUS**

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, s. 35–36 teoksessa Häyhä, Juha (toim.) Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Aarnio 1997)

Alanen, Aatos 1965: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 26. (Alanen 1965)

Armour, John – Awrey, Dan – Davies, Paul – Enriques, Luca – Gordon, Jeffrey N. – Mayer, Colin – Payne, Jennifer: Principles of Financial Regulation. Oxford University Press 2016. (Armour ym. 2016)

Arrowsmith, Sue: The Law of Public and Utilities Procurement. Volume 1. Sweet & Maxwell 2014. (Arrowsmith 2014)

Eskola, Saira – Krakau Tarja – Ruohoniemi, Erko: Julkiset hankinnat. Alma Talent, Helsinki 2017. (Eskola ym. 2017)

Faure, Michael – Philipsen, Niels: An economic analysis of soft law as a regulatory tool, s. 56–70 teoksessa Eliantonio, Mariolina – Korkea-Aho, Emilia – Mörth, Ulrika (toim.), Reseach Handbook on Soft Law. Edward Elgar Publishing 2023. (Faure ym. 2023)

Graver, Hans Petter: Offentlige anskaffelser og interkommunalt samarbeid. Julkaisussa Tidsskrift for rettsvitenskap 2005-07, Vol.118 (1-2), s.153-187 (Graver 2005)

Grossman, Sanford – Hart, Oliver.: The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. Journal of Political Economy 4/1986. s. 691– 719 (Grossman ym. 1986)

Halonen, Kirsi-Maria: Julkisuus, kilpailuneutraliteetti ja julkisomisteiset yhtiöt. Defensor Legis N:o 1/2018. (Halonen 2018)

Halonen, Kirsi-Maria: Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. Lakimies 7–8/2021, s. 1113-1135. (Halonen 2021)

Halonen, Kirsi-Maria: In house -sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla, kilpailu- ja kuluttajaviraston katsauksia 4/2024. Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2024. (Halonen 2024)

Hart, Oliver – Shleifer, Andrei – Vishny, Robert W. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. The Quarterly Journal of Economics. Vol. 112. Issue 4. 1997. s. 1139–1143 (Hart ym. 1997)

- Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011. (Hirvonen 2011)
- Huikko, Katariina - Ukkola, Markus: Järjestämisvastuun asema sidosyksikön toiminnan kohdistumisen edellytyksen arvioinnissa. Edilex 2016/27, julkaistu 27.9.2016. (Huikko ym. 2016)
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2., uudistettu painos. Tampere 2008. (Husa 2008)
- Husa, Jaakko: Oikeusvertailut metodit globalisoituvassa maailmassa. Lakimies 7–8/2017, s. 1088-1102. (Husa 2017)
- Hyvönen, Olli – Kess, Kaija – Piisi, Tero – Tuomela, Heikki – Uotila, Jaakko: Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Edita Publishing Oy, Helsinki 2007. (Hyvönen ym. 2007)
- Janssen, Willem Andres: EU Public Procurement Law & Self-organisation. A Nexus of Tensions & Reconciliations. Eleven International Publishing, Netherlands 2018. (Janssen 2018)
- Jukka, Leena: Sidosyksikön oikeudellinen asema ja tehokkuus julkisissa hankinnoissa – milloin kilpailuttaminen ei kannata? Lakimies 3–4/2018, s. 343-362. (Jukka 2018)
- Kaisto, Janne: Lainoppi ja oikeusteoria. Edita Publishing Oy, Helsinki 2005. (Kaisto 2005)
- Kanniainen, Vesa – Määttä, Kalle: Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 2. Lakimiesliiton kustannus 1998, s. 51–56. (Kanniainen ym. 1998)
- Kuusniemi-Laine, Anna: Kilpailuneutraaliteettiperiaate, valtiontuki ja kuntien taloudellisen toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus, Defensor Legis N:o 4/2014, s. 661–679. (Kuusniemi 2014)
- Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus. Alma Talent, Helsinki 2018. (Kuoppamäki 2018)
- Leskinen, Minni: De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. Lakimies 7-8/2022, s. 1158-1185 (Leskinen 2022)
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna: Oikeuden rajoilla. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Helsinki 2020. (Lindroos-Hovinheimo 2020)
- Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 2016. (Miettinen (toim.) 2016)
- Määttä, Kalle: Oikeudellisen sääntelyn tutkimus – lastuja sääntelyteoriasta. Oikeus 2/2002, s. 132-142. (Määttä 2002)
- Määttä, Kalle: Taloustiede kotimaisessa lainvalmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 84, Helsinki 2008. (Määttä 2008)
- Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242, Helsinki 2009. (Määttä 2009)
- Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteen perusteet. 2., uudistettu painos, Edita Publishing Oy 2016. (Määttä 2016)

Määttä, Tapio (toim.) – Tolvanen, Matti – Kolehmainen, Antti – Kosonen, Jonna – Väättä, Ulla – Keinänen, Anssi: Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden laitos, Joensuu 2018. (Määttä (toim.) 2018)

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsinki 1999. (Määttä 1999)

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Edita Publishing Oy 2016. (Ojanen 2016)

Penttinen, Sirja-Leena – Talus, Kim: Avaimet EU-oikeuteen. Edita Publishing Oy 2017. (Penttinen ym. 2017)

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2020. (Raitio ym. 2020)

Ruuhonen, Janne – Vahtera, Veikko – Penttilä, Seppo: Kuntayhtiö. Alma Talent Oy 2017. (Ruuhonen ym. 2017)

Sánchez Graells, Albert: Public Procurement and the EU Competition Rules. Hart Publishing 2015, s. 248–258 (Sánchez Graells 2015)

Steinicke, Michael, Kommunerne og samarbejde, In house -ydelse og udbudspligt s. 172, Teoksessa: Mäkinen, Eija (toim.), Samspelet mellan offentlig rätt och privaträtt, De grundläggande fri- och rättigheterna s. 147–182, Tampere 2005. (Steinicke 2005)

Tala, Jyrki: Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Helsinki 2012. (Tala 2012)

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT, Helsinki 2000. (Tuori 2000)

Ukkola, Markus: Systemic Interpretation in EU Public Procurement Law. Helsinki 2018. (Ukkola 2018)

Vihanto, Matti: Markkinahäiriöt, niiden sääntely ja sääntelyhäiriöt. Markkina- ja sääntelyhäiriöiden vertailu hyvinvointiarvioinnissa. Hallinnon Tutkimus 29(1), 2010, s. 41–52. Päivitetty 27.2.2014. (Vihanto 2010)

Villa, Seppo: Henkilöyhtiöt ja osakeyhtiö. Alma Talent, Helsinki 2023. (Villa 2023)

Voutilainen, Tomi – Määttä, Kalle: Julkisten hankintojen sääntely. Meedia Zone OÜ, Viro 2023. (Voutilainen ym 2023)

Vuorenpää, Mikko – Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. 6. Uudistettu painos, Alma Talent Oy, Turku 2021. (Vuorenpää ym. 2021)

## **ARTIKKELIT**

Aho, Tuomas: Petteri Orpon hallituksen ohjelma erityisesti hankintasääntelyn uudistamisen kannalta – arviointia. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2023, s. 191–202, Asiantuntija-artikkeli (Aho 2023)

Kauhanen, Antti: Bengt Holmströmin keskeiset tutkimukset sopimuksista ja kannustinjärjestelmistä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/2016. s. 380–391 (Kauhanen 2016)

Löytty, Katri: Hankintojen sääntely ja kuntien yhteistyö. *Lakimies* 4/2009, s. 619–644, s. 619–644. (Löytty 2009)

Ukkola, Markus: Määräysvalta hankintalainsäädännössä. *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja* 2015, s. 91–116, Asiantuntija-artikkeli (Ukkola 2015)

Ukkola, Markus: Sidosyksiköiden tarpeesta ja tarkoituksesta. *Edilex-sarja* 2025/7, julkaistu 30.4.2025 (Ukkola 2025)

Kuusniemi-Laine, Anna – Simon-Bellamy, Suzanne: Kilpailuneutraliteetti ja toimiminen kuntamarkkinoilla. *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja* 2016 s. 99–119, Asiantuntija-artikkeli (Kuusniemi-Laine ym. 2016)

Nieminen, Liisa: Ristiriitainen soft law – liian paljon vai liian vähän soft law’ta? *Lakimies* 7–8/2020, s. 1081–1103, Asiantuntija-artikkeli (Nieminen 2020)

Vickrey, William: Counterspeculation, auctions and competitive sealed tenders. *The Journal of Finance*, Vol. 16, 1961 No. 1, p. 8–37 (Vickrey 1961).

Wilson, Robert: Strategic analysis of auctions. *Econometrica*, Vol. 89 No. 2, 2021, s. 555–561. (Wilson 2021)

## UTISET

Alanen, Jouni: Vierashuoneessa asianajaja Jouni Alanen: Hallitusohjelmaan kirjattuja hankintalain sidosyksikkötiukennuksia ei tarvita. *Edilex* 19.9.2023, toim. Jukka Savolainen. (Alanen 2023)

Haukipuro, Saara: Vierashuoneessa OTL, KTM, VT Saara Haukipuro: Riittääkö sidosyksikköasemaan pelkkä nimellinen omistusosuus? Pohdintaa Helsingin kaupungin ja Sarastia Oy:n sopimusjärjestelyistä. *Edilex* 1.9.2022, toim. Jukka Savolainen. (Haukipuro 2022)

KKV: Tarkkuutta sidosyksikköhankintoihin. *Edilex* 17.11.2023, toim. Jukka Savolainen

## INTERNETLÄHTEET

<https://ek.fi/> (vierailtu 04.11.2025)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kilpailuneutraliteettisääntelyn tavoitteena on tasapuolisen kilpailun turvaaminen. Saatavilla osoitteesta: [Kilpailuneutraliteettisääntelyn tausta - Kilpailu- ja kuluttajavirasto](#) (vierailtu 25.02.2025)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti. Saatavilla osoitteesta: [Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti](#) (vierailtu 13.09.2025)

Kustos Ry: 607 lausuntoa hankintalaista: Täystyrmäys – jopa VNK, VM, PLM, STM, MMM ja YM vastustavat. Saatavilla osoitteesta: <https://kustos.fi/607-lausuntoa-hankintalaista-taystyrmays-jopa-vnk-vm-plm-stm-mmm-ja-ym-vastustavat/> (vierailtu 19.03.2025)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (Vedenkannas, Matti): Hyvä paha sidosyksikköyhtiö. Saatavilla osoitteesta: <https://www.vtv.fi/blogit/hyva-paha-sidosyksikkoyhtio/> (vierailtu 13.10.2025) (Vedenkannas 2025)

## MUUT LÄHTEET

Elinkeinoelämän keskusliitto: Oikeudellinen arviomuistio sidosyksikköjä koskevan sääntelyn reunaehdoista 19.5.2023, saatavilla osoitteesta: [https://ek.fi/wp-content/uploads/2023/06/LIITE\\_Oikeudellinen\\_arviomuistio\\_sidosyksikot.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/2023/06/LIITE_Oikeudellinen_arviomuistio_sidosyksikot.pdf) (vierailtu 4.11.2025) (EK 2023)

Hankintalain uudistusta käsittelevän työryhmän mietintöön annetut lausunnot, saatavilla osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=ace05d59-c8e0-41c3-acbb-1c87e4cd1a23>.

Kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi –ohjelma 02.03.2023, saatavilla osoitteessa: <https://www.kokoomus.fi/reilumman-kilpailun-suomi/> (vierailtu 24.02.2025).

Kuntaliitto: Hankintalakiuudistuksen in house –säädösten muutoskustannusvaikutukset, 20.10.2025, saatavilla osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/selvitys-hankintalain-uudistamisesta-satojen-miljoonien-kustannukset-kunnille-huoli> (vierailtu 30.10.2025)

Lith, Pekka: Kuntien liiketoiminta. Raportti kuntien yhtiöistä, liikelaitoksista ja muun liiketoiminnan laajuudesta ja organisoinnista. Helsinki 2020. (Lith 2020)

Pyykkönen, Jussi: Selvitys sidosyksikköhankinnoista. PTC Services Oy, EK:n tilaama selvitys. Saatavilla osoitteessa: [https://ek.fi/wp-content/uploads/2025/06/Sidosyksikkoselvitys-Pyykkonen-05\\_2025.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/2025/06/Sidosyksikkoselvitys-Pyykkonen-05_2025.pdf) (vierailtu 16.09.2025) (Pyykkönen 2025).

Raitio, Juha – Kuusela, Kukka: Lausunto hankintalain sidosyksikkösäännöksiä koskevasta omistusosuusvaatimuksesta. Helsinki 2025. (Raitio ym. 2025)

Sipilän hallitusohjelma Ratkaisujen Suomi 29.05.2015, saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163399> (vierailtu 22.02.2025).

Tieteen termipankki: Taloustiede: epätäydellinen informaatio, saatavilla osoitteesta: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Taloustiede:epätäydellinen\\_informaatio](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Taloustiede:epätäydellinen_informaatio) (vierailtu 16.10.2025).

Tieteen termipankki: Taloustiede, epäsymmetrinen informaatio, saatavilla osoitteesta: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:epäsymmetrinen\\_informaatio](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:epäsymmetrinen_informaatio) (vierailtu 16.10.2025).

OECD: Recommendation of the Council on Competitive Neutrality. Saatavilla osoitteessa: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462> (vierailtu 19.9.2025).

OECD (2012): Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, OECD Publishing. Saatavilla osoitteessa:  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264178953-en> (vierailtu 24.9.2025).

Orpon hallitusohjelma 20.6.2023, Vahva ja välittävä Suomi, s. 105, saatavilla osoitteessa:  
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042> (vierailtu 12.02.2025).

**Lyhenteet**

|              |  |
|--------------|--|
| EK           | Elinkeinoelämän keskusliitto   |
| EU           | Euroopan unioni  |
| EUT          | Euroopan unionin tuomioistuin  |
| Hankintalaki | Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) |
| HE           | Hallituksen esitys   |
| KHO          | Korkein hallinto-oikeus  |
| KKV          | Kilpailu- ja kuluttajavirasto  |
| MAO          | Markkinaoikeus   |
| SEUT         | Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (2016/C 202/01)                 |

**Kuviot ja taulukot**

|         |  |
|---------|--|
| Kuvio 1 | Työryhmän mietinnössä yksilöidyt tavoitteet ja perusteet ehdotetulle sidosyksiköiden omistusosuusvaateelle tiivistettynä ylätason tavoitteiksi |
| Kuvio 2 | Vaihtoehdot lainsäädäntöehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi  |

## 1 Johdanto

### 1.1 Tutkielman tausta ja tutkimuskysymys

Petteri Orpon hallitusohjelmassa hallituksen yhdeksi tavoitteeksi on kirjattu sidosyksiköiden käytön rajoittaminen. Tältä pohjalta ohjelmaan on esitetty sidosyksiköitä koskeva 10 %:n omistusrajoitus.<sup>1</sup> Hallitusohjelmassa esitetty ehdotus sidosyksiköiden käytön rajoittamisesta on tämän tutkielman kirjoittamishetkellä, syksyllä 2025, edennyt hallituksen esityksen muotoon laadittuun työryhmän mietintöön saakka, jonka on tarkoitus edetä hallituksen esityksenä eduskunnan käsittelyyn loppuvuoden aikana.

Entä mistä sidosyksiköissä ylipäätään on kyse? Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:n 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.

Toisin sanoen sidosyksiköt ovat toimijoita, joilta hankintayksiköt voivat tehdä hankintoja soveltamatta hankintalain säännöksiä. Käytännössä kysymys voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa kunta (hankintayksikkö) hankkii tavaran tai palvelun kilpailuttamatta suoraan osakeyhtiömuotoiselta toimijalta, joka katsotaan 15 §:n mukaisten edellytysten täytyessä tämän sidosyksiköksi. Tiivistettynä edellytykset tällä hetkellä ovat, että kunta käyttää kyseiseen toimijaan määräysvaltaa eikä toimijan ulosmyynti ylitä 15 §:ssä mainittuja rajoja. Menettely merkitsee poikkeusta kilpailuttamisveloitteeseen.

---

<sup>1</sup> Orpon hallitusohjelma 20.6.2023, Vahva ja välittävä Suomi, s. 105, saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042> (käyty 12.02.2025).

Nyt näyttäisi siltä, että sidosyksikköhankinnat nykyisessä mittakaavassa ovat tulossa päätökseensä. Hankintalain uudistusta käsittelevä työryhmä on alkanut toimeenpanemaan hallitusohjelmaan tehtyjä kirjauksia, ja julkaissut hallitusohjelman sidosyksikkökirjauksia noudattavan mietinnön<sup>2</sup>. Lainsäädäntöehdotus, erityisesti 10 %:n omistusrajausta koskeva esitys on herättänyt odotetusti keskustelua ja näyttäisi jakavan mielipiteitä suuntaan jos toiseenkin.<sup>3</sup> Asetelma on mielenkiintoinen; kilpailun lisääminen sidosyksiköiden käyttöä rajoittamalta vaikuttaisi loogiselta, mutta toisaalta ehdotusta kohtaan esitetty aiheellinenkin kritiikki pakottaa pohtimaan, onko tilanne todella niin yksioikoinen kuin ensilukemalta saattaisi olettaa. Lisääkö sidosyksiköiden käytön rajoittaminen mainitulla omistusosuusvaatimuksella todella kilpailua vai ei?

Tutkielmassa käsiteltävät tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

*1) vastaako ehdotus omistusosuusvaatimuksen asettamisesta niihin tavoitteisiin, joihin ehdotuksella pyritään?*

*2) onko osoitettavissa muita sääntelyvaihtoehtoja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi?*

Tutkielmassa pyritään vastaamaan näihin kahteen kysymykseen huomioimalla jäljempänä tarkemmin kuvatut ehdotuksella tavoitellut päämäärät.<sup>4</sup> Aiheen tarkastelu rajataan ensinnäkin siihen, tuottaako lainsäädäntöehdotus haluttuja vaikutuksia (sääntelyn tehokkuus) ja toisekseen siihen, olisiko muita tapoja saavuttaa samat tavoitteet (sääntelyn vaihtoehdot).

## **1.2 Tutkimusmenetelmät ja tulkinta-argumentit**

Oikeustiedettä pidetään monitieteellisenä tieteenalana.<sup>5</sup> Monitieteellisyys leimaa tätäkin tutkielmaa, jotta esitettyihin tutkimuskysymyksiin on mahdollista esittää perustellut ja täsmälliset vastaukset. Tutkielmassa ei siis tyydytä pelkästään yhden tutkimusmenetelmän soveltamiseen, vaan aihetta tarkastellaan menetelmällisesti avoimesti.

Tutkielman tutkimusmenetelmäksi eli metodiksi on valikoitunut oikeustaloustiede. Toisin kuin esimerkiksi oikeustieteessä varsin vakiintuneessa tutkimussuuntauksessa, lainopissa,

<sup>2</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2025:10: Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024.

<sup>3</sup> Ks. esim. hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintöön liitetyt eriävät mielipiteet, s. 173-191

<sup>4</sup> Tavoitteista yksityiskohtaisemmin jäljempänä. Työryhmän mietinnössä tavoitteiksi on nimetty kilpailun lisäämisen ohella muun muassa kustannustehokkuus, yrittämisen edellytysten parantaminen ja julkisen sektorin tehokkuus, ks. mietinnön s. 69-70.

<sup>5</sup> Ks. esim. Hirvonen 2011, s. 57, Miettinen (toim.) – Määttä 2016, s. 135.

oikeustaloustieteellisessä tarkastelussa oikeussääntöjen ja –normien sisältö otetaan vastaan sellaisenaan, ja niitä tarkastellaan taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. Siinä missä lainopin näkökulma oikeuteen on puhtaasti sisäinen, oikeustaloustiede edustaa sekä sisäistä että ulkoista näkökulmaa oikeusjärjestykseen. Tässä on valittu oikeustaloustieteen suuntauksista ulkoinen, jossa painopiste on ns. oikeuspoliittisissa kysymyksissä. Ulkoinen suuntaus edustaa regulaatioteoreettista näkökulmaa oikeuteen.<sup>2</sup> Selvyiden vuoksi on hyvä tuoda esiin vielä, että regulaatioteoria puolestaan voi olla normatiivista tai positiivista: ensimmäiseksi mainitussa tyypillisesti analysoidaan, millaista sääntelyn tulisi olla, jotta sille asetetut tavoitteet saavutettaisiin tarkoituksenmukaisesti.<sup>3</sup> Normatiivinen regulaatioteoria istuu ensimmäiseen tutkimuskysymykseen luontevasti. On hyvä kuitenkin mainita, että positiivisessa regulaatioteoriassa puolestaan on kysymys sen pohtimisesta, mitkä tekijät tosiasiasa vaikuttavat siihen, että lainsäätäjät lopulta valitsee tietyn lainsäädäntövaihtoehdon.<sup>4</sup> Myös tällaisia kysymyksiä sivutaan tutkielmassa.

Merkittävä oikeustaloustieteen haara on sääntelyteoria, joka on yhtä lailla tutkielmassa hyödynnettävä metodi. Sääntelyteoria on oikeustieteen tutkimusmenetelmä, joka voidaan jakaa edelleen positiiviseen ja normatiiviseen sääntelyteoriaan. Normatiivisella sääntelyteorialla tarkoitetaan sen analysointia, miten saavutetaan parhaiten tietty yhteiskuntapoliittinen tavoite: millainen sääntelyvaihtoehto palvelee määriteltyä tavoitetta parhaiten vai onko sääntely ylipäättään tarpeen?<sup>5</sup> Tarkalleen ottaen tutkielman metodi on siis normatiivinen sääntelyteoria, eli tutkielmassa pyritään selvittämään, miten 10 %:n omistusosuusvaadetta koskeva lainsäädäntöehdotus palvelee tavoitetta muun muassa kilpailuneutraliteetista, ja onko osoitettavissa mahdollisia muita, tehokkaampia keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. On hyvä kuitenkin pitää mielessä, että tutkielman kohde on valmistelussa oleva laki, ei voimassa oleva, saati sitten jo pitkään voimassa ollut laki. Näin ollen tutkielman sisältö ja myöhemmin esitettävät johtopäätökset perustuvat lähinnä teoreettiseen analyysiin, eikä suinkaan empiiriseen tutkimukseen.<sup>6</sup> Normatiivinen sääntelyteoria palvelee näin parhaiten tutkimuskysymystä: koko tutkimuskysymys ja aiemmin mainitut tutkimuskysymyksen rajaukset rakentuvat sen ympärille, onko esitetty lainsäädäntömuutos ainoa tai mielekkäin keino mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Sääntelyteoria, nimenomaan sen normatiivinen puoli, on siis luonnollinen lähtökohta.

Mielekkäiden tutkimustulosten saavuttamiseksi tutkielmaan yhdistetään useita tarkoituksenmukaisia tutkimusmenetelmiä. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että oikeustieteellisissä tutkielmaoppaissa onkin painotettu, että tutkielmaa tehdessä erilaisia

tarkastelunäkökulmia voidaan yhdistellä ja liikkua eri tutkimussuuntausten välimaastossa.<sup>6</sup> Tutkielmassa onkin sääntelyteorian ja oikeustaloustieteen lisäksi – erityisesti luvun 2 osalta – lainopillisia piirteitä. Lainoppi lienee perinteisin oikeustieteen tutkimusmenetelmä. Se pyrkii selvittämään voimassa olevan oikeuden merkityssisältöä. Kuten oikeustaloustiedettä koskevassa esityksessä todettiin, lainopin näkökulma oikeusjärjestykseen on sisäinen. Lainoppi pyrkii antamaan oikeudelle merkityssisällön eri *metodeja* hyödyntämällä. Näitä metodeja ovat muun muassa sanamuodon mukainen tulkinta, systemaattinen tulkinta, historiallinen tulkinta ja analoginen tulkinta. Keskeinen lainopillisen metodin ohjenuora on oikeuslähdeoppi, joka kertoo sen, mitä materiaalia tulkinnassa on lupa käyttää.<sup>7</sup> Mainitussa oikeuslähteiden käyttöä ohjaavassa lähdeopissa on kysymys deskriptiivisestä oikeuslähdeopista. Oikeuslähdeoppi on myös normatiivista, eli se on osa oikeusjärjestystä määrätessään oikeuslähteiden käyttöä ja niiden keskinäistä järjestystä.<sup>8</sup> On syytä ymmärtää, että lainopissa argumentoinnin arvo riippuu suoraan siitä, kuka argumentin on esittänyt. Tämä johtuu oikeuslähdeopista, joka suoraan kertoo eri oikeuslähteiden hierarkian eli niiden soveltamisjärjestyksen. Tämä on yksi keskeisimmistä eroista oikeustaloustieteen kanssa; taloustieteessä merkitystä ei ole sillä, kuka argumentit on esittänyt, vaan sillä, mikä niiden aineellinen sisältö on.<sup>9</sup>

Koska kysymyksessä on ensisijaisesti sääntelyteoreettinen tutkielma, siinä käytetään pääasiassa teleologisia argumentteja (tulkintasääntöjä). Teleologisella argumentoinnilla tuodaan esiin oletuksia siitä, millaisia vaikutuksia tulkintaratkaisulla (tässä tapauksessa uudella oikeussäännöksellä) tulee olemaan tulevaisuudessa. Tällöin punnitaan esimerkiksi ratkaisun tulevia poliittisia tai taloudellisia vaikutuksia.<sup>10</sup> Kun tutkimuskysymyksiin vastatessa otetaan kantaa siihen, saavuttaako lainsäädäntöehdotus sen tavoitteet, tullaan näin samalla argumentoineeksi sen tulevista (oletetuista) vaikutuksista. Koska kysymyksessä ei ole ensi sijassa lainopillinen tutkielma, eli tarkoitus ei ole niinkään tulkita säännöksen merkitystä vaan sen vaikutuksia, on myös haastavaa soveltaa perinteisiä oikeusteorian tunnistamia tulkinta-argumentteja. Kuitenkin oletettavaa on, että tutkielmassa näkyy myös oikeussystemaattisia argumentteja, jossa oikeutta tulkitaan koherenttina systeeminä siten, että yksittäistä säännöstä tulkitaan osana laajempaa kokonaisuutta.<sup>11</sup> Tarkoitus on nimittäin käydä lävitse sidosyksikköjen sääntelyä myös EU-oikeuden tasolla, ja tarkastella lainsäädäntöehdotuksen suhdetta EU-oikeuteen. Julkiset hankinnat eivät lukeutune yksiselitteisesti

---

<sup>6</sup> Husa ym. 2008, s. 19-26.

<sup>7</sup> Hirvonen 2011, s. 36-41.

<sup>8</sup> Tuori 2000, s. 174.

<sup>9</sup> Määttä 2016, s. 13.

<sup>10</sup> Lindroos – Hovinheimo 2020, s. 116.

<sup>11</sup> Määttä (toim.) 2018, s. 12.

minkään tietyn oikeudenalan piiriin, ja tämä vaikeuttaa sen arvioimista, millaiset tulkintasäännöt ovat oikeudenalalla tyypillisiä ja ovatko tutkielmassa käytetyt argumentit linjassa tällaisen mahdollisen käytännön kanssa. Aivan selvää ei ole edes se, lukeutuvatko julkiset hankinnat yksinomaan joko julkis- tai yksityisoikeuteen.<sup>12</sup> Julkiset hankinnat lukeutuvat kuitenkin selvästi eurooppaoikeudellisen sääntelyn piiriin. Näin sääntelyä on tulkittava myös EU:n sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvien näkökohtien kautta, joita ovat esimerkiksi tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus. Edelleen julkisia hankintoja koskevan sääntelyyn tulkintaan vaikuttaa näin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) määräykset.<sup>13</sup>

On vielä erikseen tuotava esiin, että EU-oikeuden kontekstissa julkisia hankintoja koskevien säännösten tulkinnasta on esitetty, ettei liiallinen teleologisten argumenttien käyttö ole mielekästä, vaan tulkinnassa olisi pyrittävä painottamaan pikemminkin systeemisiä argumentteja. Tämän on katsottu johtuvan siitä, että systeemisillä argumenteilla voidaan korjata hankintalainsäädännön epämääräisyyteen liittyviä ongelmia ja edistää sen johdonmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja muodollista oikeusvarmuutta. Teleologisten argumenttien ylimitoitettu painottaminen puolestaan on nähty vaarantavan julkisia hankintoja koskevan sääntelykehikon koherenssia ja oikeusvarmuutta. Systemaattisen tulkinnan painottaminen on nähty välineenä korjata näitä ongelmia rakentamalla yhtenäistä ja ennustettavaa hankintalainsäädännön soveltamiskäytäntöä.<sup>14</sup>

Tutkielmassa hyödynnetään muun ohella taloudellisia argumentteja. Taloudelliset argumentit ovat tarpeen sen arvioimiseksi, saavuttaako lainsäädäntöehdotus sillä tavoitellut päämäärät *kustannussäästöistä, markkinahäiriöiden ehkäisemisestä ja kilpailuneutraliteetista*. Taloudelliset argumentit ovat hyvin tyypillisiä sääntelyteoreettisessa tutkimuksessa.<sup>15</sup> Taloudellinen argumentaatio näkyy tutkielmassa siten, että siinä esitetään mahdollisia lainsäädäntöehdotuksen taloudellisia vaikutuksia – myös muita, kuin mitä lainsäätäjät on huomioinut –, ja arvioidaan näiden pohjalta sitä, kuinka todennäköisesti ehdotus saavuttaa mainitut tavoitteet.

Tutkielma ei ole poliittinen, eikä siinä ole tarkoitus esittää poliittisia argumentteja. Tarkoitus ei ole varsinaisesti ottaa kantaa siihen, onko lainsäädäntöehdotus kannatettava vai ei. Kuitenkin tutkielmassa kuvataan lainsäädäntöprosessin kulkua ja siihen vaikuttaneita tekijöitä, sekä arvioidaan

---

<sup>12</sup> Voidaan tulkita, että julkiset hankinnat lukeutuvat ennen muuta julkisoikeuteen. Toisaalta hankintamenettelyn pääätteeksi solmittava hankintasopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus, ja näin julkisilla hankinnoilla on loppujen lopuksi kytkös myös sopimusoikeuteen, ks. esim. Voutilainen ym. 2023, s. 50.

<sup>13</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 47–48.

<sup>14</sup> Ukkola 2018, s. 239.

<sup>15</sup> Määttä 2002, s. 2.

sitä, mikä on ohjannut lainsäätäjän tekemiä valintoja. Tältä osin on huomattava, että tutkimuksessa esiin tuotavat seikat lainsäätäjän tekemistä valinnoista ja niiden pohjalta muodostettavat johtopäätökset voivat tiedostamatta perustua poliittisille ajatuksille. Kuitenkaan varsinaista näkemystä siitä, kuinka lainsäädäntöhankkeen kanssa tulisi edetä, ei tulla esittämään. Tutkielma on ennen muuta oikeudellinen, ja siinä pyritään välttämään poliittisen näkökulman sekoittumista niin pitkälle kuin vain suinkin on mahdollista.

Tiivistettynä tutkielmaa johtavat tutkimusmenetelmät ovat itse tutkimuskysymyksiä parhaiten palvelevat normatiivinen sääntelyteoria ja oikeustaloustiede, mutta nykytilan kuvauksen osalta tutkielmaan sisältyy lainoppia piirteitä kokonaisuuden ymmärtämiseksi. Tämä lähtökohta on linjassa oikeustieteen monitieteellisyyden ja oikeustieteeseen lipuneen oikeuspluralismin kanssa: metodiset lähtökohdat eivät ole enää yhtä suoraviivaisia ja kapeakatseisia kuin aiemmin, vaan menetelmät joustavat aiempaa enemmän ja ovat oikeusteoreettisesti laajakatseisempia.<sup>16</sup>

Tutkimusmenetelmää koskeviin valintoihin vaikuttaa oleellisilta osin se, että tutkielmassa ei haluta vain selvittää kohteena olevan oikeussäännön merkityssisältöä ja tyytyä siihen, vaan myös arvioida sitä kriittisessä valossa. Siksi tutkielmaa leimaa myös *de lege ferenda -menetelmä*, jossa päämäärä on punnita oikeuskehitystä säädettävän lain näkökulmasta.<sup>17</sup>

### 1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma jakautuu viiteen päälukuun. Johdantoluvun jälkeen luvussa 2 käsitellään sidosyksiköiden sääntelyn nykytilaa ja sidosyksikkösääntelyn tavoitteita ja vaikutuksia. Luku 2 on jaettu kunkin yksittäisen sidosyksikkökriteerin rytmisessä omiin alalukuihinsa. Sidosyksikköilmiö on syntynyt alun perin EU-oikeuskäytännössä, minkä myötä sidosyksikkökäsite on tunnustettu ensin EU:n hankintadirektiivissä, ja saatettu seuraavaksi myös kansallisella tasolla voimaan.

Hankintadirektiivin sidosyksikkökriteerit ja hankintalain kriteerit poikkeavat hieman toisistaan – Suomessa sidosyksikköpoikkeuksen soveltamiselle on päädytty asettamaan hankintadirektiiviä tiukemmat kriteerit. Nykytilan ymmärtäminen on tarpeen, jotta tutkielman keskiössä oleva

<sup>16</sup> Husa 2017, s. 1099-1100.

<sup>17</sup> Ks. esim. Aarnio 1997, s. 55–57 ja Leskinen 2022, s. 1162–1168.

*De lege ferenda -menetelmä* ei ehkäpä ole ollut käytännön oikeudenharjoittamisen näkökulmasta kovinkaan suosittu menetelmä, sillä se ei varsinaisesti tarjoa tulkinta-apua yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa. Toisin sanoen siitä ei ole hyötyä esimerkiksi tuomarille, joka pyrkii pääsemään lainmukaiseen ratkaisuun yksittäisessä tapauksessa. Esimerkiksi *Määttä* kuitenkin ansiokkaasti perustelee menetelmän merkityksellisyttä toteamalla, etteivät yhteiskunnalliset tiedonintressit suinkaan typisty pelkästään yksittäisiin lainsoveltamistilanteisiin, vaan oikeuspoliittisesta näkökulmasta voidaan aivan hyvin kysyä, onko jokin säännös tarkoituksenmukainen ja millaisia kehitystarpeita siihen mahdollisesti liittyy (ks. Määttä 2016, s. 12).

sidosyksikköjen käytölle ehdotetun 10 %:n omistusvaateen eron nykyiseen oikeustilaan voi hahmottaa.

Luvussa 3 käsitellään sidosyksikkösääntelyyn ehdotettua muutosta. Luvussa esitellään ehdotettu lainsäädäntömuutos. Luvussa esitellään myös sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden näkemyksiä ehdotuksen vaikutuksista. Keskeiset luvussa kuvatut vaikutukset sidos- ja hankintayksiköihin tiivistyvät kielteisiin kustannusvaikutuksiin, hallinnollisen taakan kasvamiseen, palvelujen laadun ja osittain saatavuuden heikkenemiseen. Hankintayksiköt jatkossa joko siirtyisivät omaan tuotantoon, hankkimaan palvelunsa markkinoilta tai hankkisivat ne sidosyksiköltä entiseen tapaan.

Edelleen luvussa 3 kuvataan lainsäädäntöprosessin kulku keskeisiltä osin sekä siinä käytetyt tärkeimmät sidosryhmät. Valmisteluprosessin kuvaaminen on tärkeää, jotta voidaan havaita myös, mitkä tekijät ovat mahdollisesti vaikuttaneet siihen, että lainsäätäjät on päätenyt käsillä olevaan ehdotukseen. Ajatus 10 %:n omistusvaateesta on esitetty ensimmäisen kerran Kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi –ohjelmassa, ja se kirjattiin myöhemmin Orpon hallitusohjelmaan. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti muutoksen valmistelemista varten työryhmän, ja työryhmän toimeksiannosta KKV teetti selvityksen sääntelyn vaikutuksista. KKV:n kriittisiä huomioita ei juurikaan huomioitu työryhmän lopullisessa, hallituksen esityksen muotoon laaditussa mietinnössä. Lausuntokierros keräsi runsaasti palautetta, ja lausunnoista suurin osa on kriittisiä ehdotusta kohtaan. Luvussa 3 tarkastellaan myös ehdotuksen suhdetta EU-oikeuteen.

Luvussa 4 suoritetaan sääntelyteoreettinen analyysi. Luvussa tarkastellaan kutakin lainsäätäjän tavoitetta omassa alaluvussaan, ja käydään kukin tarkastelussa oleva sääntelyvaihtoehto läpi analysoiden kunkin vaikutuksia luvussa kuvatun tavoitteen toteutumisen kannalta.

Luvussa 5 esitetään vastaukset tutkimuskysymyksiin. Luvun on tarkoitus toimia yhteenveto-osiona, jossa tutkielmassa käsitellyt asiat tiivistetään johtopäätöksiin.

## **2 Sidosyksiköiden sääntelyn nykytila**

### **2.1 Sidosyksikkökäsitteen oikeudellinen määrittely**

Alun perin sidosyksikkökäsite muotoutui unionin oikeuskäytännössä.<sup>18</sup> Tapauksessa C-107/98, *Teckal*, linjattiin ensimmäistä kertaa sidosyksikkökäytännöstä, joka nykyään on kehittynyt käsitteelliselle tasolle lainsäädäntöön saakka. Ratkaisun mukaan poikkeuksen hankintalainsäädännön soveltamiselle muodostavat tilanteet, joissa hankinta tehdään erilliseltä oikeushenkilöltä, jota hankintayksikkö valvoo samalla tavalla kuin omia toimipaikkojaan ja joissa tämä oikeushenkilö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistamien viranomaisten kanssa.<sup>19</sup>

Tänä päivänä sidosyksikkökäsite määritellään säädöstasoisesti sekä EU- että kansallisella tasolla. Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (hankintadirektiivi) 12 artiklan mukaan hankintasopimus, jonka hankintaviranomainen tekee yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön kanssa, jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos hankintaviranomainen käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään, yli 80 prosenttia kyseisen määräysvallassa olevan oikeushenkilön toiminnoista suoritetaan niiden tehtävien täyttämiseksi, jotka se on vastaanottanut määräysvaltaa käyttävältä hankintaviranomaiselta tai muilta kyseisen hankintaviranomaisen määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä ja määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia lukuun ottamatta perussopimuksen mukaisia kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin.

Kansallisella tasolla sidosyksikkösääntely on toteutettu huomattavasti direktiiviä tiukemmin edellytyksin.<sup>20</sup> Hankintalain 15 §:n mukaan 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.

---

<sup>18</sup> Ks. esim. EUT asiat C-26/03, *Stadt Halle ym.*, C-371/05, komissio v. *Italia*, C 340/04, *Carbotermo ym.*, C-295/05, *Tragsa ym.*, C-324/07, *Coditel ym.*, ja C-573/07, *SeA*.

<sup>19</sup> EUT, asia C-107/98, *Teckal Srl v. Comune di Viano ym.*, k. 50.

<sup>20</sup> *Eskola ym.* 2017, s. 118.

Toisin sanoen, jotta toimija voitaisiin katsoa sidosyksiköksi, tulee neljän keskeisen edellytyksen täytyä: 1) sen on oltava hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen, 2) hankintayksikön on käytettävä siihen määräysvaltaa, 3) sen on pysyteltävä ulosmyyntirajojen puitteissa ja 4) siinä ei saa olla yksityistä pääomaa. Sidosyksikkökonseptin edellytysten täyttymistä arvioitaessa perinteiseksi lähtökohdaksi on muodostunut varsin suppea tulkinta. Tämä on luontevaa, koska kysymys on jo edellä todetuilla tavoin poikkeuksesta kilpailuttamisveloitteeseen.<sup>21</sup> Sidosyksikköhankintoja koskevilla kriteereillä on pyritty paitsi välttämään turhaa kilpailuttamista, myös ehkäistä ns. in house –yhtiöiden aiheuttamia kilpailuvääristymiä.<sup>22</sup> Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan kutakin neljää sidosyksikkökonseptin edellytystä relevanttien oikeuslähteiden valossa.

### **2.1.1 Hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö**

Hankintalain 15 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Muodollista erillisyyttä ja päätöksenteon itsenäisyyttä koskevan kriteerin osalta on hyvä huomata etenkin, että se lähinnä täsmentää sidosyksikköhankintojen ja omana työnä tekemisen välistä rajanvetoa: jos hankinnassa olisi kysymys samaan oikeushenkilöön kuuluvien tahojen välisestä toiminnasta, kysymys ei edes olisi hankintalainsäädännössä tarkoitettua hankintasopimuksesta. Tällainen järjestely katsotaan nimittäin hankintayksikön oikeushenkilön sisällä tehdyksi järjestelyksi, ns. omana työnä tekemiseksi.<sup>23</sup> Mainitut järjestelyt eivät siten kuulu hankintalainsäädännön soveltamisalaan ylipäätään. Esimerkiksi kuntien yhtiöt sen sijaan tulkitaan muodollisesti erillisiksi omistajistaan, eli niiden sidosyksikkökriteeristön täyttymistä koskeva harkinta on suoritettava jäljemmin kuvattujen kriteerien perusteella.<sup>24</sup> Kansalliseen lakiin otettu maininta muodollisesta erillisyydestä ja päätöksenteon itsenäisyydestä on tarpeellinen oikeustilan selkeyden vuoksi.

Mainittu hankintalain edellytys on muotoutunut jo aiemmin mainitun Teckal–tapauksen pohjalta. Tapauksessa todettiin, että kun arvioidaan hankintayksikön ja sidosyksikön välistä suhdetta, on kiinnitettävä huomiota kyseessä olevien yksiköiden oikeudelliselle erillisyydelle ja päätöksenteon

<sup>21</sup> KKV: Tarkkuutta sidosyksikköhankintoihin. Uutinen Edilexissä 17.11.2023, toim. Jukka Savolainen. Ks. myös edellä s. 1.

<sup>22</sup> Hyvönen ym. 2007, s. 57.

<sup>23</sup> HE 108/2016 vp., s. 100. Myös aiemman hankintalain esitöissä on täsmennetty, että julkisorganisaation sisäiset sopimukset eivät kuulu hankintalain soveltamisalan piiriin, sillä hankintasopimuksissa on kysymys kahden erillisen oikeushenkilön välisistä sopimuksista (ks. HE 50/2006 vp., s. 59).

<sup>24</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 275. Ks. myös jäljempänä luvut 2.1.2-2.1.4.

itsenäisyydelle.<sup>25</sup> Tämä tarkoittanee sitä, että jos yksiköiden suhde toisiinsa katsotaan riittävän erillisiksi, kysymys on hankintasäännösten tarkoittamasta sidosyksikköhankinnasta ja jos taas kysymys ei ole toisiinsa nähden erillisistä yksiköistä, kysymys ei ole hankintasäännösten tarkoittamasta hankintasopimuksesta lainkaan.<sup>26</sup>

Muodollisen erillisyyden ja päätöksenteon itsenäisyyden täyttymistä arvioitaessa on perinteisesti kiinnitetty huomiota oikeushenkilöllisyyden tunnusmerkkeihin.<sup>27</sup> Aihetta kuvaa hyvin esimerkiksi ratkaisu MAO:283/13, jossa Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikennelautakunta ja Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos katsottiin kuuluvaksi samaan oikeushenkilöön, eli Tampereen kaupunkiin. Mainittujen yksiköiden välisessä toimeksiannossa ei markkinaoikeuden mukaan näin ollut kysymys hankintalainsäädännön tarkoittamasta hankintasopimuksesta eikä se kuulunut kilpailuttamisvelvoitteen piiriin. Ratkaisu on johdonmukainen aiemman hankintalain (eli ratkaisuhetkellä voimassa olleen lain) esitöiden kanssa, jossa on nimenomaisesti täsmennetty kuntien olevan itsenäisiä oikeushenkilöitä, joiden organisaatio muodostuu sen päätösvallan alaisista yksiköistä.<sup>28</sup> Kun joukkoliikennelautakunnassa oli kysymys tuolloin voimassa olleen kuntalain (365/1995) 76 §:n ja 77 §:n tarkoittamasta isäkuntamallilla organisoidusta yksiköstä ja Tampereen Kaupunkiliikenne Liikelaitos puolestaan oli nimensä mukaisesti 87 a §:n mukainen liikelaitos, kysymys oli yhdestä, itsenäisestä oikeushenkilöstä.

Näyttäisi siltä, että sekä kotimaiset että EU-tason oikeuslähteet painottavat tämän kriteerin täyttymisen tulkinnessa pitkälti, jopa pelkästään oikeushenkilöllisyyden tunnusmerkkien arvioimista. Siksi luontevaa onkin lyhyesti täsmentää, mitä oikeushenkilöllä oikeastaan tarkoitetaan. Oikeushenkilön käsitettä ei yksiselitteisesti määritellä lainsäädännössä, mutta termiä käytetään lainsäädännössä varsin vakiintuneesti.<sup>29</sup> Oikeuskirjallisuudessa on perinteisesti määritelty oikeushenkilön käsite siten, että se on fyysisistä henkilöistä (luonnollisista henkilöistä) erillinen, itsenäinen oikeuksien ja velvollisuuksien subjekti.<sup>30</sup> Toisin sanoen kyse on instituutiosta, joka voi esimerkiksi tehdä erilaisia sitoumuksia, kuten olla sopimuksen osapuolena ja joka voi olla asianosaisena oikeudenkäyntiprosessissa<sup>31</sup>, eli oikeushenkilöiksi voitaneen kutsua kaikkia niitä tahoja, jotka eivät ole luonnollisia henkilöitä mutta jotka voivat olla oikeuksien ja velvollisuuksien

---

<sup>25</sup> EUT, asia C-107/98, Teckal Srl v. Comune di Viano ym., k. 50.

<sup>26</sup> EUT, asia C-107/98, k. 50.

<sup>27</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 276.

<sup>28</sup> HE 50/2006 vp., s. 59.

<sup>29</sup> Ks. esim. osakeyhtiölaki (2006/624) 1 luvun 2.1 §: osakeyhtiö on osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö.

<sup>30</sup> Kaisto 2005, s. 58.

<sup>31</sup> Kyse on ns. asianosaiskelpoisuudesta, ks. Vuorenpää ym. 2021, s. 403–404.

kohteena. Oikeushenkilö on vain oikeusjärjestyksen tuntema käsite, eli ne ovat ”henkilöitä” ainoastaan juridisesti, eivät tosiasiallisesti. Oikeushenkilö ei siis itse voi fyysisesti tehdä oikeustoimia, vaan oikeushenkilöä edustavat toimielimet tekevät ne oikeushenkilön puolesta, niin sanotusti oikeushenkilön nimissä. Täsmällisemmin ilmaistuna tällaisen edustajan toimiessa edustusvaltansa rajoissa, oikeussuhteen osapuoleksi tulee oikeushenkilö, eli ei se luonnollinen henkilö, joka fyysisesti luo oikeussuhteen.<sup>32</sup> Käytännössä oikeushenkilöt ovat esimerkiksi yrityksiä tai yhdistyksiä.<sup>33</sup> Tiivistäen voidaan esitetyn määritelmän pohjalta ymmärtää, että sidosyksikköjä koskevan muodollista erillisyyttä ja päätöksenteon itsenäisyyttä koskevan kriteerin näkökulmasta sidosyksikön on oltava hankintayksiköstä *erillinen organisaatio*, eivätkä sen omistavat hankintayksiköt saa suoraan käyttää sidosyksikön *puolesta* päätösvaltaa samalla tavalla kuin hankintayksikön sisäisiin yksiköihin.<sup>34</sup>

Sekä omana työnä tekeminen että sidosyksikköhankinnat jäävät hankintalainsäädännön ja näin kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle. Voidaan toki kysyä, miksi nämä kaksi asiaa on tärkeä erottaa toisistaan. Vaikuttaisi siltä, että ensimmäiseksi mainituissa tilanteissa hankintaa koskevat säännöt eivät voi edes potentiaalisesti soveltua, koska kysymys on nimensä mukaisesti organisaation sisäisestä järjestelystä; kysymys ei ole hankinnasta sanan varsinaisessa merkityksessä. Sidosyksikköhankinnassa sen sijaan on kysymys hankinnasta ja hankintasopimuksen syntymisestä. Hankinnoissa kilpailuttaminen on vahva pääsääntö ja pääsäännöstä voidaan poiketa vain painavin perustein. Sidosyksikköhankinta katsotaan tällaiseksi poikkeukseksi hankintalain soveltamisalasta. Lyhyesti sanottuna omana työnä tekemisellä ei ole mitään tekemistä hankintaa koskevien oikeusohjeiden kanssa, kun taas sidosyksikköhankinnat ovat poikkeuksia kilpailuttamisvelvoitteeseen. Oikeustila näyttäisi olevan tältä osin linjassa sen lähtökohdan kanssa, että hankintalaki ei varsinaisesti velvoita kilpailuttamaan, vaan ainoastaan sääntelee hankinnoissa noudatettavaa menettelyä. Julkisella organisaatiolla on siis valinnanvapaus sen suhteen, toteuttaako se palvelunsa itse vai hankkiiko ne muualta.

### 2.1.2 Määräysvalta

---

<sup>32</sup> Alanen 1965, s. 21.

<sup>33</sup> Lindroos-Hovinheimo 2020, s. 19.

<sup>34</sup> Jäljemmin luvussa 2.1.2 käsiteltävä määräysvaltaedellytys tulee toki täyttyä, mutta yksikön itsessään on oltava päätöksenteon kannalta itsenäinen. Tämän voitaneen todeta tarkoittavan sitä, että mikään ulkopuolinen taho ei sinänsä saa vaikuttaa sidosyksikön päätöksentekoon, vaan sen omistamien hankintayksiköiden sidosyksikköön käyttämä määräysvalta toteutuu esim. osakeomistuksen kautta.

Hankintadirektiivin 12 artiklan mukaan hankintasopimus, jonka hankintaviranomainen tekee yksityisoikeudellisen tai julkisoikeudellisen oikeushenkilön kanssa, jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos hankintaviranomainen käyttää kyseisessä oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään. Hankintaviranomaisen katsotaan käyttävän oikeushenkilössä samanlaista määräysvaltaa kuin omissa yksiköissään, jos se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tällaista määräysvaltaa voi käyttää myös toinen oikeushenkilö, joka on samalla tavoin hankintaviranomaisen määräysvallassa.

Hankintalain 15 §:n 1 momentin ”*lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa*” –ilmaisussa on kysymys määräysvaltakriteeristä. Määräysvaltakriteerin täyttyminen on edellytys sidosyksikköstatukselle. Käytännössä sidosyksikkö on usein hankintayksikön tai hankintayksiköiden omistama osakeyhtiö.<sup>35</sup> 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 strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti. Niin kotimaisessa kuin EU-oikeuskäytännössäkin on todettu, että sidosyksikköhankinnan yksi välttämättömistä edellytyksistä on se, että sidosyksikön toiminta on pääasiallisesti sen omistavien tahojen etuja palvelevaa ja kaiken muun toiminnan on oltava toissijaista. Toisin sanoen sidosyksikkö ei saa ajaa omistajatahojen eduista poikkeavia intressejä.<sup>36</sup>

Selvyyden vuoksi on tarpeen mainita, että aiemmin laissa käytettiin *määräysvalta* –termin sijasta käsitettä *valvontavalta*. Vaikka sanamuoto on muuttunut, määräysvaltakäsitteellä on sisällöllisesti sama merkitys kuin aiemmin käytetyllä valvontavalta –termillä.<sup>37</sup> Siispä tutkielmassa käytetään määräysvaltakäsitteen määrittelyssä myös valvontavalta –käsitteestä esitettyjä tulkintoja.

15 §:n 1 momentin tarkoittaman määräysvallan edellytyksiä täsmentävä 5 momentti on itsessään vielä melko suurpiirteinen. Säännöksen jossain määrin ympärilyöreän muotoilun ja toisaalta sen

<sup>35</sup> Haukipuro 2022, s. 2. Sidosyksikköstatusta ei kuitenkaan ole sidottu tiettyyn yhtiömuotoon, vaan se voi olla myös esimerkiksi säätiö, yhdistys tai osuuskunta, ks. Eskola ym. 2017, s. 129.

<sup>36</sup> Ks. esim. EUT, C-553/15, Undis Servizi ja MAO:559/15.

<sup>37</sup> Eskola ym. 2007, s. 128.

suuren merkityksen vuoksi onkin luontevaa, että asiasta on runsaasti oikeuskäytäntöä.

Määräysvaltakriteerin olemassaoloa arvioitaessa oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomioita muun muassa siihen, onko hankintayksiköllä mahdollisuus osallistua sidosyksikön strategiseen päätöksentekoon ja strategisten tavoitteiden asettamiseen<sup>38</sup>, onko hankintayksiköllä mahdollisuus osallistua operatiivisen toiminnan ohjaamiseen ja toiminnan suunnitteluun, onko hankintayksiköllä mahdollisuus osallistua yksittäisiin päätöksiin sidosyksikön johdossa<sup>39</sup>, voiko hankintayksikkö osallistua konkreettisiin päätöksiin sidosyrityksen sopimuksentekomenettelyissä, voiko hankintayksikkö osallistua julkisia hankintoja koskeviin päätöksiin, voiko hankintayksikkö käyttää äänivaltaansa ainoastaan yhtiökokouksessa<sup>40</sup> ja voiko tämä osallistua juoksevien liiketoimien hoitoon.<sup>41</sup>

Varsin tuore ja määräysvallan kriteeristöä yksityiskohtaisesti täsmentävä markkinaoikeuden ratkaisu on MAO:154/2024 (ns. Sarastia–tapaus). Tapauksessa kysymys oli hyvinvointialueen Sarastia Oy:ltä tekemästä henkilöstöhallinnon tukipalveluita koskevasta hankinnasta. KKV esitti markkinaoikeudelle, ettei hyvinvointialueen määräysvalta yhtiöön voinut täytyä, sillä hyvinvointialue omistaa tämän osakekannasta vain 0,04 prosenttia ja kyseessä oli näin ollen laitton suoramarkkinointi. Hyvinvointialue puolestaan katsoi, ettei kyseessä ollut suoramarkkinointi, vaan Sarastia Oy on sen sidosyksikkö. Määräysvaltaedellytys täyttyi pienestä osakeomistusosuudesta huolimatta, sillä osakkaat käyttävät yhdessä ratkaisevaa määräysvaltaa yhtiössä. Määräysvaltaedellytyksen täyttymisen tueksi painotettiin erityisesti sitä, että hyvinvointialueella on kaikkien muiden osakkaiden tavoin äänivalta yhtiön neuvottelukunnassa ja että se pääsee yhtiökokouksen kautta vaikuttamaan nimitysvaliokunnan valintaan.<sup>42</sup> Sidosyksikköaseman perusteella hankinta jäi hyvinvointialueen näkemyksen mukaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut markkinaoikeuden ratkaisua.<sup>43</sup>

Jännitteinen kysymys näyttäisi ratkaisussa olevan, mitä merkitsee 15 §:n 5 momentin edellytys siitä, että hankintayksiköt käyttävät yhdessä ratkaisevaa päätösvaltaa yksikön strategisiin tavoitteisiin ja

---

<sup>38</sup> Ks. esim. MAO:154/2024.

<sup>39</sup> Ks. esim. EUT ratkaisu asiassa C-458/03, Parking Brixen.

<sup>40</sup> Ks. esim. EUT ratkaisu asiassa C-573/07, Sea.

<sup>41</sup> Eskola ym. 2017, s. 130.

<sup>42</sup> Ks. ratkaisun luku 2 (merkitykselliset tosiseikat): osakassopimuksen mukaan neuvottelukunnalla on oikeus vaikuttaa yhtiön tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin. Neuvottelukunnan tarkoituksena on valmistella hallitukselle ehdotuksia yhtiökokouksessa käsiteltävistä asioista. Lopulliset päätökset tehdään kuitenkin osakeyhtiölain mukaisesti toimivaltaisessa toimielimessä. Nimitysvaliokunnan jäsenet puolestaan valitaan lähtökohtaisesti kolmen suurimman osakkeenomistajan toimesta, eikä vähemmistöosakkailla ole mahdollisuutta vaikuttaa valiokunnan varsinaisiin jäseniin.

<sup>43</sup> KHO 915/2024

tärkeisiin päätöksiin. Lienee selvää, että hyvinvointialueen 0,04 prosentin osakeomistusosuuden perusteella se ei käytä ratkaisevaa määräysvaltaa yhtiössä, joten markkinaoikeuden ratkaisua tulkittaessa on tärkeää kiinnittää huomiota sen sisältämiin tulkintaelementteihin siitä, miten 5 momentin tarkoittama *yhteinen* määräysvalta voi toteutua. Hankintalaissa on nimittäin tunnistettu tilanteet, joissa sidosyksiköllä on lukuisia omistajia, ja näin katsottu yhteisen määräysvallan täyttyvän myös siten, että omistajat yhdessä valitsevat edustajansa hallitukseen.<sup>44</sup> Toisin sanoen määräysvaltakriteerin on katsottu täyttyvän myös tapauksissa, joissa yksittäiset edustajat edustavat useita sidosyksikön omistajia.<sup>45</sup> Tältä osin markkinaoikeus viittasi unionin tuomioistuimen antamaan ratkaisuun yhdistetyissä asioissa C-182/11 ja C-183/11, *Econord*, joissa EUT linjasi, että olisi unionin hankintaa koskevien oikeussääntöjen tarkoitusten vastaista, jos hankintayksiköllä ei olisi vähäiseksikään katsottavaa mahdollisuutta käyttää yksikköön määräysvaltaa.<sup>46</sup> Hankintayksiköllä on oltava mahdollisuus käyttää yksikköön rakenteellista ja toiminnallista määräysvaltaa, jonka on oltava *tosiasiallista*.<sup>47</sup> Näyttäisi siltä, että pelkästään nimellisen osakeosuuden ostaminen ei vielä sellaisenaan merkitse yhteisen määräysvallan käyttämistä.

Markkinaoikeus katsoi, ettei hyvinvointialue käytä omistajuutensa perusteella yhteistä määräysvaltaa yhtiössä muiden osakkeenomistajien kanssa. Lopputulemaan vaikutti se, että osakeyhtiölain (624/2006) 5 luvun 12 §:n 1 momentin mukaisesti osakkeenomistaja äänestää yhtiökokouksessa edustamiensa osakkeiden koko äänimäärällä<sup>48</sup>, joten markkinaoikeus päätteli hyvinvointialueen tosiasiallisen määräysvallan olevan pienen osakeomistusosuuden perusteella vähäistäkin pienempi. Vaikka esimerkiksi EUT:n asiassa C-324/07, *Coditel Brabant*, annetussa ratkaisussa todettiin, että tietyissä tapauksissa hankintayksikön määräysvaltakriteeri saattaa täytyä alle yhden prosentin omistusosuudesta huolimatta<sup>49</sup>, markkinaoikeus näyttäisi tulkinneen Sarastia-tapauksen olosuhteet siinä mielessä erilaisiksi, että yhtiöllä on satoja omistajia, kun taas mainitussa EUT tapauksessa yhtiön omistajia oli huomattavasti vähemmän. Markkinaoikeuden tulkinta vaikuttaisi tältä osin oikeasuuntaiselta: suuren omistajamäärän voidaan luonnollisesti tulkita vähentävän pienomistajan tosiasiallisia määräysvaltamahdollisuuksia.

<sup>44</sup> Eskola ym. 2017, s. 129.

<sup>45</sup> Haukipuro 2022, s. 2. Ks. myös Eskola ym. 2017: yhteisen määräysvallan käyttäminen tulee kyseeseen lähinnä tapauksissa, joissa sidosyksikkönä käytetään usean hankintayksikön omistamaa osakeyhtiötä. Esim. EUT:n asiassa C-573/07 annetussa ratkaisussa käsitellään tarkemmin yhteisen määräysvallan edellytyksiä.

<sup>46</sup> EUT asiat C-182/11 ja C-183/11, *Econord SpA v. Comune di Cagno* ym., 29.11.2012, k. 31.

<sup>47</sup> C-182/11 ja C-183, *Econord SpA v. Comune di Cagno* ym., 29.11.2012, k. 27, ks. myös esim. asia C-324/07, *Coditel Brabant SPRL v. Commune d'Uccle*, 13.11.2008.

<sup>48</sup> Asiasta ei oltu otettu poikkeavia määräyksiä Sarastia Oy:n yhtiöjärjestykseen

<sup>49</sup> EUT asia C-324/07 *Coditel Brabant SPRL v. Commune d'Uccle*, 13.11.2008, k. 53.

Markkinaoikeus arvioi määräysvallan täyttymistä myös yhtiön rakenteellisten järjestelyjen osalta. Kysymys oli siis osakeomistukseen perustuvan määräysvallan arvioinnin lisäksi myös siitä, saattoiko 15 §:n 5 momentin tarkoittama määräysvalta toteutua pienestä osakeomistusosuudesta huolimatta hyvinvointialueen toiminnalla yhtiön hallituksessa ja nimitysvaliokunnassa. Ottaen huomioon hyvinvointialueen huomattavan pienet, markkinaoikeuden käsityksen mukaan liki mahdottomat mahdollisuudet vaikuttaa edes yhdessä muiden osakkeenomistajien kanssa nimitysvaliokunnan jäsenten valintaan markkinaoikeus totesi, ettei määräysvalta tältäkkään osin toteutunut. Markkinaoikeus katsoi määräysvallan puuttuvan myös neuvottelukunnan osalta. Nimitysvaliokuntaan varsinaisia jäseniä pystyi nimeämään vain kolme suurinta omistajaa, kun taas vähemmistöosakkailla oli mahdollisuus nimetä lisjäseniä *suurimpien osakkeenomistajien esityksestä ja yhtiökokouksen yksinkertaisen enemmistön päätöksestä*. Neuvottelukunnassa hyvinvointialueen mahdollisuudet vaikuttaa tärkeisiin päätöksiin ja strategiaan tavoitteisiin taas edellytti sitä, että sen ehdotukset ensinnäkin saavat neuvottelukunnan enemmistön tuen ja että hallitus vielä tämän jälkeen päättäisi tuoda kyseisen ehdotuksen yhtiökokoukseen – tämän jälkeen vielä yhtiökokouksen tulisi luonnollisesti hyväksyä kyseinen ehdotus.

Markkinaoikeuden argumentoinnissa näkyy selvästi se eri oikeuslähteissä korostettu kanta, että määräysvallan on oltava paitsi oikeudellista, myös *tosiasiallista*.<sup>50</sup> Vaikka Sarastia-tapauksessa hyvinvointialueen määräysvaltaa olikin pyritty erilaisin yhtiöjärjestelyin rakentamaan, näyttäisi määräysvallan tosiasiallinen puoli tästä huolimatta jääneen taka-alalle. Mainittuja määräysvallan toteutumisen puolesta esitettyjä seikkoja harkittuaan markkinaoikeus päätyikin ratkaisuun, ettei hyvinvointialue käytä yhtiössä sellaista määräysvaltaa, että sitä olisi pidettävä sen sidosyksikkönä.

Käytännössä määräysvallan on usein tulkittu syntyneen sillä, että hankintayksikkö ostaa osakeyhtiönä toimivan sidosyksikön osakkeita ja nimittää keskuudestaan edustajan sidosyksikön hallintoelimiin. Sarastia-tapaus täsmensi sen, mitä esimerkiksi *Eskola ym.* on todennut jo aiemmin: omistajuus itsessään ei merkitse määräysvaltaedellytyksen täyttymistä, vaan kriteerin täytyminen on kyettävä todistamaan siten, että määräysvalta katsotaan myös tosiasialliseksi.<sup>51</sup> On syytä pitää mielessä, että sidosyksikkö voi olla myös muu kuin osakeyhtiömuotoinen yksikkö, eikä näissä tilanteissa määräysvaltaa ole tietenkään mahdollista perustaa osakeomistukseen alkuunkaan. Tällöin

<sup>50</sup> Ks. esim Ukkola 2015, s. 115, Eskola ym. 2017, s. 129, EUT ratkaisu C-182/11 ja C-183, Ecnonord SpA v. Comune di Cagno ym., 29.11.2012, k. 27.

<sup>51</sup> Eskola ym. 2017, s. 129, Haukipuro 2022, s. 2.

oikeuskirjallisuudessa esitetyn kannan mukaisesti määräysvallan täyttymiseen vaikuttaa yhä enemmän hallinnollisin keinoin.<sup>52</sup>

Herää ehkä kysymys, merkitseekö Sarastia-tapauksessa annettu ratkaisu sitä, että pieni osakeomistusosuus merkitsee automaattisesti määräysvaltakriteerin täyttymättä jäämistä; voiko määräysvalta olla tosiasiallista, jos hankintayksikkö omistaa sidosyksiköstä vain häviävän pienen osan? Tosiasiallisuuskriteeriä voi tulkita mainitun ratkaisun sisältämine EU-oikeuskäytäntöviittauksineen siten, että määräysvallan täyttymistä arvioitaessa kiinnostavaa on lähinnä kokonaisolosuhteet, eli se, miten määräysvalta käytännössä toteutuu yksittäisissä olosuhteissa. Osakeomistus näyttäisi olevan vain yksi osa punnintaa. Samaan johtopäätökseen on päätyntä muun muassa *Ukkola*.<sup>53</sup> Pienikin omistusosuus voi merkitä tosiasiallista määräysvaltaa esimerkiksi yksiköissä, joissa omistajia on maltillinen määrä, mutta toisaalta omistusosuus ei vielä automaattisesti merkitse määräysvallan toteutumista. Toisin sanoen pienomistajankin määräysvalta pääsee tosiasiallisesti oikeuksiinsa, kun se ei huku satojen muiden omistajien äänen alle. Näyttäisi siltä, että ei ole osoitettavissa varsinaisia numeerisia ohjenuoria määräysvallan toteutumiseksi, vaan huomiota on kiinnitettävä kunkin yksittäisen tapauksen erityispiirteisiin.

Yksi mielenkiintoinen kysymys on se, mikä merkitys *erilajisille osakkeille* annetaan määräysvaltaedellytyksen täyttymistä arvioitaessa. Osakeyhtiölain (624/2006) 3 luvun 1 §:n 1 momentin ensimmäinen virke ilmaisee pääsäännön, jonka mukaan kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä yhtäläiset oikeudet. Kuitenkin saman pykälän toisen virkkeen mukaan yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiössä on tai voi olla oikeuksiltaan tai velvollisuuksiltaan toisistaan poikkeavia osakkeita. Keskeistä on ymmärtää, että osakkeeseen liittyvät oikeudet ovat äänivalta sekä oikeus yhtiön varoihin. Jos yhtiössä päätetään käyttää OYL 3 luvun 1 §:n 1 momentin suomaa mahdollisuutta erilajistaa osakkeita, osakkeista tällöin muovataan sisällöllisesti sekä lajiltaan erilaisia.<sup>54</sup> Miten sidosyksiköitä koskeva määräysvaltakriteeri suhtautuu tilanteeseen, jossa hankintayksikkö omistaa osakeyhtiömuotoisesta sidosyksiköstä merkittävänkin määrän osakkeita, mutta osakkeet ovat erilaisia eivätkä kaikki oikeuta yhtäläisiin oikeuksiin äänivallan osalta? Vastaus on edellä mainituin perustein kohtuullisen selvä: huomiota on tällöin kiinnitettävä määräysvallan tosiasialliseen puoleen. Perusteltua ei siis ole kiinnittää huomiota yksin osakkeiden

---

<sup>52</sup> Eskola ym. 2017, s. 129.

<sup>53</sup> Ks. Ukkola 2015, s. 115: ”oikeudellinen vallankäyttö kuten yhtiön osakkeiden omistaminen muodostaa vain osan kokonaisarviointista.”

<sup>54</sup> Villa 2023, s. 274.

lukumäärään, vaan on tarkasteltava nimenomaan sitä, millaiset mahdollisuudet hankintayksiköllä on yksin tai yhdessä muiden kanssa käyttää ratkaisevaa määräysvaltaa yksikköön.

Mitä tulee 5 momentin edellytykseen siitä, että sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista, on selvyuden vuoksi hyvä painottaa vielä sitä, mitä edellä on todettu, eli yksittäinen edustaja voi edustaa useita tai jopa kaikkia osallistuvia hankintayksiköitä sidosyksiköiden hallintotoimielimissä.<sup>55</sup> Tällöinkin edellytyksenä on yhä se, että hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän ratkaisevaa päätösvaltaa ja että sidosyksikkö toimii hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

Etujen mukaisesti toimimista koskevaa edellytystä on käsitelty muun muassa unionin tuomioistuimen ratkaisussa asiassa C-573/07, *Sea*. Tapauksessa todettiin tältä osin, että pelkästään se, että yksikkö suorittaa toimintoja myös yksityisille tahoille, ei merkitse omistajatahojen eduista poikkeamista.<sup>56</sup> Olennaista näyttäisi siis olevan se, onko tämä ulkopuolisille myynti (ns. out house –myynti) ristiriidassa omistajien edun kanssa vai ei. Ratkaisussa siis punnittiin määräysvallan toteutumista siltä kannalta, oliko kyseessä oleva yhtiö markkinasuuntautunut, mikä potentiaalisesti voisi vaarantaa omistajien määräysvallan toteutumisen. Tämä viitanee siihen, että on teoriassa mahdollista, että markkinasuuntautuneisuus voisi joissain tapauksissa poissulkea määräysvallan täyttymisen. Lähtökohtaa on kuitenkin kritisoitu toteamalla, että markkinasuuntautuneisuus itsessään ei arvioinnin kannalta merkityksellinen tekijä.<sup>57</sup> Tässä tarkastelutyypissä on pidetty ongelmana sitä, että liiketoiminnan kohdistumisella ei sinänsä ole mitään tekemistä määräysvaltakäsitteen kanssa, vaan arvioinnissa tulisi keskittyä pikemminkin siihen, että määräysvallan on oltava riittävän vahva estämään sidosyksikön omaehtoinen markkinoille suuntautuminen.<sup>58</sup>

On myös huomautettava, ettei määräysvalta voi hankintadirektiivin 12 artiklan mukaan toteutua, jos sidosyksikössä on yksityistä pääomaa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.<sup>59</sup> Oikeuskäytännössä on todettu, että yksityisen pääoman sijoittaminen yritykseen on yksityisille eduille ominaisten

---

<sup>55</sup> HE 108/2016 vp., s. 104, Voutilainen ym. 2023, s. 279.

<sup>56</sup> EUT C-573/07, *Sea s.r.l. v Comune di Ponte Nossa*

<sup>57</sup> Arrowsmith 2014.

<sup>58</sup> Ukkola 2015, s. 103.

<sup>59</sup> Ks. hankintadirektiivin 12 artikla, 1 kohta c alakohta: ”määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei ole suoria yksityisiä pääomaosuuksia lukuun ottamatta perussopimuksen mukaisia kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin”.

intressien mukaista.<sup>60</sup> Kirjallisuudessa edelleen on täsmennetty, että yksityinen pääoma tarkoittaa yksityiselle edulle luonteenomaisten ohjaavien tekijöiden mukaisia vaikutuksia, jotka eivät ole viranomaistoiminnalle tyypillisiä.<sup>61</sup> Toisaalta perustelua on myös kritisoitu siitä syystä, että yksityisellä omistajalla ei varsinaisesti olisi edes mahdollisuutta vaalia sen intressien toteutumista puuttuvien vaikutusmahdollisuuksien myötä.<sup>62</sup> Suomessa on direktiivin sallimista poikkeustapauksista huolimatta valittu se linja, ettei sidosyksiköissä saa olla yksityistä pääomaa. Yksityisen pääoman kieltoa käsitellään jäljempänä erillisenä kriteerinään.

Yksinkertaistaen määräysvalta on hahmotettavissa kahden keskeisen osatekijän kautta. Määräysvaltaedellytyksen täytyminen edellyttää vaikutusvaltaa (mahdollisuuteen vaikuttaa tosiasiallisesti yksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin) ja omistajatahojen etujen toteutumista. Määräysvallan on oltava paitsi oikeudellista, myös tosiasiallista.<sup>63</sup> Pelkät nimelliset yhtiöjärjestelyt eivät riitä täyttämään määräysvaltakriteeriä.

### 2.1.3 Ulosmyyntirajat

Hankintalain 15 §:n 1 momentti ilmaisee pääsäännön, jonka mukaan ns. ulosmyynti (out house – myynti) saa olla maksimissaan viisi (5) prosenttia sidosyksikön koko liiketoiminnasta. 500 000 euron määrää ei kuitenkaan saa missään tapauksessa ylittää.<sup>64</sup> Hankintalaissa sovelletaan siis sekä euromääräisiä että prosentuaalisia ulosmyyntirajoja.<sup>65</sup> Jos liiketoiminta ylittää yli 10 miljoonan euron rajan, ulosmyynti ei saa ylittää 500 000 euroa. Sääntöä voidaan kuvata seuraavalla esimerkillä: jos liiketoiminnan määrä olisi esimerkiksi 15 miljoonaa, 5 prosenttia tästä olisi 750 000 euroa. Mainituissa tilanteissa ulosmyyntiä ei kuitenkaan saisi harjoittaa kuin maksimissaan 500 000 euroa. Sen sijaan liiketoiminnassa, jossa liiketoiminta alittaa 10 miljoonan euron rajan, ulosmyyntiä rajoittaa prosentuaalinen sääntö.<sup>66</sup> Jos mainituissa rajoissa ei pysytä, kysymyksessä ei ole sidosyksikkö. Toisin sanoen rajojen noudattamatta jättäminen estää sidosyksikkökriteeristön täyttymisen.<sup>67</sup> Ulosmyyntirajat perustuvat hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan yli 80 prosenttia kyseisen määräysvallassa olevan oikeushenkilön toiminnoista

<sup>60</sup> EUT C-26/03, Stadt Halle ym. v. Arbeitsgemeinschaft ym., k. 50.

<sup>61</sup> Löytty 2009, s. 638–639.

<sup>62</sup> Steinicke 2005, s. 153–154.

<sup>63</sup> Asiaintilaa on kuvattu myös termein *rakenteellinen ja toiminnallinen* määräysvalta, jotka ovat synonyymeja tässä käytetyille termeille *oikeudellinen ja tosiasiallinen*, ks. esim. Voutilainen ym. 2023, s. 279

<sup>64</sup> Eskola ym. 2017, s. 119.

<sup>65</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 284.

<sup>66</sup> Eskola ym. 2017, s. 119.

<sup>67</sup> HE 108/2016 vp., s. 101.

suoritetaan niiden tehtävien täyttämiseksi, jotka se on vastaanottanut määräysvaltaa käyttävältä hankintaviranomaiselta tai muilta kyseisen hankintaviranomaisen määräysvallan alaisilta oikeushenkilöiltä. Kansallinen ratkaisu ulosmyyntirajoista on siis huomattavasti tiukempi, kuin mitä direktiivi sallisi rajojen olevan.

Oikeuskirjallisuudessa on havaittu, että 15 §:n 1 momentissa mainittu termi ”liiketoiminta” on jossain määrin epätasallinen.<sup>68</sup> Havainto vaikuttaa perustellulta. 15 §:n 2 momentissa kuitenkin korjataan 1 momentin epäselvää termiä. 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa mainittua prosenttiosuutta määritettäessä perusteena on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää. 2 momentti siis täsmentää, että ulosmyyntirajat lasketaan nimenomaan liikevaihdosta. Tosin kyseessä on vain pääsääntö: vaihtoehtoisesti laskentaperuste voi hankintalain esitöiden mukaan olla esimerkiksi kyseessä olevalle oikeushenkilölle tai hankintayksikölle aiheutuneet kustannukset palvelujen, tavaroiden ja rakennusurakoiden osalta. Jos taas perustamisajankohdan tai toiminnan aloittamisen ajankohdan tai toiminnan uudelleenjärjestelemisen vuoksi liikevaihtoa tai mainittua vaihtoehtoista laskentaperustetta ei ole saatavilla edeltävän kolmen vuoden ajalta tai jos ne ovat menettäneet merkityksensä, perusteena voidaan esittää tietoja tulevasta liiketoiminnasta.<sup>69</sup>

5 prosentin ja 500 000 euron rajoihin poikkeuksen muodostaa 15 §:n 3 momentti. Sen mukaan prosenttiosuus on pääsäännöstä poiketen 10, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Toisin sanoen sidosyksikköstatus ei murene ulosmyynnin kasvaessa kymmeneen prosenttiin, kun hankintayksikkö on julkaissut HILMA-järjestelmässä avoimuusilmoituksen markkinatarjonnan selvittämiseksi ja tarjonta osoittautuu olemattomaksi. Toisin kuin 1 momentin tarkoittamissa tilanteissa, ei 3 momentin poikkeussäännöksen mukaisissa tilanteissa sovelleta euromääräisiä rajoja lainkaan. 10 prosentin raja pätee riippumatta siitä, kuinka paljon sidosyksiköllä on ulosmyyntiä.<sup>70</sup>

Poikkeus on katsottu olevan tarpeen tilanteissa, joissa sidosyksikön toimintaa vastaavaa sellaista markkinaehtoista toimintaa ei ole, joka olisi paitsi volyymiltään riittävää, myös todellisesti kilpailukykyistä.<sup>71</sup> Poikkeusta on ansiokkaasti perusteltu toteamalla, että kun markkinoilla toimimisen rajoittamisella on pyritty estämään markkinahäiriöitä, ei häiriöitä luonnollisesti voi

---

<sup>68</sup> Eskola ym. 2017, s. 119.

<sup>69</sup> HE 108/2016 vp, s. 102.

<sup>70</sup> Eskola ym. 2017, s. 120.

<sup>71</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 284 ja HE 108/2016 vp., s. 102.

syntyä, jos vapailla markkinoilla ei vastaavaa toimintaa yksinkertaisesti ole.<sup>72</sup> Toisin sanoen poikkeuksen soveltaminen ei vaaranna niitä tavoitteita, joihin sääntelyllä on pyritty.

Käytännössä ilmoittamismenettely mahdollistaa vastaavan toiminnan olemassaolon osoittamisen. Menettely takaa sidosyksikköjärjestelyn avoimuuden ja toisaalta kartoittaa markkinatarjontaa. Hankintayksikön on kuvattava ilmoituksessa sidosyksikön toimintaa ja ulosmyynnin luonnetta. Ilmoitukseen annetaan mahdollisuus vastata määräajan kuluessa. Vastauksella markkinatoimijat voivat osoittaa vastaavan toiminnan olemassaolon. Jos hankintayksikkö saa riittäviä vastauksia toimittajilta, 10 prosentin ulosmyyntiosuutta ei voida soveltaa. Jos hankintayksikkö ei toimi tältä osin lain säännösten mukaan, on menettelystä mahdollisuus valittaa markkinaoikeuteen tai vaihtoehtoisesti tehdä toimenpidepyyntö KKV:lle.<sup>73</sup>

Poikkeussäännöksen avointa luonnetta on perustellusti myös kritisoitu. Oikeuskirjallisuudessa on nimittäin esitetty, että epäselväksi jää, millainen vastaus on käytännössä katsottava säännöksen tarkoittamaksi korkeamman ulosmyyntirajan soveltamisen esteeksi.<sup>74</sup> Talousvaliokunta on tältä osin katsonut, että tällaiseksi riittäväksi vastaukseksi katsotaan vastaus, joka on todettu sekä sisällöllisesti että muilta ehdoiltaan alustavissa sopimusneuvotteluissa suunnitteilla olevaa sopimusta vastaavaksi ja jonka toteuttamiseen vastaaja on sitoutunut.<sup>75</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on huolestuttu siitä, etteivät laki tai esityöt ole tunnistanee tilanteita, joissa sidosyksiköiden ulosmyynnin piiriin kuuluville palveluille kysyntää olisi enemmän kuin 10 prosenttia.<sup>76</sup> Toisaalta osittaisen vastauksen ongelmaan on tarjonnut talousvaliokunta, joka on todennut, että sidosyksiköt voivat tietysti erottaa ulosmyyntirajojen ulkopuolelle jäävän toiminnan toiseen oikeushenkilöön.<sup>77</sup> Toisaalta voidaan samalla myös kysyä, tulisiko sidosyksiköiden mahdollisesta kysynnästä huolimatta ylipäättään saada harjoittaa ulosmyyntiä yli nykyistä 10 %:n rajaa. Sidosyksiköiden toiminnan tarkoitus kun ei ole sama kuin tavallisten markkinayhtiöiden, vaan sidosyksiköiden lähtökohtainen tarkoitus on myydä omistajille palveluja hankintasääntelyn suoman poikkeussääntelyn perusteella. Ulosmyyntirajoilla pyritään kontrolloimaan sidosyksikön

---

<sup>72</sup> HE 108/2016 vp., s. 102.

<sup>73</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 285.

<sup>74</sup> Tällaista kritiikkiä on esittänyt muun muassa Voutilainen ym., ks. Voutilainen ym. 2023 s. 286.

<sup>75</sup> TaVM 31/2016 vp., s. 8.

<sup>76</sup> Eskola ym. 2017, s. 120.

<sup>77</sup> TaVM 31/2016 vp., s. 7. Jatkossa voidaan mahdollisen uudistuksen myötä pohtia myös sitä, onko ulosmyyntirajat ylittävä toiminta edes mahdollista erottaa omaan oikeushenkilöön ainakaan saman konsernin sisällä. Ainakin ehdotettua 10 % omistusosuusvaatimusta tarkasteltaisiin konsernitasolla (ks. työryhmän mietinnön s. 134), joten luontevaa voisi olla, että myös ulosmyyntirajoituksia tarkasteltaisiin konsernitasolla.

aiheuttamia kielteisiä markkinavaikutuksia ja sitä, ettei sidosyksiköt muodostu kuluttajien kannalta haitallisiksi.<sup>78</sup> Näin voidaan myös ajatella, ettei mahdollinen kysyntä voi olla ainoa ulosmyyntirajoituksia ohjaava tekijä, vaan mielessä on pidettävä myös sidosyksikön luonne.

15 §:n mukaiset ulosmyyntirajoitukset ovat muiden sidosyksikköstatusedellytysten tavoin merkittävä sidosyksikkökäsitteen osatekijä. Ulosmyyntirajoitukset, erityisesti niiden taustalla oleva tarkoitus markkinahäiriöiden välttämisestä on syytä pitää mielessä myös myöhemmin sidosyksikkösääntelyyn esitettyjä muutoksia ja niiden mielekkyyttä tarkastellessa. Nykytilan ymmärtäminen on vähintäänkin keskeistä, jotta muutosehdotuksen tarpeellisuutta ja tehokkuutta on mahdollista arvioida nykytilaankin suhteuttaen.

#### 2.1.4 Yksityisen pääoman kieltö

Hankintalain 15 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä on kysymys yksityisen pääoman kiellosta.<sup>79</sup> Kieltö perustuu hankintadirektiivin 12 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka mukaan määräysvallan alaisessa oikeushenkilössä ei saa olla suoria yksityisiä pääomaosuuksia lukuun ottamatta perussopimuksen mukaisia kansallisissa säännöksissä vaadittuja yksityisen pääomaosuuden muotoja ilman määräysvaltaa ja ilman suojaamista, jotka eivät vaikuta ratkaisevasti määräysvallan alaisen oikeushenkilön päätöksiin.

Käytännössä hankintadirektiivi siis suo kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuuden sallia sidosyksiköiltä yksityistä pääomaa. Suomessa ei ole kuitenkaan käytetty kyseistä mahdollisuutta, eikä lainsäädäntö meillä siis edellytä sidosyksiköiltä yksityistä pääomaa.<sup>80</sup>

Yksityisen pääoman kieltö vaikuttaa kohtuullisen suoraviivaiselta kriteeriltä. Tämä ilmenee myös ratkaisusta MAO 64/19, jossa KKV vaati markkinaoikeutta määräämään Loviisan kaupungille seuraamusmaksun siitä syystä, ettei kaupungin väitetysti sidosyksiköltään Posintra Oy:ltä tekemä puitejärjestelyyn perustuva hankinta täyttänyt sidosyksikön kriteereitä yksityisen pääoman kieltöä koskevan vaatimuksen osalta. Posintra Oy:llä omistajia oli noin 30, joista kaksi kolmasosaa oli yksityisiä tahoja. Yksinkertaisesti tästä syystä markkinaoikeus katsoi, että kysymyksessä ei ole

---

<sup>78</sup> KKV: Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti, s. 11.

<sup>79</sup> Ks. hankintalain 15 §:n 1 momentin viimeinen virke: ”Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa”.

<sup>80</sup> HE 108/2016 vp., s. 101, Voutilainen ym. 2023, s. 287.

hankintalain 15 §:n tarkoittama sidosyksikkö ja hankintayksikkö oli toiminut hankintasäännösten vastaisesti tehdessään suorahankinnan. Näyttäisi siltä, että kansallisella tasolla asiaan ei liity lainkaan tulkinnanvaraa, mikä tietysti on linjassa lainkohdan täsmällisen sanamuodon kanssa. Jos yksikössä on vähänkin yksityistä pääomaa, sidosyksikköasema ei täyty. Vastaava linja ilmenee myös esimerkiksi tapauksesta MAO 119/09.

Toisaalta voidaan pohtia, onko oikeustila tältä osin perusteltu. Asiassa C-26/03, *Stadt Halle*, julkisasiamiehen antaman ratkaisuehdotuksen mukaan nimittäin yksityinen pääoma sidosyksikössä ei automattisesti merkitse sidosyksikköaseman täyttymättä jäämistä. Julkisasiamiehen kannanoton mukaan yksityisen vähemmistöosakkaan olemassaolosta huolimatta valvontaa (nykyistä määräysvaltaa) koskeva edellytys voi täytyä.<sup>81</sup> Ratkaisuehdotus ei kuitenkaan ole tulkittavissa nykyisen kansallisen oikeustilan täsmennykseksi, sillä kysymyksessä on ratkaisuehdotus, ei varsinainen tuomio, ja toisekseen asiaa on tulkittu EU-oikeuden, ei liikkumavaraa sisältävän kansallisen oikeuden pohjalta. Tämän pohjalta voidaan silti pohtia, riittäisivätkö kansallisessa laissa määräysvaltaedellytykset saavuttamaan sen tavoitteen, johon yksityistä pääomaa koskevalla kiellolla on pyritty. Toisaalta EU-oikeuskäytännössä on kuitenkin sittemmin vakiintuneesti katsottu, että vähäinenkin yksityinen pääoma katsotaan seikaksi, joka estää hankintayksikön määräysvaltaedellytyksen täyttymisen.<sup>82</sup>

## 2.2 Nykyisen sääntelyn tavoitteet ja vaikutukset

Perinteisesti hankintasäännösten keskeiseksi pyrkimykseksi on ymmärretty se, että hankintojen lopputuloksena olisi laadullisesti mahdollisimman tyydyttävä lopputulos siten, että julkisia varoja käytettäisiin samalla mahdollisimman tehokkaasti (ns. best value of money).<sup>83</sup>

Sidosyksiköt on nähty talouspoliittisesti<sup>84</sup> ja myös oikeudellisesti<sup>85</sup> monimutkaisena ilmiönä.

Sidosyksiköiden on katsottu vaikuttavan haitallisesti markkinoihin, joten sidosyksiköiden käyttöä rajoittaviin sääntelyelementteihin on päädytty siksi, että näitä vaikutuksia saataisiin kontrolloitua.<sup>86</sup> Markkinahäiriön katsotaan syntyvän, jos jollain toimijalla on ns. erityisasema, jonka myötä tällä on

---

<sup>81</sup> Julkiasiamies Stix-Hackl:n ratkaisuehdotus asiassa C-26/03, 23.09.2004, k. 70.

<sup>82</sup> Ks. esim. EUT C-573/07, *Sea ym v. Comune di Ponte Nossa* k. 46.

<sup>83</sup> Halonen 2021, s. 1113.

<sup>84</sup> Halonen 2024, s. 5.

<sup>85</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 267.

<sup>86</sup> Ks. HE 108/2016 vp. ja TaVM 31/2016 vp.

mahdollisuus tarjota tavaroita tai palveluita muita suotuisimmista lähtökohdista. Sidosyksiköiden on katsottu ulosmyynnin kautta vääristävän kilpailua siten, että ne käyttävät hyväkseen omistajiltaan saatuja hankintasopimuksia, jotka on hankittu kilpailuttamatta. Jos kysymys on suurikokoisesta sidosyksiköstä, jo muutaman prosentin ulosmyynti merkitsee euromääräisesti jopa miljoonia.<sup>87</sup>

Nykyisen hankintalain esitöissä on koko tuolloin käsillä olleen uudistuksen tavoitteiksi yleisesti nimetty muun muassa julkisten varojen käytön tehostaminen, pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) osallistumismahdollisuuksien parantaminen tarjouskilpailuissa ja tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaaminen kaikille tarjoajille. Tarkoitus on luonnollisesti ollut panna täytäntöön EU:n hankintadirektiivit EU-oikeuskäytäntö huomioiden.<sup>88</sup> Itse sidosyksikkösääntelyn tavoitteeksi on puolestaan nimetty kilpailuneutraliteetin tehostaminen.<sup>89</sup> Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että sekä julkisilla että yksityisillä toimijoilla on tasavertaiset toimintamahdollisuudet markkinoilla.<sup>90</sup> Nykyistä hankintalakia koskeva hallituksen esitys juontaa juurensa Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan, jossa puolestaan hallituskauden tavoitteeksi on nimetty kilpailun lisääminen ja julkisten palvelujen avaaminen yritysten kilpailulle. Edelleen Sipilän hallitusohjelmassa on tavoiteltu markkinoiden toiminnan, vapaan kilpailun ja pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamista.<sup>91</sup>

Mitä tulee EU-hankintasääntöihin, on niiden päätavoitteena pidetty hankintojen avaamista vääristymättömälle kilpailulle.<sup>92</sup> Hankintadirektiivit jakavat luonnollisesti pitkälti samankaltaiset tavoitteet kansallisen hankintalainsäädännön kanssa.

Näyttäisi siltä, että nykyisen hankintalain 15 §:n sidosyksikköä koskevia edellytyksiä on tiukennettu aiemman hankintalain sidosyksikköedellytyksiin nähden. Aiemmassa hankintalaissa sidosyksiköistä säädettiin lain 10 §:ssä, jonka sanamuoto perustui pitkälti aiemmin esiteltyyn Teckal –tapaukseen.<sup>93</sup>

<sup>87</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 267.

<sup>88</sup> HE 108/2016 vp., s. 1.

<sup>89</sup> HE 108/2016 vp., s. 48.

<sup>90</sup> Ks. esim. hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta HE 40/2013 vp, s. 1.

<sup>91</sup> Sipilän hallitusohjelma Ratkaisujen Suomi 29.05.2015, s. 11 ja 14. Saatavilla osoitteessa:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163399> (käyty 22.02.2025).

<sup>92</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 269.

<sup>93</sup> Aiemman lain sanamuoto kuului näin: ”Tätä lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.”.

Sidosyksiköiden käytön rajaaminen nykyisiin, edellä käsiteltyjen edellytysten täyttymiseen siis perustuu mainittuihin tavoitteisiin muun muassa kilpailuneutraliteetin edistämisestä. Nykyisen lain valmisteluajankohdan asiayhteyteen suhteutettuna nykyisen sääntelyn tausta-ajatuksina näyttäisi olevan, että sidosyksikkösääntelyllä on haluttu tehostaa yrittämisen edellytyksiä ja raivata julkisten instituutioiden jalansijaa yksityisten markkinatoimijoiden tieltä. Nykyistä lakia valmisteltaessa näkemys vaikuttaisi olleen pitkälti se, että sidosyksiköiden silloinen, Teckal –tapaukseen perustuva sääntely oli liian väljä mainittujen tavoitteiden näkökulmasta.<sup>94</sup>

Tie nykyiseen kansallisen tason sidosyksikkösääntelyyn ei ollut helppo. Hankintadirektiivi olisi tullut saattaa kansallisesti voimaan viimeistään huhtikuussa 2016, mutta lopulta se tuli Suomessa voimaan vasta tammikuussa 2017.<sup>95</sup> Lain valmisteluprosessissa kävi ilmi, ettei sääntelyn lopputuloksesta oltu täysin yksimielisiä; osa kannatti esimerkiksi ulosmyyntiin täydellisiä rajoituksia siten, että ulosmyyntiä ei sallittaisi lainkaan, osa taas kannatti hankintadirektiivin sallimaa liikkumavaraa siten, että ulosmyynti sallittaisiin 20 prosenttiin saakka. Edelleen keskustelua aiheutti se, valitaanko kansalliseksi sääntelyratkaisuksi direktiivin sanamuoto vai viitattaisiinko muuhun kilpailulainsäädäntöön siltä osin, kun kysymys on muihin kuin määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin suuntautuvan liikevaihdon tarkastelusta.<sup>96</sup>

Esitöissä on perusteltu ehdotusta ulosmyyntirajoitusten osalta siten, että rajoitusten myötä erityisesti suurten sidosyksiköiden toiminta olisi aiempaa vähäisempää vapailla markkinoilla.<sup>97</sup> Toisin sanoen lainsäätäjän tavoite on nähtävästi ollut se, että kun sidosyksikkö toimii vapailla markkinoilla, se ei voisi hyötyä rajattomasti kilpailueduista, joita se on saavuttanut omistajiensa siltä tekemien hankintojen myötä. Tahtotila vaikuttaisi olleen se, että sidosyksiköiden – lainsäätäjän näkemyksen mukaan – ns. automaattisesti saamat hankintasopimukset omistajiltaan sidosyksikköasemaansa perustuen nähdään epäreiluna kilpailuetuna tavallisiin markkinatoimijoihin nähden, joilla ei ole saman mittakaavan mahdollisuutta hyötyä julkisorganisaatioiden siltä tekemistä hankinnoista. Sidosyksiköiden etulyöntiaseman puolesta puhovina tekijöinä esitöissä mainitaan muun muassa hankintayksiköiden vakaa kysyntä sidosyksiköiden palveluille, kilpailuttamatta jätetyn sopimuksen sisältämä mahdollinen ylikompensaatio, tarjouskilpailuun osallistumatta jättämisen edut

---

<sup>94</sup> Ks. esim. HE 108/2016 vp., s. 17. Sidosyksikkösääntelyä kritisoitiin erityisesti toiminnan ohjautumista koskevan vaatimuksen suhteen.

<sup>95</sup> Halonen 2024, s. 8.

<sup>96</sup> HE 108/2016 vp., s. 34–35.

<sup>97</sup> Ibid., s. 48.

transaktiokustannuksissa sekä maine-edut.<sup>98</sup> Ajatuskulussa näkyy se, että sidosyksikköhankinnat on nähty julkisorganisaatioille oikoreittinä hankkia tavaroita ja palveluita ilman, että kilpailuttamista edes harkitaan. Tämä oletus näkyy selkeästi esitöissä kohdassa, jossa nimenomaisesti todetaan, että sidosyksiköiden käytön rajoittaminen kaventaisi julkisten toimijoiden mahdollisuuksia hankkia palveluita kilpailuttamatta.<sup>99</sup> Mainittuja ajatuksia voi perustellusti tulkita siten, että ne ymmärtävät sidosyksikköhankinnat eräänlaisiksi hankintalain tarkoitushakuisiksi kiertämiseksi. Esitettyjä perusteluita vastaan puolustauduttiinkin muun muassa esittämällä ulosmyyntirajoitusten olevan tarpeetonta EU-sääntelyn kiristämistä, aiheuttavan huoltovarmuudelle uhkaa sekä huomattavia ongelmia esimerkiksi sosiaali- ja terveystalalle sekä vaarantavan perustuslain (731/1999, PL) 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon toteutumisen.<sup>100</sup>

Sidosyksiköiden väitettyjen haitallisten vaikutusten minimoimisen toivotuiksi seurauksiksi arvioitiin muun muassa kilpailun tehostuminen. Tällä puolestaan pyrittiin tavoittelemaan lainsäädäntöuudistuksen yleisiä tavoitteita muun muassa julkisten varojen käytön tehostamisesta ja pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisesta.<sup>101</sup>

Nykyisen sääntelyn vaikutukseksi on havaittu ainakin se, miten selvästi EU-oikeudesta poikkeava, tiukaksikin nimitetty ulosmyyntiraja lienee kasvattanut sidosyksiköiden omistajamäärää. Toisin sanoen, nykyään Suomessa on aiempaa enemmän sidosyksiköitä, joissa on huomattava määrä omistajia. Tämä on varsin luonteva seuraus ulosmyyntirajojen kiristämisestä, sillä aiemmin markkinoilta saatua myyntiä kompensoidaan myymällä entistä enemmän omistusosuuksia. Ilmeisesti havaittavissa on ollut myös, kuinka sidosyksiköt ovat mainostaneet hankintayksiköille, että pienenkin omistusosuuden ostamisen myötä näillä olisi mahdollisuus välttää kilpailuttamisvelvoite.<sup>102</sup> Tältä osin on kuitenkin muistettava, että jo aiemmin käsitelty Sarastia – tapaus lienee ainakin lainvoimaiseksi jäädessään tuovan tällaiseen väitettyyn markkinointiin merkittäviä muutoksia.

### **3 Sidosyksiköiden omistusosuutta koskeva muutosehdotus**

#### **3.1 Ehdotus ja sen tavoitteet**

---

<sup>98</sup> Ibid., s. 53.

<sup>99</sup> HE 108/2016 vp., s. 53.

<sup>100</sup> Halonen 2024, s. 10.

<sup>101</sup> HE 108/2016 vp., s. 53–54.

<sup>102</sup> Halonen 2024, s. 11.

Hallituksen esityksen muotoon laadittu hankintalain uudistusta valmisteleavan työryhmän mietintö julkaistiin 8.1.2025. Mietinnön kirjausten perusteella hankintalakiin ehdotetaan lukuisia, myös varsinaista hankintamenettelyä koskevia muutoksia. Tutkielman kannalta keskeinen on sen sisältämä muutosehdotus sidosyksiköiden sääntelyyn. Ehdotuksen mukaan sidosyksiköiden käyttöä on tarkoitus rajata siten, että hankintalain 15 §:ään lisätään sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskeva vaatimus.<sup>103</sup>

Vähimmäisomistusta koskeva ehdotus on päädytty toteuttamaan siten, että hankintayksikön olisi jatkossa omistettava sidosyksiköstä vähintään 10 %. Vaatimuksesta voitaisiin poiketa vain, kun kysymys on valtio-omisteisesta, kriittisiä toimintoja koskevasta sidosyksiköstä. Poikkeuksista olisi säädetty erikseen erityislaissa.<sup>104</sup> Omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat osakeyhtiö-, säätiö- taikka yhdistysmuotoisena.<sup>105</sup> Tarkalleen ottaen ehdotetun säännöksen sanamuoto kuuluu näin (muutosehdotukset kursivilla):

Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, *jossa hankintayksikön omistusosuus on vähintään 10 prosenttia. Sidosyksikköä koskevaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksessa tulee huomioida emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt.* Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että sidosyksikkö 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.

Ainoa sidosyksikkösääntelyä koskeva muutosehdotus on siis mainittu lisäedellytys, eli vähimmäisomistusvaatimus. Jo hankintadirektiivi vaatii määräysvaltaedellytyksen sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön, eli määräysvaltaedellytykseen ei ole tulossa huojennuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että edellytykset muun muassa hankintayksikön määräysvallan toteutumisesta on täytyttävä myös jatkossa. Jo olemassa olevien kriteerien lisäksi hankintayksiköiltä vaaditaan jatkossa yhä enemmän. Jatkossakaan siis pelkästään se, että hankintayksikkö omistaa yksikön osakkeita vaaditun määrän, ei riittäisi täyttämään sidosyksikköhankinnalle asetettuja vaatimuksia.

---

<sup>103</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 69.

<sup>104</sup> *Ibid.*, s. 69–70.

<sup>105</sup> *Ibid.*, s. 103.

Ajatus sidosyksiköiden käytön rajoittamisesta asettamalla kyseinen omistusvaade on alun perin muotoutunut Kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi –ohjelmassa.<sup>106</sup> Jo ohjelman otsikoinnista voi havaita, mitä omistusvaateen asettamisella on haluttu tavoitella. Sittenkin ajatus on kirjattu Orpon hallitusohjelmaan saakka. Ohjelmassa hallituksen tavoitteiksi on nimetty muun ohella reilun ja avoimen kilpailun edistäminen. Niin ikään ohjelman kirjausten perusteella hallituskauden tavoitteena on määrätietoinen ja vastuullinen markkinoiden avaaminen. Kyseiset tavoitteet onkin määritelty hallitusohjelmassa ”reilumman kilpailun Suomi” –otsikon alla, johon on sisällytetty myös sidosyksiköitä koskevan sääntelyn kehittämistä koskevat kirjaukset.<sup>107</sup>

Hallitusohjelmassa esitetään sidosyksikkörajoitusten tavoitteiksi *julkisten hankintojen ja julkisen sektorin tehokkuuden parantaminen, alueellisen elinvoiman ja yrittämisen edellytysten parantaminen sekä julkishallinnon joustavien toimintatapojen mahdollistaminen*. Siinä on myös nimenomaisesti todettu, että sääntelyllä halutaan rajoittaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia.<sup>108</sup> Edellä luetellut tavoitteet näyttäisivät luonnollisesti toistuvan myös työryhmän mietinnössä.<sup>109</sup>

Huomionarvoista mietinnössä on se, ettei ehdotettua 10 % omistusvaadetta perustella lainkaan. Mietinnöstä puuttuu perustelut siltä osin, miksi juuri mainittu prosenttiluku on nähty tarkoituksenmukaiseksi keinoksi saavuttaa esitetyt tavoitteet. Ilmeisesti rajoittamalla sidosyksiköiden käyttöä sitomalla käyttöoikeus numeerisesti määritettävään rajaan, on haluttu kitkeä sidosyksikkösääntelyyn liittyvää epäselvyyttä ja tulkinnanvaraa. Hankintayksiköt, eivätkä sidosyksiköt itsekään, ole mitä ilmeisimmin olleet tietoisia siitä, milloin sidosyksikköedellytykset täyttyvät. Kuten aiemmin jo todettiin, vallalla on ilmeisesti ollut käsitys, että ostamalla jo vaikka häviävänkkin pienen osuuden osakeyhtiömuotoisen sidosyksikön osakkeista, tie hankintalain soveltamatta jättämiseen on vapaa.

Esitettyjen tavoitteiden perusteella näyttäisi siltä, että sidosyksiköiden käytön rajoittamisella tavoitellaan *1) kilpailuneutraliteettia, 2) markkinahäiriöiden ehkäisemistä ja 3) kustannussäästöjä*.<sup>110</sup> Myöhemmin vastatessa tutkimuskysymykseen siitä, vastaako ehdotus niihin

<sup>106</sup> Kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi –ohjelma 02.03.2023, saatavilla osoitteessa: <https://www.kokoomus.fi/reilumman-kilpailun-suomi/> (käyty 24.02.2025).

<sup>107</sup> Orpon hallitusohjelma 20.6.2023, Vahva ja välittävä Suomi, s. 103-105, saatavilla osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042> (käyty 24.02.2025).

<sup>108</sup> Ibid., s. 105.

<sup>109</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 69–71.

<sup>110</sup> Ibid., s. 64 & 77-78. Ks. myös kuvio 1.

tavoitteisiin, joita ehdotuksella on pyritty tavoittelemaan, tarkastellaan tavoitteina näitä kolmea nimettyä tavoitetta. Tutkielman kannalta ei ole muun muassa rajausnäkökohtien vuoksi mielekäästä tarkastella jokaista hallitusohjelmassa ja mietinnössä ilmaistua tavoitetta kirjaimellisesti, vaan löytää ne ylätasen keskeiset termit, jotka vastaavat näitä erikseen mainituissa asiakirjoissa nimettyjä, yksittäisiä tavoitteita. Tässä hallitusohjelmaan ja mietintöön kirjatut tavoitteet kilpailun edistämisestä, markkinoiden avaamisesta, yrittämisen edellytysten parantamisesta ja kustannustehokkuudesta kuvaavat hyvin esittämiäni kolmea ylätasen tavoitetta. Seuraavaksi perustellaan lyhyesti, miksi.

On havaittu, että markkinoilla toimivilla viranomaisilla voi olla yksityisiin yrityksiin negatiivisia heijastusvaikutuksia siinä määrin, että yritysten toiminta saa vahingollisen kilpailunrajoituksen piirteitä.<sup>111</sup> Kilpailulain (948/2011) 4a luvussa onkin annettu KKV:lle toimivalta valvoa yksityisen ja julkisen toiminnan *kilpailuneutraliteettia*. KKV:n määritelmän mukaan kilpailuneutraliteettivalvonnalla pyritään turvaamaan yksityisten ja julkisten toimijoiden tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla.<sup>112</sup> Näin on todettu myös kilpailulain esitöissä.<sup>113</sup> Kun kilpailuneutraliteetilla näin tarkoitetaan markkinatoimijoiden tasapuolisia lähtökohtia organisaatiomuotoon katsomatta, ja ehdotuksen tavoitteeksi nimetään muun muassa reilun ja avoimen kilpailun turvaaminen, yrittämisen edellytysten parantaminen sekä kustannussäästöt, on perusteltua tulkita mainittuja tavoitteita kilpailuneutraliteetin edistämisyrittämisiksi.<sup>114</sup>

*Markkinahäiriö* voidaan määritellä esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa esitetyin tavoin siten, että jollain toimijalla on sellainen erityisasema, jonka johdosta sillä on muita suotuisammat edellytykset tarjota palveluitaan tai tavaroitaan.<sup>115</sup> Taloustieteessä on esitetty muun muassa, että markkinahäiriöllä tarkoitetaan tehokkuustappioita markkinatalouden oikeusperiaatteille perustuvassa yhteiskuntajärjestelmässä.<sup>116</sup> Markkinahäiriö voidaan näin ollen ymmärtää ilmiönä, jossa markkinatoimijoiden epätasapuolisten lähtökohtien vuoksi markkinatalouden varaan

<sup>111</sup> Kuoppamäki 2018, s. 61.

<sup>112</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kilpailuneutraliteettisääntelyn tavoitteena on tasapuolisen kilpailun turvaaminen. Saatavilla osoitteesta: [Kilpailuneutraliteettisääntelyn tausta - Kilpailu- ja kuluttajavirasto](#) (käyty 25.02.2025)

<sup>113</sup> HE 40/2013 vp, s. 1.

<sup>114</sup> Toisaalta esitetyistä tavoitteista ei suoraan voi päätellä, mikä ehdotuksen antajan käsitys nykyisestä markkinatilanteesta on. Kilpailuneutraliteetilla ei tarkoiteta yksityisten tahojen ylivaltaa, vaan *tasapuolisia* kilpailuedellytyksiä julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Halutaanko ehdotuksella varsinaisesti tavoitella *neutraliteettia*, vai kohentaa yksityisen sektorin jalansijaa julkisen sektorin ylitse? Tämä jäänee osittain tulkinnanvaraiseksi, mutta tutkielma lähtee siitä tulkinnasta, että ehdotuksen tavoite on kilpailuneutraliteetti siinä merkityksessä, kuin se tutkimuskirjallisuudessa on esitetty.

<sup>115</sup> Voutilainen ym. 2023, s. 267.

<sup>116</sup> Vihanto 2010, s. 2.

rakentuva yhteiskunta jää vaille niitä hyötyjä, joita se tasapainoisessa markkinatilanteessa saisi. Tilanne voinee syntyä monista eri tekijöistä, joista kilpailun puute on yksi. Vaikka yksittäinen toimija tai toimijatyyppejä hyötyisikin epätasapainoisesta tilanteesta, kokonaisyöty yhteiskunnan näkökulmasta jää markkinahäiriötilanteesta vajaaksi. Hallitusohjelmassa nimenomaisesti todetaan, että sidosyksiköiden toiminta voi hallituksen näkemyksen mukaan muodostua ongelmaksi sen kilpaillessa yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa.<sup>117</sup> Kun otetaan huomioon vielä edellisessä kappaleessa todettu yrittämisen edellytysten parantamista koskeva tavoite, tarkoitettaneen tällä sitä, että lainsäätäjän tahtotila on saada yksityisille yrityksille menestystä julkisissa hankinnoissa nykyistä enemmän. Voi perustellusti päätyä siihen johtopäätökseen, että sidosyksikkörajoituksilla tavoitellaan markkinahäiriöiden estämistä, vaikka tätä termiä ei nimenomaisesti valmisteluasiakirjoissa tai hallitusohjelmassa käytetä.

Kilpailuneutraliteetti ja markkinahäiriö -termit näyttäisivät olevan melko limittäisiä keskenään. Näin osittain varmasti onkin. Ero lienee lähinnä siinä, että kilpailuneutraliteetti ehkäisee markkinahäiriöiden syntymistä. Toisin sanoen kilpailuneutraliteetin voi nähdä yhtenä välineenä välttää tai korjata markkinahäiriötilaan päätymistä. Keinoja ehkäistä markkinahäiriöitä on yleisesti ottaen lukuisia, mutta tässä tilanteessa näyttäisi vahvasti siltä, että markkinahäiriöiden ehkäisemisen keinoksi on valittu kilpailuneutraliteetin tehostaminen sidosyksiköiden käyttöä rajoittamalla. Tutkielmassa siis arvioidaan ensinnäkin sitä, toteutuuko kilpailuneutraliteetti ehdotetulla lakimuutoksella tarkoituksenmukaisesti, ja toisekseen sitä, ehkäiseekö kilpailuneutraliteetti lainsäätäjän ajattelemalla tavoin markkinahäiriöitä tässä asiayhteydessä.

Kustannussäästöjä koskeva tavoite puolestaan on melko selvä ehdotuksen tavoite. Mietinnössä ilmaistaan suoraan, että omistusosuusvaatimuksella halutaan lisätä kustannussäästöjä hankinnoissa.<sup>118</sup>

### **3.2 Muutosehdotusta kohtaan esitetty palaute**

Tässä luvussa kuvataan omistusosuusvaadetta koskevaa ehdotusta kohtaan esitettyä palautetta. Palaute esitetään järjestyksessä siten, että ensin kuvataan niitä lausuntoja, joissa otetaan kantaa ehdotuksen vaikutuksista sidosyksiköihin. Tämän jälkeen kuvataan vastaavalla tavalla arvioituja vaikutuksia hankintayksiköihin. Lausuntoja ovat esittäneet erityisesti sidos- ja hankintayksiköt itse,

---

<sup>117</sup> Petteri Orpon hallitusohjelma, Vahva ja välittävä Suomi 20.06.2023. Saatavilla osoitteesta: [Hallitusohjelma - Valtioneuvosto - YJA](#) (vierailtu 26.02.2025).

<sup>118</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 62.

näiden etujärjestöt sekä eri viranomaiset, kuten KKV. On syytä tiedostaa, että lausunnonantajat ovat esittäneet palautteensa omista intresseistään käsin. Lausunnoissa toistuvat huomiot perustuvat lähinnä sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden omiin arvioihin ehdotuksen vaikutuksista. Luvussa tuodaan esiin myös ulkopuolisia selvityksiä niistä aiheista, joihin lausunnoissa on otettu kantaa. Luvussa esitetään myös muutamia sellaisia itsenäisiä huomioita, jotka ovat jalostuneet lähinnä annettujen lausuntojen pohjalta.

Tässä luvussa esitettyyn on suhtauduttava tämän lähtökohdan mukaisesti. Arvokas lähde luvussa esitetyille on työryhmän mietintöön annetut lausunnot. Lausunnonantajat – pääasiassa sidosyksiköt ja hankintayksiköt – osannevat realistisesti arvioida mahdollisia vaikutuksia, jotka muutosehdotuksen toteutuessa realisoituisivat.<sup>119</sup> Tältä osin on kuitenkin muistettava, että lausunnot voivat olla jossain määrin puolueellisia. Objektiivisuuden takaamiseksi tarkastelussa otetaan huomioon myös sellaisten tahojen antamia lausuntoja, joissa esitetään muutosehdotuksen mahdollisia vaikutuksia sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden toimintaan ulkopuolisesta näkökulmasta.<sup>120</sup> Myös KKV:n tutkimus omistussuosuuksivaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaa tarjoaa luotettavia tietoja mahdollisista vaikutuksista, josta huomioita esitetään tarkemmin luvussa 3.3.

### 3.2.1 Sidosyksiköt

Suomessa toimii tällä hetkellä arviolta noin 200 sidosyksikköä, joissa on useampi omistaja.<sup>121</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintöön sidosyksiköiden, eri virastojen ja etujärjestöjen toimesta annetuista lausunnoista pääpiirteissään ilmenee, että lakiehdotuksen toteutuminen johtaisi sidosyksiköiden omistusrakenteen muuttamiseen, toiminnan sopeuttamiseen ja toiminnan jatkuvuuden vaarantumiseen. Vaikutuksen arvioidut vaikutukset toki vaihtelevat jonkin verran eri sidosyksiköiden välillä, mutta pääpiirteissään lausunnoissa toistuvat lähinnä kyseiset huomiot. Lausuntojen perusteella näytettäisiin sidosyksiköiden kesken kuitenkin olevan yksimielisiä siitä, että mietintöön kirjatut siirtymäajat eivät ole riittäviä. Sidosyksiköiden näkemystä puoltavat myös muun muassa Kuntaliitto ja KKV.

---

<sup>119</sup> Lakiuudistuksen kiistanalaisuutta osoittaa osaltaan se, että lausuntoja työryhmän mietintöön annettiin yhteensä 607.

<sup>120</sup> Ulkopuolisella taholla viitataan lausunnonantajiin, jotka eivät ole sidosyksiköitä, hankintayksiköitä tai näiden etujärjestöjä.

<sup>121</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistussuosuuksivaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 3.

Omistusrakenteen muutos on varsin luonnollinen seuraus omistusosuusvaatimuksesta niiden sidosyksiköiden osalta, joissa ei nykyisellään toteudu 10 %:n osakeomistus jokaisen osakkaan osalta. On siis hyvä huomata, että välttämättä niissäkään sidosyksiköissä, joissa omistajia on maksimissaan 10 kappaletta, ei prosentuaalinen vaatimus toteudu kaikilta osin. KKV:n selvityksessä on havaittu, että omistusosuusvaatimus ei muuta niiden sidosyksiköiden toimintaa, joilla on korkeintaan 10 omistajaa (tällaiset sidosyksiköt muodostivat KKV:n tutkimuksen aineistosta noin 85 % osuuden).<sup>122</sup> Tässä havainnossa ei kuitenkaan ole otettu huomioon sitä, miten osakkeet jakautuvat prosentuaalisesti kyseisissä sidosyksiköissä. Omistusrakennetta joudutaan epäilemättä muokkaamaan myös useissa pienen omistus pohjan sidosyksiköissä. Tältä osin on syytä pohtia sitä, vastaavatko tällaiset mahdollisesti byrokraattisetkin järjestelyt lakiehdotuksen tavoitteita. Kun tavoitteena on rajoittaa sidosyksiköiden omistajamäärää, eivät pienissä, alle 10 omistajan sidosyksiköissä tehtävät omistusjärjestelyt varsinaisesti edistä tätä tavoitetta. Samalla se on ristiriidassa ehdotuksella tavoiteltavien kustannussäästöjen ja tehokkuuden kanssa.

Sidosyksiköiden antamissa lausunnoissa onkin omistusrakenteiden muutosten osalta huolestuttu erityisesti niiden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta.<sup>123</sup> Lausunnoissa huomautetaan lisäksi, että hallinnollinen ponnistus ei koske pelkästään yhtiötä itseään, vaan myös jokaista omistajaa.<sup>124</sup> Lausunnoissa on myös tuotu esiin näkökohtia omistusjärjestelyistä aiheutuvia käytännön ongelmia. Osakejärjestelyt on nimittäin vaikea toteuttaa, jos osakkaat eivät ole siihen suostuvaisia.<sup>125</sup>

Mietintöön annetuissa lausunnoissa myös selkeästi toistuu se skenaario, että sidosyksiköt tulevat pilkkomaan toimintaansa ehdotuksen toteutuessa.<sup>126</sup> Tämä vaihtoehto on havaittu jo lain valmisteluvaiheessa, ja työryhmän mietinnössä nimenomaisesti mainitaankin, että vaatimus omistusosuuden laskemisesta *konsernitason* on ehdotettu lisättäväksi lakitekstiin vähimmäisomistusosuusvaatimuksen kiertämiseksi.<sup>127</sup> Konsernitason vaatimuksen vuoksi sidosyksiköt näyttäisivätkin valmistautuneen nyt siihen, että toiminta tultaisiin pilkkomaan kokonaan toisistaan erillisiin yhtiöihin. Pilkkomisen osalta lausunnoissa on huolestuttu siitä, että pienet sidosyksiköt eivät voi saavuttaa isompien sidosyksiköiden tavoin synergia- ja skaalaetuja.

---

<sup>122</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024. s. 62.

<sup>123</sup> Ks. esim. Monetra –konsernin lausunto.

<sup>124</sup> Ks. esim. Joki ICT:n lausunto. Ehdotuksen vaikutuksista hankintayksiköihin tarkemmin luvussa 3.2.2.

<sup>125</sup> Ks. esim. Monetra –konsernin lausunto.

<sup>126</sup> Ks. esim. Turun kauppakamarin ja Kouvolan kaupungin lausunto.

<sup>127</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 104.

Näin tuotannon kustannukset tulevat kasvamaan.<sup>128</sup> Osa sidosyksiköistä kuitenkin katsoo, ettei toiminta olisi heidän tapauksessaan jatkossa mahdollista lainkaan.<sup>129</sup> Ehdotus vaikuttaisi väistämättä sidosyksiköihin siten, että omistajapohjan kasvun estyessä vaikeutuisi myös palvelutuotanto. Jotta sidosyksiköt voivat tuottaa palveluitaan mahdollisimman laadukkaasti, edellyttää se riittävän laajaa omistus- ja asiakaspohjaa.<sup>130</sup> Luonnollisesti tämä vaikutus ei realisoitu jo valmiiksi pienen omistajapohjan sidosyksiköissä, mutta sen sijaan suuren omistajapohjan sidosyksiköissä on todennäköistä, että palvelujen laatu heikkenee. Tämän ei kuitenkaan uskota johtavan siihen, että palveluita siirtyisi markkinoille ainakaan merkittävässä määrin.<sup>131</sup>

Mielenkiintoista on, ettei sidosyksiköiden lausunnoissa juuri nimetä markkinatoimijoiksi siirtymisen mahdollisuutta ehdotuksen mahdolliseksi vaikutukseksi.<sup>132</sup> On tietenkin mahdollista, että tämä vaihtoehto on tarkoituksellisesti jätetty mainitsematta, jotta ehdotus ei näyttäisi lainsäätäjän silmin houkuttelevalta. Markkinoiden vahvistaminen on edellä todetuin tavoin selvä päämäärä, jota kohti ehdotuksella pyritään. Sen sijaan lausunnoissa katsotaan lähinnä, että sidosyksiköiden käytön rajoittamisen myötä toiminnat joko siirtyisivät hankintayksikön oman tuotannon piiriin ja sidosyksiköt toimisivat jatkossa nykyistä pienempinä kokonaisuuksina.

Sidosyksiköiden antamissa lausunnoissa korostuu vahvasti se kanta, että mietintöön kirjattuja siirtymäaikoja ei koeta riittäviksi. Siirtymäaikoja kritisoiduissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että toiminnan uudelleenjärjestely on esitettyjä siirtymäaikoja pidempi prosessi. Toiminnan uudelleenjärjestelyllä viitataan esimerkiksi olemassa olevien sopimusten purkamiseen, palveluiden uudelleenkilpailuttamiseen ja yhtiöjärjestelyihin.<sup>133</sup> Niissä huomautetaan lisäksi, että lyhyt siirtymäaika lisää riskiä liian useille samanaikaisille kilpailutuksille, mikä puolestaan saattaa johtaa siihen, että kriittisiä palveluita jää hankkimatta.<sup>134</sup> ICT-alan toimijoiden lausunnoissa puolestaan huomautetaan, että erityisesti ICT-alalla hankinnat, käyttöönotot ja integraatiot vaativat tyypillisesti muita palveluhankintoja pidempiä aikoja.<sup>135</sup> Toisin sanoen näyttäisi siltä, että sidosyksiköiden näkemyksen mukaan siirtymäajoissa ei ole otettu huomioon toimialakohtaisia erityispiirteitä.

<sup>128</sup> Ks. esim. Suomen Kuntaliiton lausunto.

<sup>129</sup> Näin toteaa lausunnossaan esimerkiksi Koha–Suomi Oy.

<sup>130</sup> Ks. esim. Joki ICT lausunto. Lisäksi esimerkiksi Kuntien Hetapalvelut Oy huomauttaa lausunnossaan, että siirtymäaikana palveluiden tuottamista vaikeuttaisi myös se, että työntekijät voivat kokea jatkossa houkuttelevampana työskennellä suoraan kunnille tai vaihtoehtoisesti yksityisen sektorin palveluksessa kuin sidosyksiköissä.

<sup>131</sup> Ks. esim. 2M-IT Oy lausunto.

<sup>132</sup> Osassa lausuntoja kuitenkin mainitaan, että osa toiminnoista siirtyisi mahdollisesti markkinoille.

<sup>133</sup> Ks. esim. Monetra –konsernin lausunto.

<sup>134</sup> Ks. esim. Itä-Suomen yliopiston lausunto.

<sup>135</sup> Ks. esim. Etelä-Savon hyvinvointialueen lausunto.

KKV taas huomauttaa lausunnossaan, että siirtymäajat ehdotetussa muodossaan saattaisivat estää lain tavoitteiden toteutumisen. KKV:n näkemyksen mukaan lyhyistä siirtymäajoista seuraisi kielteisiä kustannusvaikutuksia. KKV ehdottaakin lausunnossaan, että siirtymäajan tulisi olla sellainen, että se sallii nykyisten sopimuskausien jatkamisen niiden voimassaolon päättymiseen saakka, tai että siirtymäaika olisi vähintään kaksi ja puoli vuotta lain voimaantulosta.<sup>136</sup>

Keskeistä on se, että lähes kaikkia mainittuja vaikutuksia yhdistää se, että ne väistämättä lisäävät sidosyksiköiden kustannuksia. Kustannukset luonnollisesti tultaisiin laskuttamaan sidosyksikön asiakkailta, eli hankintayksiköiltä. Tältä osin on kuitenkin huomautettava, että ainakin omistusrakenteiden järjestelyn osalta kustannusvaikutus on luonnollisesti tilapäinen. Näyttäisi joka tapauksessa siltä, että sidosyksiköiden omistajapohjan supistuessa menetetään myös skaalaetuja, mikä viime kädessä näyttäytynee sidosyksikön asiakkaan kustannusten kasvamisena.

### 3.2.2 Hankintayksiköt

Ehdotuksen toteutuessa todennäköiset vaikutukset hankintayksiköihin olisivat pääpiirteissään hallinnollisen taakan kasvaminen, osajaresurssin heikentyminen ja volyyymihyötyjen menettäminen.<sup>137</sup> Tästä kaikesta seuraisi kielteisiä kustannusvaikutuksia. Edelleen lausunnoista tulee ilmi, että ainakin ehdotuksen mukaisen siirtymäajan toteutuessa olisi todennäköistä, että kilpailuttamisen sijaan hankintayksiköt siirtyisivät järjestämään palvelut omana tuotantona.<sup>138</sup>

Hankintayksiköt joutuisivat omistusosuusvaatimuksen voimaantullessa kilpailuttamaan palvelunsa uudelleen, palkkaamaan kilpailuttamista varten hankintaosaamisen hallitsevaa henkilöstöä ja purkamaan tai järjestelemään omistusjärjestelyitään sidosyksiköiden kanssa. Hankintayksiköissä ollaan huolissaan mainittujen toimenpiteiden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta.

Hankintayksiköt ovat voineet esimerkiksi ulkoistaa jonkin tietyn toimialan tai toimialoja täydellisesti sidosyksiköiden hoidettavaksi, jolloin ehdotuksen toteutuminen merkitsisi koko palveluntuotannon uudelleenjärjestelmistä kyseisten toimintojen osalta. Hankintayksiköt joutuisivat myös osallistumaan sidosyksiköiden omistusrakenteiden uudelleenjärjestämiseen. Ne joutuisivat joko luopumaan osakkeistaan tai kasvattamaan omistusosuuttaan. Toimenpiteet aiheuttavat

---

<sup>136</sup> Ks. KKV:n lausunto.

<sup>137</sup> Ks. esim. Suomen Kuntaliiton lausunto.

<sup>138</sup> Ks. KKV:n lausunto.

väistämättä vaivan lisäksi kustannuksia; osakkeiden lunastamisesta täytyy tietenkin maksaa, ja omistusosuudesta luopuminen (ns. exit –prosessi) ei sekään ole ilmainen prosessi.<sup>139</sup>

Hankintayksiköissä ollaan huolissaan uudelleenkilpailuttamisen vaatimista käytännön resursseista, sillä valtaosassa kuntia ei näyttäisi olevan riittävä osaamista hankintojen tekemiseen. Lausunnoissa huomautetaan, että etenkin ICT–palveluiden kilpailuttaminen vaatii erityisosaamista, joita kunnissa ei pääsääntöisesti ole.<sup>140</sup> Toisin sanoen näyttäisi siltä, että hallinnollinen taakka kasvaisi uudelleenkilpailuttamisen myötä, kun hankintayksiköt eivät voisi enää hyödyntää sidosyksiköiltä saatavia palveluita eivätkä sidosyksiköissä olevaa hankintaosaamista. Hankintayksiköt joutuisivat näin väistämättä palkkaamaan kilpailutuksia varten uutta henkilöstöä. Nähdäkseni on mahdollista, että ennen osaavan henkilöstöresurssin palkkaamista, sikäli kun se on edes mahdollista sen aiheuttamien kustannusten vuoksi, hankintojen laatu kärsii puuttuvan osaamisen vuoksi.

Yksi lausunnoissa selvästi esille nouseva huoli on se, että hankintayksiköt menettäisivät merkittäviä volyymihyötyjä, sillä ehdotuksen toteutuessa ne eivät pääsisi enää hyödyntämään sidosyksiköiden neuvotteluvoimaa.<sup>141</sup> Pienten kuntien osalta volyymiedut menetettäisiin siten, että ne joutuvat todennäköisimmin luopumaan omistusosuuksistaan suurempien omistajien tieltä, ja sidosyksikön avulla saatavat skaalaedut menetetään näin ollen tyystin.<sup>142</sup> Suurempien, sidosyksikön omistajapiiriin edelleen jäljelle jäävien hankintayksiköiden osalta vaikutus taas nähdään toteutuvan siten, että pienen omistajapohjan sidosyksiköillä ei ole yhtä laajaa neuvotteluvoimaa kuin suuremmilla sidosyksiköillä.<sup>143</sup>

Lausunnoissa toistuu huomio siitä, että ehdotus ei ota huomioon aluekohtaisia eroja. Suurilla kaupungeilla ja pienillä kunnilla ei ole saman mittakaavan resursseja käytettävissään. Haja-asutusalueilla taas palvelutuotanto on vaikeampi järjestää kuin suurissa kasvukeskuksissa. Harvaan asutuilla alueilla ei nimittäin ole välttämättä riittävästi palveluntarjoajia.<sup>144</sup> Riskinä siis olisi, että syrjäisemmillä alueilla palvelujen tehokkuus kärsisi ja ylipäätään palvelujen saatavuus olisi vaarassa.

<sup>139</sup> Ks. esim. Siilinjärven kunnan lausunto.

<sup>140</sup> Ks. esim. Rovaniemen kaupungin lausunto.

<sup>141</sup> Ks. esim. Valtiovarainministeriön lausunto.

<sup>142</sup> Ks. esim. Tervon kunnan lausunto.

<sup>143</sup> Ks. esim. Suomen Kuntaliiton lausunto.

<sup>144</sup> Ks. esim. Rautalammin kunnan lausunto.

Lainsäätäjän näkökulmasta ehkä mielenkiintoisimpia ovat arviot siitä, miten hankintayksiköt aikoisivat jatkossa tuottaa palvelunsa – onhan lainsäätäjän tavoite se, että palveluita hankittaisiin lakiehdotuksen toteutuessa nykyistä enemmän markkinoilta. Vaihtoehtoja on kolme: omaan tuotantoon siirtyminen, hankkiminen markkinoilta tai palveluntuotannon säilyttäminen entisellään. Viimeksi mainittu tulee kyseeseen niiden hankintayksiköiden osalta, jotka säilyttävät omistussuutensa sidosyksikköön. Vaihtoehtojen toteutumisen arviointi pelkästään lausuntojen pohjalta on haastavaa, sillä lausunnoissa painotetaan pitkälti sitä, ettei lopullisia päätöksiä ole vielä tehty.

Osa hankintayksiköistä arvioi lausunnoissaan, että lakiehdotuksen toteutuessa osuudet sidosyksiköissä myytäisiin ja aiemmin sidosyksikön kautta hankitut palvelut tultaisiin hankkimaan markkinoilta.<sup>145</sup> Osa näin toteavista lausunnonantajista ilmaisee samalla harkitsevansa palvelun omana tuotantona järjestämistä, mutta toteaa sen kuitenkin olevan epärealistista.<sup>146</sup> Osa lausunnonantajista toteaa, että ne pyrkisivät osallistumaan voimassa oleviin yhteishankintoihin siinä määrin kuin se on mahdollista, mutta loput palvelut kilpailutettaisiin.<sup>147</sup> Tämän suuntaisia lausuntoja antavat hankintayksiköt näyttäisivät olevan pitkälti pieniä kuntia, mikä viittaa siihen, että pienet kunnat joutuisivat todennäköisimmin luopumaan sidosyksikköosuuksistaan ehdotuksen toteutuessa.

Suuri osa lausunnonantajista kuitenkin painottaa, että ne tuottaisivat palvelun jatkossa omana tuotantona. Tällaisissa lausunnoissa huomautetaan, että kunnilla ei ole tarpeeksi resursseja kilpailuttaa toimintoja. Eräässä launnossa pidetään myös mahdollisena, että ehdotuksen toteutuminen aiheuttaisi kuntaliitoksia.<sup>148</sup> Asiaan on ottanut kantaa myös opetus- ja kulttuuriministeriö omassa launnossaan, jossa se huomauttaa, että osa korkeakouluista palauttaisi sidosyksiköiden kautta hankitut toiminnot korkeakoulun sisäiseksi tuotannoksi.<sup>149</sup>

Palvelutuotannon hankkiminen sidosyksiköiden kautta kuten ennenkin tulisi kyseeseen niiden hankintayksiköiden osalta, jotka jo omistavat sidosyksikön osakkeista vähintään 10 %<sup>150</sup> tai lunastaisivat lisää osakkeita vaatimuksen täyttämiseksi. Sekä pienten että isompien kuntien ja

---

<sup>145</sup> Ks. esim. Pyhännän kunnan lausunto.

<sup>146</sup> Ks. esim. Kempeleen, Iin ja Limingan kuntien lausunnot.

<sup>147</sup> Ks. esim. Muuramen kunnan lausunto.

<sup>148</sup> Ks. esim. Tervon kunnan, Kauniaisten ja Saarijärven kaupungin lausunnot.

<sup>149</sup> Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto.

<sup>150</sup> Esim. Tampereen kaupunki omistaa lausuntonsa perusteella eräästä sidosyksiköstään jo yli 10 %

hyvinvointialueiden lausunnoissa toistuu se taustaoletus, että isommat toimijat tulisivat ostamaan pienosakkaiden osuudet itselleen.<sup>151</sup>

Hankintayksiköillä – etenkin pienemmällä kunnilla – näyttäisi olevan perusteltu huoli kustannusten kasvusta. Kun pienemmät kunnat jatkossa joutuisivat todennäköisesti väistymään sidosyksiköiden isompien omistajien tieltä, eivät ne pääsisi enää hyödyntämään in-house –yhtiöiden yhteisiä palveluita ja näin palveluiden tehokkuuden kärsiessä samalla todennäköisesti nousisivat myös kustannukset. Sidosyksiköiden volyyymihyödyt menetettäisiin, ja hankintayksiköt pelkäävät, että palvelu jouduttaisiin ostamaan kalliimpaan hintaan markkinoilta.<sup>152</sup> Hankintayksiköt myös huomauttavat, että muutos aiheuttaisi joka tapauksessa merkittäviä transaktiokustannuksia ja pysyviä lisäkustannuksia.<sup>153</sup> Jälkimmäiseksi mainitut koskevat hankintayksiköitä niiden kokoon katsomatta.

### 3.3 Lainsäädännön valmisteluprosessi ja keskeiset sidosryhmät

Ajatus 10 %:n omistusvaateesta esitettiin vuonna 2023 Kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi –ohjelmassa.<sup>154</sup> Ohjelmassa on esitetty lukuisia Kokoomuksen näkemyksen mukaan markkinataloutta hyödyntäviä toimenpiteitä, joista sidosyksiköiden käytön rajoittaminen on yksi. Ehdotusta pohjustaa ohjelman tekstin perusteella se ajatus, että sidosyksiköitä käyttämällä pyritään tarkoitushakuisesti kiertämään hankintalakia ja että julkisten toimijoiden olisi syytä tehdä hankintansa lähtökohtaisesti markkinatoimijoilta.<sup>155</sup>

Sittemmin ohjelmassa esiintyneet ajatukset kirjattiin myöhemmin muotoutuneeseen Orpon hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman luvun 6.2 mukaan hallituksen tavoitteena on reilun ja avoimen kilpailun edistäminen. Hallitus haluaa avata markkinoita määrätietoisesti ja vastuullisesti, luoda edellytyksiä kotimarkkinoiden kasvulle sekä suomalaisen hyvinvoinnin ja vapauden lisääntymiselle. Toimenpiteiden uskotaan parantavan kilpailunedellytyksiä ja hyödyttävän näin lopulta suomalaisia kuluttajia.<sup>156</sup> Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hallitusohjelmaan myös kirjattiin konkreettisesti

<sup>151</sup> Esim. Oulun kaupungin lausunnosta on pääteltävissä, että omistusjärjestelyin pyrittäisiin turvaamaan sidosyksikköaseman täyttyminen eräiden sidosyksiköiden osalta myös jatkossa.

<sup>152</sup> Ks. esim. Kalajoen kaupungin lausunto.

<sup>153</sup> Ks. esim. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lausunto.

<sup>154</sup> Kokoomuksen Reilumman kilpailun Suomi –ohjelma 02.03.2023, saatavilla osoitteessa:

<https://www.kokoomus.fi/reilumman-kilpailun-suomi/> (käyty 24.02.2025).

<sup>155</sup> Ibid., luku 3: Edistetään kilpailua julkisilla hankinnoilla.

<sup>156</sup> Petteri Orpon hallitusohjelma, Vahva ja välittävä Suomi 20.06.2023. Saatavilla osoitteesta: [Hallitusohjelma - Valtioneuvosto - YJA](#) (vierailtu 16.03.2025), s. 103.

ehdotus 10 %:n omistusosuusvaatimuksesta.<sup>157</sup> Lain valmistelu kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan, joka asetti valmistelua varten työryhmän sekä antoi KKV:lle toimeksiannon teettää selvityksen ehdotuksen vaikutuksista.<sup>158</sup>

Selvityksessä arvioitiin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksia sidosyksiköihin, niiden omistajiin ja sidosyksiköiden kanssa samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Selvitys perustuu KKV:n keräämään aineistoon sidosyksiköistä ja niiden omistajista, kyselyistä ja sidosryhmätapaamisista saatuihin tietoihin sekä aiempaan tutkimuskirjallisuuteen. KKV keräsi tutkimusta varten aineiston, johon lukeutuvat kaikki Suomessa sidosyksikköasemassa toimivat yhtiöt ja niiden omistajat.<sup>159</sup>

KKV havaitsi selvityksessään kolme mahdollista seurausta omistusosuusvaatimuksesta.

Ensimmäinen on se, että *omistusosuusvaatimus ei muuta omistajan ja sidosyksikön toimintaa*. Tämä olisi selvityksen perusteella todennäköinen vaikutus pienen (alle 10 omistajaa) omistajapohjan sidosyksiköissä. On syytä huomata, että pienen omistajapohjan sidosyksiköt muodostavat 85 % selvityksen aineistosta. Toisin sanoen havainnon perusteella valtaosa sidosyksiköistä jatkaisi toimintaa entiseen tapaan.<sup>160</sup>

Toinen mahdollinen seuraus selvityksen mukaan olisi, että *aiemmin sidosyksiköltä hankittu toiminto tuotetaan jatkossa hankintayksikön omana tuotantona tai tilalle perustettaisiin pienempiä sidosyksiköitä*. Sen sijaan, että toiminto hankittaisiin markkinoilta, kuten lakiehdotuksen ilmeinen tavoite näyttäisi olevan, toiminto jäisi tässä skenaariossa yhä julkisen palvelutuotannon varaan. Selvityksessä huomautettiin tältä osin, että kustannukset todennäköisesti kasvaisivat: skaalaedut menetettäisiin, kun yksittäisten toimijoiden omasta tuotannosta tai pienempien sidosyksiköiden toiminnasta syntyisi päällekkäisiä kustannuksia.<sup>161</sup>

Kolmas selvityksessä esitetty seuraus on, että *toiminto hankittaisiin markkinoilta*. KKV huomautti tältä osin, ettei tämä kuitenkaan automaattisesti johda kustannussäästöihin. Kustannussäästöt joko syntyvät tai ovat syntymättä riippuen siitä, millainen markkinatarjonta kulloinkin kyseessä olevalla

---

<sup>157</sup> Ibid., s. 105.

<sup>158</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024.

<sup>159</sup> Ibid., s. 3.

<sup>160</sup> Ibid., s. 62. Tältä osin on kuitenkin syytä huomata, että vaikka tällaiset sidosyksiköt sinänsä jatkaisivat toimintaansa kuten ennenkin, aiheuttaisi ehdotus toteutuessaan myös tällaisissa sidosyksiköissä hallinnollista taakkaa aiheuttavia omistusjärjestelyitä. Vaikka omistajamäärä olisi alle 10, 10 %:n omistusosuusvaade ei toteudu kaikilta osin kaikissa sidosyksiköissä.

<sup>161</sup> Ibid., s. 62.

hankinnalla on. Jos tarjontaa on riittävästi ja markkinoilla on näin aitoa kilpailua, on todennäköistä, että kustannussäästöjä saadaan – jos kilpailua taas ei ole, kustannussäästöt jäävät helposti saamatta. Tämän lisäksi KKV huomautti, että kustannuksia syntyy myös siitä, että hankintayksiköt joutuvat palkkaamaan henkilöstöä suorittamaan hankintoja.<sup>162</sup>

Selvityksen johtopäätöksenä esitettiin, että omistusosuusvaatimus ei todennäköisesti synnyttäisi hallituksen kaavailemia kustannussäästöjä, vaan päinvastoin nostaisi kustannuksia. Suurimpaan osaan sidosyksiköistä muutos ei myöskään oleellisesti vaikuttaisi. Myös tältä osin selvitys siis näyttäisi sotivan hallituksen kaavailemia tavoitteita vastaan. Omistusosuusvaatimuksen tunnistetaan kuitenkin todennäköisesti rajoittavan järjestelyitä, jotka hallitus katsoo ongelmallisimmaksi (suuren omistajapohjan sidosyksiköiden käyttö hankintalain kiertämistarkoituksessa).<sup>163</sup>

Vaihtoehtona kategoriselle 10 %:n omistusosuusvaatimukselle KKV esitti ensinnäkin poikkeussäännöksen, joka mahdollistaisi sidosyksikköhankinnat sellaisten palveluiden osalta, jotka tuotettaisiin itse joka tapauksessa. Tapana muotoilla poikkeus KKV esitti, että myös 10 %:a pienempi omistusosuus olisi sallittu, kunhan sidosyksikön liikevaihto olisi riittävän pientä.<sup>164</sup>

EK on teettänyt selvityksen muutosehdotuksen kustannusvaikutuksista ICT-alalla. Selvityksen keskeisinä johtopäätöksinä esitetään, että keskipitkällä aikavälillä kustannukset laskevat tai pysyvät olennaisilta osin samalla tasolla. Selvityksen mukaan muutuskustannukset olisivat todennäköisesti pienemmät kuin mahdollisesta kilpailun lisääntymisestä aiheutuvat pysyvät kustannussäästöt.<sup>165</sup> Nähtäväksi jää, osoittautuuko hankintayksiköiden huoli kustannusten kasvusta turhaksi.

20.2.2024 työ- ja elinkeinoministeriö asetti työryhmän hankintalain muutosten valmistelemista varten. Työryhmän toimikausi kesti aina 30.11.2024 saakka, ja hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus lainsäädäntömuutoksista luovutettiin ministeriölle tammikuussa 2025. Työryhmän tehtävänä oli arvioida ja valmistella keskeiset ehdotukset sekä hankintalain että erityisalojen hankintalain muuttamiseksi.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Ibid., s. 63.

<sup>163</sup> Ibid., s. 65.

<sup>164</sup> Ibid., s. 65.

<sup>165</sup> Pyykkönen, Jussi: Selvitys sidosyksikköhankinnoista.

<sup>166</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 10.

Varsinaisessa työryhmän mietintöasiakirjassa toistuvat sidosyksikkökirjausten osalta pitkälti hallitusohjelmassa mainitut tavoitteet. Mietintöasiakirjan sisältö on tuotu esiin keskeisiltä osin luvussa 3.1, joten sitä ei ole tarpeen toistaa tässä luvussa. Mietinnössä luonnollisesti kuvataan myös edellä tässä luvussa keskeisiltä osin selostettu KKV:n tutkimusraportti, joka teetettiin työryhmän työskentelyä palvelevaksi. Valmisteluprosessin ja keskeisten sidosryhmien hahmottamiseksi tässä on syytä keskittyä siihen, miten työryhmä on työskennellyt ja millaisia asioita se on mietintöä valmistellessaan ottanut huomioon.

Työryhmä näyttäisi nimenneen sen eri elimiin lukuisien eri tahojen edustajia, muun muassa eri ministeriöiden jäseniä, elinkeinoelämän tahoja ja erilaisten, sekä julkista että yksityistä sektoria edustavien liittojen ja yhdistysten edustajia.<sup>167</sup> Työryhmä järjesti työnsä aikana kolme keskustelutilaisuutta ehdotetusta sidosyksikkösääntelystä, joihin osallistuivat muun muassa kuntasektorin, hyvinvointialueiden, sidosyksiköiden, elinkeinoelämän ja erilaisten yhdistysten edustajia.<sup>168</sup> Erikseen työryhmä kuuli työ- ja elinkeinoministeriön hallitusneuvosta ja johtavaa asiantuntijaa ja valtion varainministeriön erityisasiantuntijaa.<sup>169</sup>

Työryhmän mietintö julkaistiin lausuntopalvelussa, ja siihen pystyi antamaan lausuntoja aina 11.3.2025 saakka.<sup>170</sup> Lausuntoja annettiin yhteensä 607 kappaletta. Lausunnonantajien joukossa on niin sidosyksiköitä, hankintayksiköitä, näiden etujärjestöjä, elinkeinoelämän toimijoita kuin ministeriöitäkin.

Kustos Ry:n teettämän selvityksen<sup>171</sup> mukaan sidosyksikkösääntelyä koskevaan ehdotukseen kantaa ottavista lausunnoista 78,3 % on kriittisiä 10 %:n vähimmäisomistusvaatimusta kohtaan. Kustos Ry huomauttaa myös, että ainoastaan NATO-jäsenyyttä, koronaa ja digitaalista henkilöllisyyttä koskevat asiat ovat saaneet palvelussa tätä ehdotusta enemmän lausuntoja. Kritiikkiä omistusosuusvaatimus saa selvityksen mukaan pääasiassa sen aiheuttamien kustannusten, puutteellisen vaikutusarvion ja perustuslain vastaisuuden vuoksi.<sup>172</sup>

---

<sup>167</sup> Ks. Ibid., s. 10-11: mainittu mm. valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, KKV, Suomen Kuntaliitto Ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Suomen Yrittäjät Ry, Hansel Oy.

<sup>168</sup> Ks. Ibid., s. 12: mainittu mm. Tampereen ja Helsingin kaupunki, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Tiera Oy, SOL Palvelut Oy.

<sup>169</sup> Ibid., s. 12.

<sup>170</sup> Lausuntojen sisältämät vaikutukset sidosyksiköihin ja hankintayksiköihin kuvattu edellä luvussa 3.2

<sup>171</sup> Kustos Ry: 607 lausuntoa hankintalaista: Täystyrmäys – jopa VNK, VM, PLM, STM, MMM ja YM vastustavat. Saatavilla osoitteesta: <https://kustos.fi/607-lausuntoa-hankintalaista-taystyrmays-jopa-vnk-vm-plm-stm-mmm-ja-ym-vastustavat/> (vierailtu 19.3.2025). Kustos Ry on in house –yhtiöiden etujärjestö.

<sup>172</sup> Ibid.

On perusteltua tulkita, että lausuntojen suuri määrä kertoo siitä, että ehdotus jakaa mielipiteitä. Mielenkiintoista on myös, että suurin osa lausunnoista on kriittisiä omistussuosivaatimusta kohtaan. Kannatusta ehdotukselle antavat lähinnä elinkeinoelämän toimijat, kuten Suomen Yrittäjät Ry.<sup>173</sup> Jakauma näyttäisi on loogiselta: lausunnonantajat lausuvat omista intresseistään käsin, eli hankintayksiköiden edustajat haluaisivat jatkossakin hyödyntää sidosyksikköhankintoja, kun taas yrittäjät haluaisivat kasvattaa mahdollisuuksiaan saada toimeksiantoja julkiselta sektorilta.

On syytä huomioida se lausunnoissakin korostunut huomio, että mietinnön perusteella lain vaikutustenarviointi on ollut varsin vähäistä. Ilmeisesti vaikutustenarviointina on tarkoitus hyödyntää lausuntopalvelun kautta saatuja laununtoja. Ei näyttäisi olevan aivan selvää, voidaanko tällaista menettelyä pitää huolellisen lainvalmistelun näkökulmasta hyväksyttävänä. Saman huomion on esittänyt muun muassa Kuntaliitto.<sup>174</sup>

Valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutustenarviointiohjeessa on ohjeistettu sitä, miten lainvalmistelun yhteydessä vaikutustenarviointi tulee asianmukaisesti hoidetuksi. Ohjeessa luonnollisesti todetaan, että sääntelyn sidosryhmät voivat tarjota merkittäviä huomioita ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista, ja että osallistava lainvalmisteluprosessi vahvistaa luottamusta päätöksentekoon ja lisää sen hyväksyttävyyttä.<sup>175</sup> Tältä osin lainvalmistelussa on toimittukin aivan oikein, kun laununtoja on pyydetty. Rungas lausuntomäärä vahvistanee vaikutustenarvioinnin vakuuttavuutta. Kuitenkin ohjeessa todetaan myös muun muassa, että vaikutustenarvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava lainvalmisteluhankkeen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen. Vaikutustenarvioinnin monipuolisuuteen tulisi panostaa etenkin, kun kysymys on vaikutuksiltaan merkittävästä hankkeesta.<sup>176</sup> Näin ollen vaikutustenarviointia ei voine perustaa yleisluontoiseen lausumapyyntöön, joka ei huomioi muun muassa sitä, että palveluiden järjestämisen edellytykset vaihtelevat alueittain ja toimialoittain.<sup>177</sup> Olisi myös tarkoituksenmukaista, että lausunnonantajilla olisi mahdollisuus lausua vaikutustenarvioinnista. Nyt, kun lausumia itsessään on käytetty keskeisenä vaikutustenarvioinnin välineenä, ei

---

<sup>173</sup> Kustos Ry:n teettämän selvityksen perusteella ehdotusta puolletaan 125 lausunnonssa, joista 85 on annettu elinkeinoelämän edunvalvontatahojen toimesta.

<sup>174</sup> Ks. Suomen Kuntaliiton lausunto työryhmän mietintöön, saatavilla myös osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2025/tyoryhmamietinto-hankintalain-muuttamiseksi>.

<sup>175</sup> Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisu 2022:66, s. 11.

<sup>176</sup> Ibid., s. 12.

<sup>177</sup> Tämänkin huomion on esittänyt myös muun muassa Kuntaliitto, ks. Suomen Kuntaliiton lausunto työryhmän mietintöön, saatavilla myös osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2025/tyoryhmamietinto-hankintalain-muuttamiseksi>.

lausunnonantajilla ole mahdollisuutta lausua vaikutustenarvioinnista jälkikäteen. Tällainen olisi toivottavaa, jotta aito osallistavuus toteutuisi mahdollisimman tehokkaasti.

Mietinnön keskeisenä vaikutustenarviointivälineenä on toki käytetty KKV:n perusteltua ja kattavaa selvitystä<sup>178</sup>, mutta näyttäisi siltä, ettei sen johtopäätöksiä ole otettu mietinnön ehdotuksissa riittävässä määrin huomioon. Erityisesti, kun kysymys on vaikutuksiltaan hyvin mittavasta lainsäädäntöehdotuksesta, tulisi vaikutustenarviointiin kiinnittää aivan erityistä huomiota. Kuitenkin se, että työryhmä on antanut KKV:lle toimeksiannon tehdä kyseinen selvitys, toteuttaa asianmukaisesti huolellisen lainvalmistelun vaatimuksia. Vaikutustenarvioinnin lopullinen vaikuttavuus selviää vasta silloin, kun nähdään, miten työryhmän mietintöön annettuihin lausuntoihin reagoidaan.

Varsinainen hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä kuluvan syksyn 2025 aikana, ja laki on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2026. Nähtäväksi jää, miten lainvalmistelussa reagoidaan runsaasti kritiikkiä sisältäviin lausuntoihin, ja eteneekö lakiehdotus työryhmän mietinnön mukaisena eduskuntaan.

### 3.4 Ehdotuksen suhde EU-oikeuteen

Tässä luvussa tarkastellaan esitetyn sidosyksiköiden käyttöä rajoittavan lainsäädäntöehdotuksen oikeudellista sallittavuutta. Tarkoitus on tarkastella sitä, onko EU-oikeuden puitteissa mahdollista säätää kansallisesti sidosyksiköiden käytön rajoittamisesta esitetyn ehdotuksen mukaisesti. Suomen hankintalain 15 §:n taustalla vaikuttaa edellä käsitelty hankintadirektiivin 12 artikla. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisessa sidosyksikkösäätelyssä on otettava huomioon hankintadirektiivin vaatimukset.

EU-direktiiveissä on kysymys vain saavutettavan tuloksen osalta velvoittavasta sääntelystä.<sup>179</sup> Kunkin jäsenvaltion on erikseen saatettava direktiivi kansallisesti voimaan, eli direktiivi ei ole sellaisenaan voimassa olevaa sääntelyä, kuten asetukset taas ovat.<sup>180</sup> Direktiiveillä tavoiteltava harmonisoinnin taso vaihtelee: täysharmonisoivalla direktiivillä määritellään velvoitteiden laajuus tyhjentävästi. Tällöin jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi kansallisesti voimaan poikkeamatta

---

<sup>178</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024.

<sup>179</sup> Penttinen ym. 2017, s. 19.

<sup>180</sup> Raitio ym. 2020, s. 81.

direktiivin määräyksistä kumpaankaan suuntaan, eli edes tiukentavia kansallisia sääntelyvaihtoehtoja ei hyväksytä. Vähimmäisharmonisoivalla direktiivillä puolestaan määritellään kansallisessa lainsäädännössä noudatettava vähimmäistaso. Tällöin jäsenvaltioilla on mahdollisuus toteuttaa sääntely direktiivin edellyttämää vähimmäistasoa tiukemminkin.<sup>181</sup>

Hankintadirektiivin mukaan kilpailuttamisvelvoitetta koskeviin poikkeuksiin on suhtauduttava suppeasti. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintadirektiivin mukaisia tarkoituksia ei vaaranneta, jos jäsenvaltiot asettavat sidosyksikköpoikkeukselle hankintadirektiiviä tiukempia vaatimuksia.<sup>182</sup> Toisaalta hankintadirektiivin perusteluissa nimenomaisesti todetaan, ettei sääntelyllä tule puuttua hankintayksiköiden mahdollisuuksiin järjestää palvelunsa muulla tavoin kuin hankintasopimuksin.<sup>183</sup> Asetelma näyttäisi olevan se, että hankintadirektiivi sisältää lähtökohtaisesti liikkumavaraa, mutta esitettyä muutosehdotusta on silti syytä tarkastella tarkemmin EU-oikeuden näkökulmasta kokonaisuutena.

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) on ottanut kantaa omistususuusvaatimuksen asettamisen EU-oikeuden mukaisuuteen jo vuonna 2023.<sup>184</sup> EK:n tulkinta on, että hankintadirektiivi ei ole täysharmonisoiva direktiivi.<sup>185</sup> EK nostaa esiin esimerkiksi EUT:n tapauksen C-91/19, *Rieco*, jossa kysymys oli siitä, rajoittaako EU-oikeus mahdollisuutta asettaa kansallisesti direktiiviä tiukempia edellytyksiä sidosyksikköhankinnoille. Tarkalleen ottaen tapauksessa kysymys oli siitä, voitiinko kansallisesti sidosyksikköhankintojen edellytykseksi asettaa, että markkinahankinta ei ole mahdollinen ja se voidaan näyttää toteen, ja että hankintayksikön olisi perusteltava, mitä yhteiskunnallista hyötyä sidosyksikköhankinnalla saavutetaan.<sup>186</sup> EUT päätyi siihen tulokseen, että tällaiset sidosyksikkörajoitukset ovat direktiivin valossa sallittuja.<sup>187</sup> EK tulkitsee lähinnä

---

<sup>181</sup> Ojanen 2016, s. 41–43.

<sup>182</sup> Raitio ym. 2025, s. 8.

<sup>183</sup> Hankintadirektiivin perusteluosion k. 5: ”Tässä direktiivissä ei millään tavalla velvoiteta jäsenvaltioita turvautumaan alihankintaan tai ulkoistamiseen sellaisten palvelujen suorittamisessa, jotka ne haluavat suorittaa itse tai järjestää muulla tavalla kuin tässä direktiivissä tarkoitetuilla hankintasopimuksilla.”

<sup>184</sup> EK on yritysten etujärjestö, joka nimeää tavoitteekseen ”rakentaa innostavaa ja vetovoimaista Suomea, jossa ihmisillä on töitä ja yrityksillä on mahdollisuus onnistua ja investoida”, ks. EK:n nettisivut <https://ek.fi/> (vierailtu 4.11.2025). EK on ollut alusta asti mukana tukemassa sidosyksiköiden käytön rajoittamista, ja ilmaiseekin EU-oikeudellisessa selvityksessään ehdottaneensa sääntelymuutosta, ks. EK 2023, s. 1.

<sup>185</sup> EK 2023, s. 2.

<sup>186</sup> EUT, C-91/19, *Rieco*

<sup>187</sup> *Ibid.*, k. 42.

mainittuun tapaukseen nojaten, että sidosyksikkösääntely voi kansallisesti olla tiukempaa kuin direktiivissä.<sup>188</sup>

*Raitio* ja *Kuusela* ovat lähestyneet EU-oikeuden ja ehdotetun omistusosuusvaatimuksen suhdetta siitä näkökulmasta, että vaikka sidosyksikkösääntelyn rajoitukset ovat edellä todetuin tavoin lähtökohtaisesti sallittuja<sup>189</sup>, tulisi rajoitusten asettamisessa huomioida yleiset oikeusperiaatteet ja EU-oikeuden muut vaatimukset.<sup>190</sup> Kun lainsäätäjän tavoite on vahvistaa määräysvaltaa asettamalla omistusosuusvaatimus, kyseenalaisena voidaan *Raition* ja *Kuuselan* mukaan pitää ensinnäkin sitä, onko yhtiöoikeudelliseen omistusosuuteen perustuva käsitys määräysvallasta linjassa EU-oikeudessa määritellyn määräysvaltakäsitteen kanssa.<sup>191</sup> EU-oikeuden etusijaperiaatteen vuoksi kansallisesti ei voi kävellä EU-oikeudellisesti määriteltyjen käsitteiden ylitse. EUT:n oikeuskäytännössä määräysvallan käsitettä on nimittäin tulkittu moninaisten elementtien, ei yksinomaan yhtiöoikeudellisen määräysvallan kautta. Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että asiayhteydestä riippuen nimenomaisesti muut seikat kuin yhtiöoikeudellinen omistus ovat olleet toisinaan ratkaisevassa asemassa määräysvaltakäsitteen tulkinnassa.<sup>192</sup> On siis kyseenalaista tulkita, että hankintadirektiivissä määritelty määräysvalta viittaisi nimenomaan yhtiöoikeudelliseen määräysvaltaan. Muita EU-oikeuden näkökulmasta huolestuttavia riskejä ehdotetussa sääntelyssä ovat syrjinnän-, suhteellisuuden ja oikeusvarmuuden periaatteet eli se, kuinka nämä perustavanlaatuiset periaatteet jatkossa toteutuisivat ehdotetun sääntelyn realisoitumisen myötä.<sup>193</sup> EUT:n ratkaisussa C-285/18, *Irgita*, tuomioistuimien totesi, että kansallinen harkintavalta ei ole rajoittamatonta, kun kysymys on EU-oikeuden piiriin kuuluvista asioista. Vaikka joustoa olisi, on yhä otettava huomioon EU-oikeuden perustavanlaatuiset säännöt, ja tehtävä kansallisia lainsäädäntöratkaisuja näiden sääntöjen puitteissa.<sup>194</sup>

Näyttäisi siltä, että itse hankintadirektiivin 12 artikla ei rajoita kansallisen lainsäätäjän mahdollisuuksia tiukentaa sidosyksikkösääntelyä. Toisin sanoen puhtaasti hankintadirektiivin 12 artiklan näkökulmasta tarkasteltuna omistusosuusvaatimuksen asettaminen on sallittua. Perusteltuina voidaan kuitenkin pitää huomioita siitä, että sääntelyn käytännön seuraukset voivat

<sup>188</sup> EK 2023, s. 2. Lisäksi EK viittaa tulkintansa tueksi 12 artiklaan sen perusteluineen yksilöimättä kuitenkaan tarkemmin, mikä elementti artiklassa tai sen perusteluissa viittaa direktiivin sallivan tiukemman kansallisen sääntelyn. EK vaikuttaa kuitenkin olevan varma, että tiukempi kansallinen sidosyksikkösääntely on rajoituksetta sallittua.

<sup>189</sup> *Raitio* ym. 2025, s. 8.

<sup>190</sup> *Ibid.*, s. 9–11.

<sup>191</sup> *Raitio* ym. 2025, s. 14.

<sup>192</sup> Ks. esim. EUT C-340/04, *Carbotemo*, k. 37.

<sup>193</sup> *Raitio* ym. 2025, s. 9–11.

<sup>194</sup> EUT C-285/18, *Irgita*, k. 48.

olla ristiriidassa yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Tästäkin näkökulmasta olisi toivottavaa, että lainsäätäjät arvioisi ehdotuksen vaikutuksia kattavammin ja suhteuttaisi ne mahdollisiin riskeihin EU-oikeuden toteutumisen kannalta. Näin olisi huolellisen lainvalmistelun takaamiseksi hyvä toimia siitäkkin huolimatta, että Raition ja Kuuselan tulkintoja voidaan osittain pitää myös tulkinnanvaraisina.<sup>195</sup> Toiseksi lainsäätäjän olisi syytä vähintäänkin ottaa kantaa siihen, onko määräysvallan täsmentäminen yhtiöoikeudellisella omistusosuusvaatimuksella ristiriidassa EU-oikeudellisen määräysvaltakäsitteen kanssa. Tätä ei ehkä kuitenkaan voida pitää yhtä suurena riskinä kuin oikeusperiaatteiden toteutumisen mahdollinen kärsiminen, sillä ehdotetulla omistusosuusvaatimuksella ei ole tarkoitus puuttua nykyiseen, jo hankintalaista löytyvään ja direktiivin kanssa linjassa olevaan määräysvaltavaatimukseen. Nykyinen määräysvaltakriteeri tulisi siis jatkossa täytyä aivan kuten nykyäänkin, mutta ehdotettu omistusosuusvaatimus olisi vain lisäkriteeri.

## **4 Sääntelyteoreettinen analyysi**

### **4.1 Lähtökohtia**

Luvussa 4 tarkastellaan sääntelyteoreettisesta näkökulmasta sidosyksiköiden käytön rajoittamista koskevaa lainsäädäntöehdotusta. Luvussa kerrataan aluksi tavoitteet, joita ehdotuksella tavoitellaan. Tarkoitus on analysoida sitä, onko sääntely tavoitteiden toteuttamisen kannalta tarpeen, ja millainen sääntelyvaihtoehto tukee parhaiten kyseisiä tavoitteita. Luvussa käydään näin läpi myös mahdolliset vaihtoehtoiset sääntelymallit. Alaluvuissa käsitellään yksityiskohtaisemmin kutakin tavoitetta kerrallaan siten, että arvioidaan tarkastelussa olevien vaihtoehtojen mahdollisia vaikutuksia kunkin tavoitteen näkökulmasta.

Kysymyksessä on normatiivisen sääntelyteorian kautta tapahtuva tarkastelu. Normatiivisen sääntelyteorian avulla analysoidaan sitä, mikä on mielekkäin keino tavoittaa jokin yhteiskunnallinen tavoite. On syytä korostaa, että kysymys ei ole pelkästään mahdollisten eri sääntelyvaihtoehtojen välillä tapahtuvasta punninnasta, vaan oikeudellisen sääntelyn tutkimuksessa lähtökohta on se, tarvitaanko sääntelyä ylipäätään. Oikeudellista sääntelyä ei sääntelyteorian näkökulmasta pidetä itseisarvona, vaan sääntelyn on palveltava yhteiskunnallisia päämääriä paremmin kuin sääntelemätön tilanne. Jos sääntely kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, ydinkysymys on se, millainen

---

<sup>195</sup> Vaikka lausunnossa toistuu huomiot tärkeistä periaatteista, osittain avoimeksi jää vielä se, millaisia ongelmia periaatteiden toteutumiseen tarkalleen ottaen liittyy, ks. Raitio ym. 2025.

sääntely on tehokkain valinta.<sup>196</sup> Lähestymistapa on *de lege ferenda*, eli analysoinnilla tähdätään lainsäädännön uudistumiseen liittyvään tutkimukseen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittamisella asettamalla 10 %:n omistusosuusvaatimus pyritään työryhmän mietinnön ja hallitusohjelman mukaan ”lisäämään kilpailua ja kustannustehokkuutta hankinnoissa, parantaa julkisen sektorin tehokkuutta ja vahvistaa alueellista elinvoimaa rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on toimiva markkina, rajoittaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla.<sup>197</sup>”. Hallitusohjelmassa puolestaan todetaan, että ”vaikka inhouse -yhtiöt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, kehitys saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin toimija toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa.<sup>198</sup>”. Lisäksi työryhmän mietinnössä ja hallitusohjelmassa viitataan useaan otteeseen kustannustehokkuuteen.<sup>199</sup> Mainitut tavoitteet voidaan tiivistää alla olevan kuvion mukaisesti kolmeen keskeiseen ylätasoon tavoitteeseen: kilpailuneutraliteettiin, markkinahäiriöiden ehkäisemiseen ja kustannussäästöihin.

| Lainvalmisteluaineisto   | Ylätasoon tavoite                      |
|--|--|
| ”Reilun ja avoimen kilpailun turvaaminen, kilpailun lisääminen, yrittämisen edellytysten parantaminen erityisesti rajaamalla mahdollisuuksia tuottaa sidosyksiköissä palveluita, joissa on toimiva markkina” | <b>Kilpailuneutraliteetti</b>          |
| ”Sidosyksiköiden toiminta voi muodostua ongelmaksi sen kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa”   | <b>Markkinahäiriöiden ehkäiseminen</b> |
| ”Kustannussäästöt”   | <b>Kustannussäästöt</b>                |

Kuvio 1. Työryhmän mietinnössä yksilöidyt tavoitteet ja perusteet ehdotetulle sidosyksiköiden omistusosuusvaateelle tiivistettynä ylätasoon tavoitteiksi

<sup>196</sup> Määttä 2016, s. 31–33.

<sup>197</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 62–63.

<sup>198</sup> Petteri Orpon hallitusohjelma, Vahva ja välittävä Suomi 20.06.2023. Saatavilla osoitteesta: [Hallitusohjelma - Valtioneuvosto - YJA](#) (vierailtu 15.09.2025), s. 105.

<sup>199</sup> Ks. esim. Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 62.

Analyysissa on lähdettävä siitä, että kartoitetaan mahdollisia vaihtoehtoja kuvattujen tavoitteiden saavuttamiseen. Sääntelyteoreettiselle tutkimusmenetelmälle tyypillisesti lähtökohdan on oltava se, että ensisijainen vaihtoehto on sääntelemätön tilanne. Työryhmän mietinnössä onkin vaihtoehtoisten toteuttamistapojen kuvaamisessa nostettu esiin vaihtoehto, jonka mukaan tavoitellut vaikutukset voisi mahdollisesti saavuttaa systemaattisella informaatio-ohjauksella. Informaatio-ohjauksella viitataan varsinaista sääntelyä pehmeämpien keinojen hyödyntämiseen, kuten hankintayksiköiden kannustaminen huolelliseen kustannusarviointiin sidosyksiköltään. Mietinnössä kuitenkin todetaan, että pehmeämpien keinojen ei uskota tuottavan vakuuttavia lopputuloksia, sillä sidosyksiköiden käyttö on nousujohteista. Vaihtoehtona sääntelylle mietinnössä todetaan myös, että tulevan oikeuskäytännön myötä määräysvaltakriteeristö täsmentyneenä. Tältä osin mietinnössä kuitenkin todetaan, että oikeuskäytäntökehitys on aikaavievä vaihtoehto ja toisaalta myös jättää tilanteen tulkinnanvaraiseksi. Mietinnön mukaan 10 %:n omistusrajaus on selkeämpi, tehokkaampi ja nopeampi ratkaisu.<sup>200</sup>

Mainitut mietinnössäkin huomioidut vaihtoehdot kuvaavat niitä mahdollisia lainsäätäjän tavoitteiden toteuttamistapoja, jotka olisivat tehtävissä ilman sääntelyä. Myös muita, mietinnöstä puuttuvia mahdollisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ilman sääntelyä olisi epäilemättä kehitettävissä; on tyypillistä, ettei lainvalmisteluprosesseissa aina huomioida kaikkia mahdollisia toteuttamisvaihtoehtoja.<sup>201</sup> On syytä pitää mielessä, että sääntelyteoreettisessa tutkimuksessa lähtökohta on se, että säännellyn tilanteen tulee palvella asetettuja intressejä tehokkaammin kuin sääntelemätön tilanne.<sup>202</sup> Näin on selvää, että ensimmäinen tarkasteltava vaihtoehto ehdotetulle lakimuutokselle on se, että sääntelyä ei toteutettaisi lainkaan. On huomioitava hyödyt ja haitat, joita sääntelemättömään tilanteeseen liittyisi, sekä mahdollisia muutoin kuin sääntelyn keinoin toteutettavia toteutustapoja, ja jos sääntelyn todetaan palvelevan lainsäätäjän tavoitteita paremmin kuin sääntelemätön tilanne, on seuraavaksi kartoitettava erilaisia sääntelymalleja.

Sääntely voitaisiin toteuttaa ehdotetun 10 %:n omistusosuusvaateen sijasta myös muilla tavoin. Mietinnössä todetaan, että vaihtoehtona prosentuaaliselle vaatimukselle olisi sidosyksiköiden omistajapiirin rajoittaminen lukumääräisesti kymmeneen.<sup>203</sup> Tämä mietinnössäkin esiin tuotu – joskaan ei kovin perusteellisesti analysoitu vaihtoehto – on ensimmäinen mahdollinen

---

<sup>200</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 79.

<sup>201</sup> Määttä 2009, s. 127.

<sup>202</sup> Määttä 2016, s. 32.

<sup>203</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 79.

sääntelyvaihtoehto ehdotetulle sääntelylle. Sidosyksiköiden käyttöä voitaisiin rajoittaa prosentuaalisen omistusosuusedellytyksen sijaan rajaamalla omistajapohjaa lukumääräisesti.

Toiseksi sääntely voitaisiin toteuttaa myös nykyisen ehdotuksen muodossa kuitenkin siten, että siihen sisällytettäisiin poikkeuksia. KKV on tuonut tämän vaihtoehdon esiin selvityksessään<sup>204</sup>, ja myös mietinnössä on lyhyesti käyty lävitse KKV:n havaitsemat mahdollisuudet toteuttaa poikkeussääntely. Ensimmäinen poikkeusvaihtoehto olisi sallia 10 %:n omistusvaateesta poikkeaminen alueilla, jossa markkinatarjontaa on vähän ja kilpailu on vähäistä. Toinen poikkeamistapa olisi sallia sidosyksikköhankinnat 10 %:n omistusvaateen täyttymättä jäämisestä huolimatta silloin, kun sidosyksikön liikevaihto säilyy riittävän alhaisena. Kolmas, eli viimeinen esitetty tapa toteuttaa poikkeussääntely olisi sallia poikkeaminen omistusvaateesta silloin, kun kysymys on nimenomaista erityistehtävää varten perustetusta yhtiöstä. Mietinnössä kuitenkin päädytään siihen johtopäätökseen, että laajat poikkeukset voisivat vaarantaa markkinoiden tehokkuutta, kilpailun toimivuutta ja heikentää oikeusvarmuutta.<sup>205</sup>

Muita vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa sääntely ei mietinnössä todeta.<sup>206</sup> Tämä ei suinkaan merkitse sitä, etteikö muita sääntelyvaihtoehtoja olisi mahdollista osoittaa. Tutkielmassa kuitenkin keskitytään työryhmän mietinnössä mainittuihin vaihtoehtoihin keinoihin, sillä vaihtoehtojen laajempi kartoittaminen ei ole tutkielman laajuus huomioon ottaen mahdollista. Tarkoitus on työryhmän mietintöä perusteellisemmin arvioida esitettyjen vaihtoehtojen vaikutuksia ja analysoida sitä, palveleeko nyt valittu sääntelykeino tyydyttävimmän tavoitteita kilpailuneutraliteetista, markkinahäiriöiden ehkäisemisestä ja kustannussäästöistä.

| Vaihtoehto                            | Kuvaus   | Huomiot  |
|---------------------------------------|--|--|
| <b>1. Ei sääntelymuutosta</b>         | Ei muutoksia lakitekstiin. Sidosyksikköaseman edellytykset säilyisivät nykyisellään. | Tavoitteisiin pyrittäisiin informaatio-ohjauksen ja/tai oikeuskäytännön täsmentymisen avulla |
| <b>2. 10 %:n omistusosuusvaatimus</b> | Sidosyksikköä voitaisiin käyttää vain, jos   |  |

<sup>204</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 65.

<sup>205</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 80.

<sup>206</sup> Laadukkaana lainvalmistelun näkökulmasta on pidetty tärkeänä, että valmistelussa tuotaisiin esiin kattavasti erilaisia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja ja ne analysoitaisiin perusteellisesti, ks. esim. Tala 2012, s. 1–2.

|   |  |   |
|---|--|---|
|   | hankintayksikkö omistaa<br>sidosyksiköstä vähintään 10 %   |   |
| <b>3. Omistajapiirin<br/>lukumääräinen<br/>rajaaminen</b> | Rajoitetaan, kuinka monta<br>omistajaa sidosyksiköllä voi<br>olla                                  | Mietinnössä esitetty<br>vaihtoehtona lukumääräistä<br>rajoittamista enintään 10<br>omistajaan – voi olla muukin<br>luku   |
| <b>4. 10 %:n<br/>omistusosuusvaatimus<br/>poikkeuksin</b> | Sääntely toteutettaisiin<br>ehdotuksen mukaisena, mutta<br>siihen sisällytettäisiin<br>poikkeuksia | Poikkeusvaihtoehdot: A)<br>Alueelliset poikkeukset<br>markkinaperusteella B)<br>Sidosyksikön riittävän<br>alhainen liikevaihto C)<br>Kysymys on nimenomaista<br>erityistehtävää varten<br>perustetusta yhtiöstä |

Kuvio 2. Vaihtoehdot lainsäädäntöehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi

## 4.2 Kilpailuneutraliteetti

Tässä luvussa analysoidaan, miten eri tarkastelussa olevat vaihtoehdot edistäisivät kilpailuneutraliteettiä.<sup>207</sup> Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan julkisten ja yksityisten toimijoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä markkinoilla.<sup>208</sup> Jotta kilpailuneutraliteetti voi toteutua, julkisten yritysten toimintaedellytykset tulisi olla samanlaiset kuin yksityisten yritysten ja päin vastoin. Sekä julkisia että yksityisiä yrityksiä tulisi näin kilpailuneutraliteetin näkökulmasta koskea saman kaltainen sääntely-ympäristö. Jos se ei ole mahdollista, jäljelle jäävien etujen ja haittojen tasapainottamiseksi on tehtävä asianmukaisia mukautuksia.<sup>209</sup> Poikkeukset kilpailulainsäädäntöön ovat tyyppiesimerkki julkisen ja yksityisen toiminnan sääntelyeroista.

<sup>207</sup> Ks. tarkastelussa olevista vaihtoehdoista kuvio 2.

<sup>208</sup> Ks. kilpailuneutraliteetin määritelmä esim. OECD: Recommendation of the Council on Competitive Neutrality. Saatavilla osoitteessa: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462> (käyty 19.9.2025) sekä edellä s. 28 lähdeviittauksineen.

<sup>209</sup> OECD: Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, OECD Publishing. Saatavilla osoitteessa: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178953-en> (käyty 24.9.2025), s. 83.

Suomessakin julkinen sektori nauttii erinäisistä kilpailueduista, kuten verovapauksista ja konkurssisuojausta.<sup>210</sup> Tätä voidaan pitää yhtenä esimerkkinä kilpailuneutraliteettiä horjuttavasta ratkaisusta, jota on tasapainotettava. On huomattava, että kilpailuneutraliteettipyrkimyksillä on voimakas jalansija jo EU:n perussopimuksissa.<sup>211</sup> SEUT 345 artiklan mukaan perussopimuksissa ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. Julkisella sektorilla on oltava oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa kuten yksityiselläkin.<sup>212</sup> SEUT 106 artikla puolestaan vaatii, että jäsenvaltiot eivät ylläpidä toimenpiteitä, jotka koskevat julkisia yrityksiä tai yksinoikeudella tai erityisoikeudella palveluja tarjoavia yrityksiä ja jotka vaarantavat sisämarkkinoiden toiminnan.

Tarkastelussa olevassa vaihtoehdossa 1, eli tilanteessa, jossa 10 %:n omistusosuusvaatimusta ei päädyttäisi toteuttamaan, lakiteksti säilyisi ennallaan. Tutkielmassa oletetaan, että tällöin oikeustila kehittyisi oikeuskäytännön täsmentymisellä tai hyödynnettäisiin erilaisia pehmeämpiä vaikuttamiskeinoja, ns. informaatio-ohjausta. Oikeuskäytännön täsmentyminen on luonnollisesti hitaampi vaihtoehto kuin muutos lakitekstiin.<sup>213</sup> Samoin on selvää, että sidosyksikköaseman kriteeristön tulkitseminen oikeuskäytännöstä on tulkinnanvaraisempaa ja kenties vaikeasti ennakoitavampaa kuin yksiselitteinen, lain tasolla ilmaistu omistusosuusedellytys. Mainitut tekijät aiheuttaisivat epävarmuutta sidosyksikköpoikkeuksen käytännön soveltamisessa.

Informaatio-ohjauksen osalta voidaan puhua soft law –termistä. Soft law –käsitteellä viitataan ns. pehmeään sääntelyyn, eli oikeudellisesti velvoittamattomaan sääntelyyn.<sup>214</sup> Tässä vaihtoehdossa pyrittäisiin muodollisesti velvoittavan sääntelyn sijaan vaikuttamaan hankintayksiköiden toimintaan kannustamalla näitä punnitsemaan huolellisesti sidosyksiköiden ja markkinoiden väliltä. Yleisellä tasolla soft law on instrumenttina ristiriitainen: joissain yhteyksissä se toimii paremmin kuin toisissa. Taloudellisesta näkökulmasta on esitetty, että nimenomaan oikeudellisesti sitovat säännöt ovat tärkeitä markkinoiden toimivuuden takaamiseksi.<sup>215</sup> Pehmeään sääntelyyn liittyy taloudellisessa toiminnassa hyväksikäytön riski, ja sitä voidaan näin joskus pitää tehottomana.<sup>216</sup> Taloustieteilijät ovat kuitenkin myös tulkinneet, että aina sääntelyn ei ole mielekästä rajoittua muodolliseen lakiin, vaan soft law voi yhtä lailla palvella markkinoiden tasapainoa. Tällöin

---

<sup>210</sup> Kuusniemi-Laine ym. 2016, s. 99.

<sup>211</sup> Halonen 2018 s. 60.

<sup>212</sup> Kuusniemi-Laine 2014 s. 662.

<sup>213</sup> Toisaalta on myös esitetty, että kansallinen oikeuskäytäntö on jo Sarastia -tapauksen myötä täsmentynyt sekä EU-oikeuskäytäntö on jo aiemmin täsmentänyt määräysvallan käsitettä, ja ongelmat liittyvät lähinnä sidosyksikkösäännösten noudattamisen valvontaan, ks. esim. Alanen 2023.

<sup>214</sup> Nieminen 2020, s. 1085–1086.

<sup>215</sup> Faure ym. 2023, s. 67.

<sup>216</sup> Ibid., s. 68.

instrumentin etuna on sen joustavuus, ja samalla voidaan saavuttaa kustannussäästöjä tiedonhankinta-, transaktio- ja hallintokustannusten suhteen.<sup>217</sup>

Etuina kilpailuneutraliteettinäkökulmasta voidaan näin nähdä vaihtoehdon joustavuus: se jättäisi tilaa sidosyksikön hyödyntämiselle tilanteissa, joissa kilpailuneutraliteetti ei vaarannu. Kun kansallinenkin oikeuskäytäntö lähivuosina oletettavasti entisestään täsmentää määräysvaltakriteeriä ja ohelle kehitettäisiin erilaisia informatiivisia vaikutuskeinoja, joissa hankintayksikköjä ohjattaisi huolelliseen kustannusten arviointiin ja markkinoiden kartoitukseen, markkinahankintojen voitaneen olettaa lisääntyvän aloilla, joissa markkinatarjontaa on tai sitä voi potentiaalisesti kehittyä, mutta toisaalta sidosyksikköhankinta olisi edelleen mahdollista tilanteissa, joissa markkinatarjontaa ei ole.

Vaihtoehdossa 2, 10 %:n omistusosuusvaatimuksen lisäksi lakitekstiin, kysymys on kilpailuneutraliteettinäkökulmasta erityisesti siitä, vapautuisiko sidosyksiköiden väistyessä markkinapotentiaalia. Ehdotuksen toteutuessa sidosyksikön omistajapiirin ulkopuolelle jäävällä hankintayksiköllä olisi jatkossa joki kilpailutettava palvelut tai siirryttävä omaan tuotantoon.<sup>218</sup> Vaihtoehdoista ensimmäinen olisi lainsäätäjän tavoitteen toteutumisen kannalta mielekäs vaihtoehto. Hankintayksikön valinta vaihtoehtojen välillä riippuu todennäköisesti ainakin siitä, onko markkinoilla tarjontaa, havaitsevatko ne isoja eroja sidosyksiköiden palvelujen ja yksityisten palvelujen välillä ja mikä on hankintayksikön oma hankintaosaamisen taso. Jos sidosyksiköstä nykyisellään hankittu palvelu on aiemmin tuotettu omana tuotantona, omaan tuotantoon siirtymistä voidaan pitää todennäköisempänä.<sup>219</sup> Markkinapotentiaalın vapautumisessa kysymys on myös siitä, millaiset valmiudet yksityisillä yrityksillä on tuottaa palveluita hankintayksiköille. KKV:n tutkimuksessa havaittiin, että yritykset ovat valmiita laajentamaan toimintaansa, jos julkisen sektorin kysyntä lisääntyy. Valmius kuitenkin riippuu tuotettavasta palvelusta, määrästä, laadusta ja alueesta.<sup>220</sup>

KKV päätyi selvityksessään keskeisten edellä mainittujen havaintojen valossa siihen johtopäätökseen, että 10 %:n omistusosuusvaatimuksella kilpailu lisääntyisi, mutta vain osittain. Vaikutukset olisivat todennäköisesti kattavimpia ICT- ja yleis- ja taloushallinnon alalla, joissa

---

<sup>217</sup> Ibid., s. 67

<sup>218</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 43.

<sup>219</sup> Ibid., s. 41.

<sup>220</sup> Ibid., s. 41.

toimii suuria sidosyksikköjä. Pienempien sidosyksiköiden kohdalla, joissa on alueellisesti järjestettyä palveluntarjontaa, omistajapohja on pienempi eikä markkinapotentiaalia näin juuri muutoksen myötä vapautuisi.<sup>221</sup>

Kilpailuneutraliteettivaikutukset riippuisivat näin vaihtoehdossa 2 pitkälti toimialasta, alueesta ja yritysten koosta. Voitaneen olettaa, että kilpailu lisääntyisi erityisesti ICT- ja yleis- ja taloushallinnon toimialoilla, joten näiltä osin voidaan puhua myös kilpailuneutraliteetin vahvistumisesta.<sup>222</sup> Kilpailuneutraliteettivaikutusta tuskin kuitenkaan saavutetaan yhtä kokonaisvaltaisesti, kuin lainvalmisteluasiakirjoissa vaikuttaisi olevan pyrkimys. Lainsäädäntöehdotus nimittäin lähtee olettamasta, että sidosyksiköt nykyisellään häiritsevät yksityisten markkinatoimijoiden menestymismahdollisuuksia. Vaikutukset markkinoihin ja kilpailuun näyttäisivät olevan toimialakohtaisia: kilpailu lisääntynee toimialoilla, joissa on hankintayksiköiden palvelutarpeeseen vastaavaa tarjontaa. Jos näin ei ole, toivottua markkinavaikutusta ei synny, vaan hankintayksiköt voivat siirtyä esimerkiksi omaan tuotantoon. Toinen ratkaiseva tekijä näyttäisi olevan hankintayksikön maantieteellinen sijainti.

Vaihtoehto 3, lukumääräinen omistajapiirin raja, rajoittaisi sidosyksikköhankintoja samalla tavalla kuin vaihtoehdossa 2 siten, että sidosyksikössä ei voisi olla lukuisia omistajia kuten nykyisellään. Jos lukumääräinen rajoittaminen toteutettaisiin esimerkiksi luvulla 10, lopputulos sidosyksiköiden sallittuun omistajamäärään olisi sama kuin vaihtoehdossa 2. Erona vaihtoehtoon 2 on, että yksittäisen omistajan omistusosuuden suuruudella ei olisi merkitystä. Näin osa omistajista voisi omistaa isomman osan sidosyksikön osakkeista, mutta osa voisi omistaa esimerkiksi alle 10 % osakkeista. Kilpailuneutraliteettivaikutusten voitaneen olettaa olevan vaihtoehdossa 3 pitkälti samankaltaisia kuin vaihtoehdossa 2, sillä yhteiskunnallisella tasolla sidosyksiköt veisivät kuvatuissa vaihtoehdossa yhtä paljon väitettyä markkinapotentiaalia. Työryhmän mietinnössä tämän vaihtoehdon mahdollisiin vaikutuksiin ei oteta sen mainitsemisen lisäksi lainkaan kantaa.<sup>223</sup> Tämän vaihtoehdon ja vaihtoehdon 2 väliset erot liittyvät lähinnä eri kokoisten hankintayksiköiden resurssien huomioimiseen, mutta eriäviä kilpailuneutraliteettivaikutuksia voi olla vaikea osoittaa. Suurimpien sidosyksiköiden (yli 10 omistajaa) omistajapiiristä ulkopuolelle jäävät toimitavat todennäköisesti samoin kuin vaihtoehdossa 2.

---

<sup>221</sup> Ibid., s. 45.

<sup>222</sup> Asia erikseen on kuitenkin se, mihin markkinapotentiaalain vapautuminen johtaa. Lisääkö se todellista kysyntää vai siirtävätkö hankintayksiköt omaan tuotantoon? Kattavia analyyseja kysymyksestä on tässä vaiheessa vielä hyvin haastavaa tehdä.

<sup>223</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 79.

Vaihtoehto 4 olisi toteuttaa sääntely ehdotuksen, eli vaihtoehdon 2 mukaisesti, mutta siten, että muutokseen lisättäisi poikkeuksia. Mietinnössä huomioidusti eräitä mahdollisia tapoja määritellä poikkeukset olisivat 1) aluekohtainen poikkeaminen markkinaperusteella, 2) pienempien omistusosuuksien salliminen, kun sidosyksikön liikevaihto pysyisi määritellyn rajan sisäpuolella ja 3) pienempien omistusosuuksien salliminen, kun kyseessä on erityistehtävää varten perustettu yhtiö.

Ensimmäisessä poikkeusskenaariossa omistusosuusvaatimuksesta poikettaisiin alueilla, joissa markkinatarjontaa on vain vähän. Mietinnössä esimerkiksi tällaisesta tilanteesta on nostettu Pohjois- ja Itä-Suomen haja-asutusalueet, joissa on pitkät välimatkat ja hankintayksiköt ovat pieniä.<sup>224</sup> Näin sidosyksiköiden käytölle jäisi nykyistä ehdotusta enemmän tilaa tilanteissa, joissa markkinatarjonta on puutteellista. Kilpailuneutraliteetin kannalta kysymys on siitä, säilyykö kuvatussa tilanteessa yksityisten markkinatoimijoiden ja sidosyksiköiden kilpailunedellytykset tasapuolisina, kun pienillä, haja-asutusalueille asuvilla hankintayksiköillä olisi mahdollisuudet ostaa sidosyksikön palveluita nykyiseen tapaan. Kilpailuneutraliteettivaikutukset riippuisivat tällöin pitkälti siitä, kuinka onnistuneesti aluekohtainen poikkeus huomioisi aluekohtaiset erityispiirteet markkinatilanteen suhteen. Jos hankittavaa palvelua ei alueella yksinkertaisesti ole saatavilla yksityisiltä markkinoilta eli poikkeus vastaa aitoon tarjonnan puutteeseen, ei sidosyksikön käyttäminen näin söisi yksityisen sektorin markkinaa.<sup>225</sup> Toisaalta on huomioitava se mahdollisuus, että sidosyksiköiden hyödyntämismahdollisuus itsessään voi sulkea pois yksityisten yritysten syntymahdollisuuksia.<sup>226</sup> Edelleen jos poikkeuksen määrittely ei vastaa todellista tilannetta tai se ei päivity ajoissa vastaamaan mahdollisesti muuttuvia markkinaolosuhteita, lienee mahdollista, että sidosyksiköitä hyödynnettäisi ohituskaistana yksityisestä tarjonnasta huolimatta ja kilpailuneutraliteetti näin vaarantuisi. Mietinnössä todetaankin, että alueellisten rajoitusten toteuttaminen voisi olla haastavaa vaihtelevien markkinaolosuhteiden vuoksi.<sup>227</sup>

Jos poikkeus toteutettaisi taas pienempien omistusosuuksien sallimisella ehdoin, että sidosyksikön liikevaihto olisi silti riittävän alhainen, kysymys on kilpailuneutraliteettinäkökulmasta siitä,

<sup>224</sup> Ibid., s. 80.

<sup>225</sup> Ks. esim. Vedenkannas 2025

<sup>226</sup> OECD: Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, OECD Publishing. Saatavilla osoitteessa: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178953-en> (käyty 13.10.2025), s. 97.

<sup>227</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024., s. 80.

Sidosyksiköiden mietintöön antamissa lausunnoissa poikkeuksen määrittelemiseksi on ehdotettu esimerkiksi, että 10 %:n omistusosuusvaatimuksesta voitaisiin poiketa, kun kunnalla (hankintayksiköllä) on alle 10 000 omistajaa (ks. Joki ICT:n lausunto)

rajoittaako liikevaihtoehto sidosyksiköiden markkinoilla toimimista riittävästi siten, ettei sidosyksikkö kilpailuetuineen syö yksityisten yritysten edellytyksiä toimia markkinoilla. KKV:n mukaan tällaisella poikkeuksella kannustettaisiin hankintayksiköitä ja sidosyksiköitä tekemään markkinahankintoja aina kuin mahdollista, mutta se jättäisi kuitenkin tilaa hyödyntää sidosyksiköitä tarvittaessa. Edelleen liikevaihtoraja tarjoaisi sidosyksikölle kannusteet tehostaa toimintaansa ja keskittyä ydinpalveluiden tuottamiseen.<sup>228</sup> Liikevaihtorajassa voidaan nähdä kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta useita etuja. Nykyisellään hankintayksiköillä ei ole yhtä voimakasta kannustinta hyödyntää markkinoita, vaan sidosyksikköhankintoja voidaan tehdä, kun hankintayksikkö itsessään täyttää sidossuhdetta koskevat kriteerit sidosyksikköönsä nähden, eli hankintakohtaiseen punnintaan kannustava elementti puuttuu. Näin voitaneen olettaa, että markkinakysyntä lisääntyisi liikevaihtorajan myötä. Sidosyksikköhankinnat keskittyisivät voimakkaimmin niihin toimialoihin, joissa markkinoilta hankkiminen ei ole mahdollista, eli sidosyksikköhankintaa ei olisi yhtä helppo käyttää ohituskaistana. Samalla se tarjoaisi tukipilarin tilanteita varten, jolloin markkinoilta hankkiminen ei ole mahdollista esimerkiksi toimiala- tai aluekohtaisten erityispiirteiden vuoksi.

Toisaalta kilpailuneutraliteettivaikutus jää tässä vaiheessa vielä osittain avoimeksi, kun ei voida puhua euromääräisistä rajoista. Liikevaihtoraja tulisi onnistua määrittelemään riittävän alhaiseksi, jotta markkinakysynnän lisääntymistä voitaisiin pitää todennäköisimpänä. Toisaalta liikevaihtoraja ei voisi olla liian alhainenkaan. Optimaalisen rajan määrittäminen olisi osittain riippuvainen myös toimialasta. Samoihin johtopäätöksiin on päätyntä KKV.<sup>229</sup>

Kolmannessa poikkeusvaihtoehdossa omistusosuusvaatimuksesta poikkeaminen tulisi kyseeseen, jos kysymyksessä on tiettyä erityistehtävää varten perustettu yhtiö. Mietinnössä todetaan, että tällaisista yhtiöistä voitaisiin säätää erityislaeissa, mutta poikkeuksen alaan voitaisiin lukea myös yhtiöt, jotka toimivat valtakunnallisesti mutta joista ei ole erityislakia.<sup>230</sup> Poikkeusvaihtoehdon motiiveja, hyötyjä tai haittoja ei mietinnössä avata kattavammin. Ajatuksena voisi olettaa olevan kaikkein kriittisimpien palvelujen tuotannon turvaamisen. Tähän viittaa ainakin se, että poikkeuksen piiriin voisi mietinnön mukaan lukea ainakin valtakunnalliset toiminnot. Huoli tiettyjen kriittisten toimialojen palveluntuotannon tulevaisuudesta toistuu myös mietintöön

---

<sup>228</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 65.

<sup>229</sup> Ibid., s. 65.

<sup>230</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 80.

annetuissa lausunnoissa.<sup>231</sup> Kilpailuneutraliteetin kannalta kysymys on ennen muuta siitä, söisikö tietyille tehtäville suotava mahdollisuus poiketa omistusosuusvaatimuksesta yksityisten toimijoiden markkinapotentiaalia siinä määrin, että voidaan puhua kilpailutilanteen epätasapainosta Arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että mietinnössä ei kuvata, millaisilla toimialoilla poikkeuksen piiriin kuuluvat yhtiöt toimisivat. Kysymystä voi pyrkiä tarkastelemaan nykytilanteen kautta: kun tällä hetkellä lainsäädäntö ei edellytä 10 %:n omistusosuutta sidosyksiköstä, onko kilpailuneutraliteetti epätasapainossa; toisin sanoen, lukitseeko nykyinen tilanne markkinapotentiaalia? Jos tällä hetkellä myöhemmin poikkeuksen piiriin kuuluvat toiminnot ovat tilanteessa, jossa ne sääntelymuutoksen jälkeen olisivat poikkeuksen turvin, skenaario rinnastuu nykytilanteeseen. Kysymykseen on vaikea osoittaa yksiselitteistä vastausta, vaan se on pitkälti riippuvainen toimialasta ja -alueesta. Eri aloilla ja alueilla on vaihtelevasti yksityistä tarjontaa ja lukkiutunutta markkinapotentiaalia.<sup>232</sup> Jos yksityistä markkinaa ei ole tarjolla tai sen kehittyminen ei ole todennäköistä, on vaikea nähdä palveluiden hankkimisen sidosyksiköltä vaarantavan kilpailuneutraliteettia. Jos taas yksityistä tarjontaa olisi tai sen olisi mahdollisuus kehittyä sidosyksikön väistyttyä, voidaan puhua epätasapainoisesta kilpailutilanteesta ja näin kilpailuneutraliteetin vaarantumisesta. Kilpailuneutraliteettivaikutukset riippuisivat siis puhtaasti siitä, millaisia toimintoja harjoittavia yhtiöitä poikkeuksen soveltamisalaan jätettäisi. On myös muistettava, että markkinapotentiaalinvapautuminen itsessään ei merkitse sitä, että yksityiset palveluntarjoajat saisivat jatkossa toimeksiantoja hankintayksiköiltä. Hankintayksiköt nimittäin punnitsevat oman tuotannon ja kilpailuttamisen välillä, johon vaikuttaa muun muassa hankintayksikön hankintaosaaminen, joka erityisesti pienissä kunnissa voi olla puutteellista.<sup>233</sup>

Lopuksi on syytä muistuttaa, että kilpailuneutraliteetin tarkoitus ei ole suojata yksityisiä yrityksiä julkiselta toimijalta loputtomiin, eikä saattaa sitä immuuniksi julkisen toimijan kilpailuvoimalta. Sen sijaan kilpailuneutraliteettipyrkimyksillä halutaan puuttua toimintaan, joka vääristää kilpailutilannetta, eli kumpikaan toimijatyyppejä ei saa saada tarpeetonta kilpailuetua. Kilpailuneutraliteettisäännöksillä kantavana ajatuksena on, että kuluttajat pääsääntöisesti hyötyvät

---

<sup>231</sup> Ks. esim. 2M-IT, Istekki Oy ja Vestia Oy lausunnot, joissa tuodaan esiin huoli mm. ICT-alan, sosiaali- ja terveydenhuollon ja jätehuollon kriittisestä luonteesta.

<sup>232</sup> Esimerkiksi ICT- ja yleis- ja taloushallinnon aloilla toimii suuren omistajapohjan sidosyksikköjä, mistä on helppo päätellä, että omistajapohjan purkautuessa alalle vapautuisi teoriassa yksityiselle sektorille suuntautuvaa kysyntää, ks. KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 46 ja 50–51. Näin ainakin teoreettisen kysynnän lisääntyessä yksityisten ja julkisten toimijoiden kilpailunedellytysten voidaan katsoa sinänsä olevan tasapainossa, mutta asia erikseen on se, lisääkö se todellista kysyntää.

<sup>233</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 47–49.

kilpailusta.<sup>234</sup> Kysymys ei näin ole siitä, etteivätkö sidosyksiköt saisi haastaa yksityisiä toimijoita tai että sidosyksikön valitseminen yksityisen toimijan sijasta vaarantaisi kilpailuneutraliteetin toteutumisen. Jos sidosyksikön olemassaolo lukitsee markkinapotentiaalia, voidaan puhua kilpailuneutraliteetin epätasapainosta, mutta jos sidosyksikön palvelut vastaavat hankintayksikön tarpeeseen yksityistä toimijaa paremmin tai tuottavat palvelun edullisemmin, ei kysymys ole kilpailuneutraliteetin vaarantumisesta.

### 4.3 Markkinahäiriöiden ehkäiseminen

Seuraavaksi analysoidaan, miten tarkastelussa olevat vaihtoehdot toteuttaisivat lainsäätäjän tavoitetta markkinahäiriöiden ehkäisemisestä.<sup>235</sup> Markkinahäiriöllä tarkoitetaan markkinoiden epätasapainoista tilannetta, jossa markkinat – ja viime kädessä kuluttajat – kärsivät tehokkuustappioita tasapainoiseen markkinatilanteeseen verrattuna. Markkinahäiriötilanteessa tyypillisesti jokin toimijatyyppeistä saa etuja, joita se ei tasapainoisessa tilanteessa saisi, mutta kokonaiskuvassa tilanne aiheuttaa yhteiskunnalle haittaa.<sup>236</sup> Markkinahäiriöihin katsotaan tyypillisesti olevan puututtava ulkopuolelta<sup>237</sup>, ja oikeudellinen sääntely on tähän yksi keino. Tämä ei tarkoita, että markkinahäiriöihin olisi aina puututtava julkisen vallan keinoin. Jos esimerkiksi julkisvallan puuttumisesta aiheutuvat kustannukset ylittävät sillä saavutettavat hyödyt, ei sääntelyä voida katsoa tarpeelliseksi.<sup>238</sup>

Hallitusohjelmassa ja mietinnössä on selvästi tulkittu sidosyksiköt markkinoita häiritseviksi toimijoiksi. Tähän tulkintaan on päätyttyä myös Aho.<sup>239</sup> Luvussa on tarkoitus käydä kukin tarkastelussa oleva vaihtoehto läpi markkinahäiriönäkökulmasta yksitellen läpi siten, että tarkastellaan, millaisia todennäköisiä vaikutuksia kullakin vaihtoehdolla on markkinaan ja markkinahäiriöiden ehkäisemiseen.

Vaihtoehdon 1, eli tilanteen, jossa ehdotettua sääntelyä ei toteutettaisi, mutta jossa sääntelyn rinnalle kehitettäisiin erilaisia informatiivisia vaikuttamiskeinoja ja oikeuskäytäntö aikanaan kehittyisi, vaikutuksia markkinoihin analysoidaan ensin taloustieteellisen teorian kautta. Markkinavaikutuksia on luontevaa tarkastella tämän jälkeen myös käytännönläheisemmin

---

<sup>234</sup> Ruohonen ym. 2017, s. 29.

<sup>235</sup> Ks. kuvio 2.

<sup>236</sup> Ks. markkinahäiriön määrittelystä edellä s. 28.

<sup>237</sup> Armour ym. 2016, s. 51–52.

<sup>238</sup> Määttä 2016, s. 33.

<sup>239</sup> Ks. Aho 2023, s. 197.

nykytilanteen kautta. Hallitusohjelmassa tai mietinnössä ei suoraan todeta, että nykyinen tilanne olisi markkinahäiriötilanne, mutta kantava ajatus vaikuttaisi olevan se, että niillä on vähintäänkin epätoivottuja vaikutuksia markkinoihin.<sup>240</sup> Näkemys vaikuttaisi perustuvan siihen, että esimerkiksi ICT- ja yleis- ja taloushallinnon toimialoilla toimii suuren omistajapohjan sidosyksiköitä, ja omistajapohjan hajotessa ne hankintayksiköt, jotka eivät voi enää tehdä sidosyksikköhankintoja, hankkisivat palvelunsa yksityiseltä sektorilta.<sup>241</sup> Lainsäätäjän tulkinta vaikuttaisi näin olevan, että sidosyksiköt ovat nykytilanteessa tilanteessa tahoja, jotka hyötyvät markkinatilanteesta, mutta yksityinen sektori, ja näin viime kädessä koko yhteiskunta, kärsii.

Markkinahäiriön olemassaoloa puoltava tulkinta saa tukea, jos voidaan osoittaa, että markkinoilla on tällä hetkellä lukkiutunutta potentiaalia sidosyksiköiden vuoksi. Markkinahäiriötä arvioitaessa ei kuitenkaan kysymys ole pelkästään siitä, voisiko uusia toimittajia syntyä sidosyksikköjen väistyttyä, vaan kysymys on myös siitä, kumpi tuotantomuoto, yksityinen vai sidosyksikköhankinta, palvelee yhteiskuntaa kokonaiskuvassa tehokkaimmin. Tämän vuoksi on syytä tarkastella asiaa käsittelevää taloustieteellistä teoriaa.

Esimerkiksi *Ukkola* on ansiokkaasti soveltanut taloustieteen teorioita sidosyksikköjen markkinavaikutusten tarkasteluun.<sup>242</sup> Ukkola nostaa esiin epätäydellisen informaation käsitteen, jolla tarkoitetaan tilanteita, jossa toimijalla ei ole tiedossaan kaikkea oleellista informaatiota.<sup>243</sup> Käsitteen alle lukeutuu myös epäsymmetrisen informaation käsite, jolla viitataan tilanteeseen, jossa toisella osapuolella on toista enemmän informaatiota käytettävissään.<sup>244</sup> Epäsymmetrinen informaatio on nähty yhdeksi keskeisimmäksi markkinoiden tasapainoa häiritseväksi tekijäksi<sup>245</sup>, ja Ukkola tulkitsee ilmiön näyttelevän roolia myös julkisissa hankinnoissa ja hankintasopimusten tekemisessä.

<sup>240</sup> Hallitusohjelmassa mm. todetaan, että sidosyksikkökehitys voi olla ongelma, kun julkisen sektorin toimija kilpailee markkinoilla yrittäjäriskillä toimivien yksityisten kanssa ja että hallituksen tavoitteena on rajoittaa mahdollisuutta ostaa sidosyksiköistä palveluita aloilta, joissa on olemassa toimiva markkina, ks. Petteri Orpon hallitusohjelma, Vahva ja välittävä Suomi 20.06.2023. Saatavilla osoitteesta: [Hallitusohjelma - Valtioneuvosto - YJA](#) (vierailtu 15.09.2025), s. 105.

<sup>241</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 68.

<sup>242</sup> Ks. Ukkola 2025, s. 8–18.

<sup>243</sup> Tieteen termipankki: Taloustiede: epätäydellinen informaatio, saatavilla osoitteesta: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Taloustiede:epätäydellinen\\_informaatio](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Taloustiede:epätäydellinen_informaatio) (vierailtu 16.10.2025), ja Ukkola 2025, s. 8–9.

<sup>244</sup> Tieteen termipankki: Taloustiede, epäsymmetrinen informaatio, saatavilla osoitteesta: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:epäsymmetrinen\\_informaatio](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:epäsymmetrinen_informaatio) (vierailtu 16.10.2025), ja Ukkola 2025, s. 8–9.

<sup>245</sup> Kauhanen 2016, s. 380.

Epäsymmetristä tai –täydellistä informaatiota on pyritty sopimusteorian tutkimuksen keinoin havaitsemaan ja minimoimaan sen haitallisia vaikutuksia.<sup>246</sup> Sopimusteoriassa puhutaan päämies-agentti-teoriasta, jossa ideana on tarkastella sopimusta keinona kontrolloida epätäydellisen ja -symmetrisen informaation ongelmia.<sup>247</sup> On tulkittu, että julkisten hankintojen kontekstissa on useita liittymäkohtia päämies-agenttisuhteisiin. Julkista sektoria on pidetty agenttina ja kansalaisia päämiehenä, jolloin hankintayksikkö edelleen on agentti ja hankinnan kohteen käyttäjä on päämies ja toimittaja taas agentti. Julkiset hankinnat, joissa on taloustieteellisesti kysymys huutokaupoista, perustuvat siihen, että päämiehet haluavat hyödyntää agenttien välistä kilpailua ja tätä kautta kontrolloida ja minimoida sopimukseen liittyvää epäsymmetristä informaatiota.<sup>248</sup>

Taloustieteellisessä tutkimuksessa on edelleen havaittu, että kannustimilla on huomattava vaikutus sen suhteen, onko palvelu kannattavampaa tuottaa julkisen vai yksityisen toimijan voimin. Asiaa on tutkittu vankiloiden kautta.<sup>249</sup> Tutkimuksen keskeiset havainnot olivat, että julkisessa palvelutuotannossa ei ole yleensä vahvaa kannustinta tuottaa palveluita laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Yksityisessä tuotannossa sen sijaan riskinä on liiankin vahva kannustin madaltaa kustannuksia, mutta toisaalta kannustin laadun parantamiseen on tehokkaampi kuin julkisessa tuotannossa. Vaikutukset kuitenkin riippuvat asiayhteydestä. Yksityinen palveluntuotannon havaittiin tutkimuksessa olevan perusteltua lähinnä tilanteissa, joissa laatutasoon kytköksissä olevia hinnanalennuksia voidaan kontrolloida sopimuksellisin keinoin, ja kun julkisessa palveluntuotannossa on olemassa korruption riski. Julkinen palveluntuotanto taas nähdään perusteltuna silloin, kun yksityistäminen vahingoittaisi merkittävästi palvelun laatua, innovaatioilla ei ole merkitystä ja julkisten hankintojen korruptio muodostuisi ongelmaksi. Tutkimuksessa myös todettiin, että jos kysymyksessä on kilpailtu toimiala, palvelun laatua heikentävät toimenpiteet aiheuttavat markkinahäiriön.<sup>250</sup>

Teoreettisesta näkökulmasta voidaan todeta, että sidosyksikköjen hyödyntämisen vaikutukset markkinaaan ovat kahtalaisia: parhaimmillaan kilpailuttaminen kitkee epätäydellistä ja –symmetristä informaatiota ja kannustaa tarjoamaan kilpailun voittamiseen riittävää hinta-laatusuhdetta. Silti kilpailuttamisen kautta ei ole aina mahdollista riittävästi kontrolloida tuotettavan palvelun laatua eikä luoda riittävän tehokkaita kannustimia, jolloin sidosyksikköhankinta voi olla kilpailutusta

---

<sup>246</sup> Ukkola 2025, s. 9.

<sup>247</sup> Ks. esim. Kanniainen ym. 1998, s. 51–56 ja Grossman ym. 1986, s. 691–719.

<sup>248</sup> Sánchez Graells. 2015, s. 56–58.

<sup>249</sup> Hart ym. 1997, s. 1139–1143

<sup>250</sup> Ibid., s. 1143–1144 ja Ukkola 2025, s. 11.

mielekkäämpi vaihtoehto. Sidosyksikköhankinnassa nimittäin kytkeytyvät sekä ostajan ja palveluntuottajan muodollinen erillisyys että hankintasopimus, johon kirjataan riittävät kannustimet, sekä hankintayksikön riittävä määräysvalta sidosyksikköön, jolta palvelu hankitaan. Tällä yhdistelmällä voidaan tehokkaasti hillitä epäsymmetrisen informaation ongelmia.<sup>251</sup> Sidosyksiköt voivat näin, edellä mainituista tekijöistä riippuen, olla myös toimiva markkinoita tukeva, ei niitä häiritsevä instituutio.

Sidosyksiköiden vaikutusta markkinaan kansallisessa kontekstissa on tutkittu lähinnä KKV:n sidosyksikkömarkkinatutkimuksessa.<sup>252</sup> Tutkimuksen keskeiset havainnot ovat, että ehdotetun omistususuusvaatimuksen toteutuessa hankintayksiköt jatkossa todennäköisimmin joko kilpailuttavat hankinnat tai tuottavat ne omana tuotantona tai vaihtoehtoisesti luovat pienempiä sidosyksiköitä. Kyselytutkimuksen perusteella havaittiin, että iso osa nykyisin sidosyksiköissä tuotettavista palveluista on aiemmin tuotettu omana tuotantona, mikä viittaa siihen, että kilpailuttamisen sijaan ne jatkossakin todennäköisesti toteutettaisiin omana tuotantona. Jos hankintayksikkö kuitenkin päätyy kilpailuttamaan palvelun, kustannukset voivat joko laskea tai nousta. Laskeminen on todennäköistä, jos kysymys on kilpaillusta alasta, tai jos alalle syntyy kilpailua kysynnän myötä. Kustannusten kasvaminen taas todennäköisesti tapahtuu, jos kilpailu on vähäistä tai yrityksillä on hinnoitteluvoimaa hankintayksiköihin nähden.<sup>253</sup> On huomattava, että kustannusten noustessa on vaikea puhua markkinahäiriöiden kitkemisestä, vaikka palvelu hankittaisiinkin sidosyksikön sijaan yksityisiltä markkinoilta. Kustannukset maksavat viime kädessä veronmaksajat, jolloin tilanne on epäedullinen yhteiskunnalle.<sup>254</sup>

Vaihtoehdon 1 vaikutukset markkinahäiriöiden ehkäisemisen näkökulmasta ovat voimakkaasti kontekstisidonnaisia. Ei voida sanoa kaiken kattavasti, että sidosyksiköt aiheuttaisivat markkinahäiriöitä nykytilanteessa ja että niitä vältettäisi sääntelymuutoksilla. Toisaalta on mahdollista, että osalla toimialoista on tällä hetkellä lukkiutunutta markkinapotentiaalia suurien sidosyksikköjen vuoksi ja näillä aloilla toivottuja kilpailuneutraliteettivaikutuksia ei ainakaan nopeasti ja tehokkaasti saavuteta nykysääntelyn turvin. Vaihtoehdossa 1 tutkielman oletukseksi on otettu, että nykyisen sääntelyn rinnalle kehitettäisi informaatio-ohjausta sekä oikeuskäytännön

---

<sup>251</sup> Ukkola 2025, s. 17.

<sup>252</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistususuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024

<sup>253</sup> Ibid., s. 3.

<sup>254</sup> Tällöin kärsitään tehokkuustappioista; markkinoita ei voida pitää optimaalisesti toimivina, jos palveluista maksetaan korkeampaa hintaa, kuin vaihtoehtoisessa tilanteessa olisi mahdollista.

kehittymisen myötä myös varsinaisia sitovia oikeuslähteitä, joka kontrolloi todellista määräysvaltaa ja kitkee näin sen mahdollisesta puutteesta aiheutuvia kielteisiä markkinavaikutuksia. Sekä teoreettisen tutkimuksen että nykymarkkinaa koskevan empiirisen tutkimuksen puitteissa voidaan todeta, että nykyinen sidosyksikkösääntely ei johda kokonaiskuvassa markkinahäiriöihin, mutta kilpailuilla toimialoilla markkinavaikutus voi olla negatiivinen. Vaihtoehto 1 näin osittain ehkäisee markkinahäiriöitä, mutta osaltaan voi ruokkia niitä. Ehkäisevä elementti näkyy siinä, että mahdollisuus hyödyntää sidosyksiköitä nykyisin kriteerein omistusosuudesta riippumatta tarjoaa joustavamman väylän hyödyntää sidosyksiköitä tilanteissa, joissa kilpailua ei ole riittävästi ja yksityinen tarjoaja pääsisi näin nostamaan hintojaan kohtuuttoman korkeiksi hinnoitteluvoimansa turvin. Ruokkivat tekijät taas tiivistyvät siihen, että voimakkaimmin kilpailuilla toimialoilla sidosyksikköhankinta voi nykyisin kriteerein näyttäytyä houkuttelevalta reitiltä kilpailuttamisen sijaan ja lukita näin yksityisen sektorin markkinapotentiaalia. Tällöin voidaan puhua sidosyksiköiden aiheuttamasta markkinahäiriöstä kyseisillä toimialoilla.

Jos sidosyksikköjen käytön rajoittaminen toteutetaan nykyehdotuksen mukaisesti asettamalla 10 %:n omistusosuusvaatimus (vaihtoehto 2), sidosyksiköiden omistajapohja rajoittuisi ja sidosyksiköiden paisuminen suuriksi estyisi. Sidosyksiköiden vaikutukset markkinoihin on kuvattu vaihtoehdon 1 käsittelyn yhteydessä: jos omistusosuusvaatimus asetetaan, sääntelyn vaikutukset markkinoihin riippuvat edellä kuvatuin tavoin kontekstista. Toimialoilla, joissa on suuren omistajapohjan sidosyksiköitä<sup>255</sup>, voi vapautua ehdotetun sääntelymuutoksen lukkiutunutta markkinapotentiaalia ja näin sääntely voi ehkäistä tilanteita, joissa sidosyksikkö syö yksityisten markkinoiden kysyntää ja potentiaalia kehittyä. Toisaalta suurimpiin hankintayksiköihin sääntelymuutos ei juuri vaikuttaisi<sup>256</sup>, jolloin ko. hankintayksiköiden olisi helppo hankkia palvelunsa jatkossakin sidosyksiköltä. Omistajapiirin ulkopuolelle jäävät hankintayksiköt olisivat todennäköisesti pienempiä hankintayksiköitä, ja epäselvää on, missä määrin tällaisille hankintayksiköille on yksityistä tarjontaa tai missä määrin sellaisen on mahdollista kehittyä.<sup>257</sup> Edelleen kilpailuttamista rajoittaisi pienten hankintayksiköiden rajallinen hankintaosaamisen taso.<sup>258</sup> Talusteoreettisesta näkökulmasta hankintayksikön olisi jatkossa järkevää kilpailuttaa, jos

---

<sup>255</sup> Tällaisia toimialoja ovat KKV:n selvityksen mukaan ICT- ala ja yleis- ja taloushallinnon ala, ks. KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 46–50.

<sup>256</sup> Ks. esim. TEM: Sidosyksikköselvitys, päivitetty versio, PWC 31.5.2025 s. 39.

<sup>257</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 41.

<sup>258</sup> Ibid., s. 47–48.

kilpailuttamisen kautta kyetään kontrolloimaan palvelun laatutasoa riittävän tehokkaasti.<sup>259</sup> Tehokasta kontrollia voidaan kuitenkin pitää sitä epätodennäköisempänä, mitä rajallisemmat hankintaresurssit hankintayksiköllä on käytettävissään.

Vaikuttaisi näin siltä, että toteutuessaan sääntelyyn liittyisi kahtalaisia mahdollisia vaikutuksia markkinahäiriöiden ehkäisemisen suhteen. Osaltaan sääntely voisi johtaa markkinoiden tehokkaampaan hyödyntämiseen, jos 1) hankintayksikkö päättää siirtää sidosyksiköstä aiemmin hankitun palvelun oman tuotannon sijaan kilpailutettavaksi, 2) hankintayksikössä on riittävästi hankintaosaamista ja tuotettavan palvelun laatua voidaan tehokkaasti kontrolloida ja 3) markkinoilla on riittävästi tarjontaa tai sitä ajan myötä kehittyisi. Jos nämä kriteerit eivät täyty, tavoite markkinahäiriöiden ehkäisemisestä voi kääntyä jopa päinvastaiseksi: jos palvelu hankitaan markkinoilta puutteellisin resurssein ja/tai kilpailua ei ole riittävästi, riski kustannusten kasvamiselle ja laatutason heikkenemiselle kasvaa ja markkinahäiriötä ei tällöin ehkäistä, vaan ruokitaan.

Lukumääräinen sidosyksikön omistajapiirin rajoittaminen (vaihtoehto 3) ehkäisee vaihtoehdon 2 tavoin sidosyksiköiden paisumista suhteettoman suuriksi. Siinä missä vaihtoehdossa 2 todennäköisesti vain suurimmat hankintayksiköt jäisivät sidosyksikön omistajiksi<sup>260</sup>, vaihtoehdossa 3 myös pienillä hankintayksiköillä olisi mahdollisuus omistaa sidosyksikköä myös jatkossa. Markkinahäiriöiden ehkäisemisen kannalta tähän vaihtoehtoon voi ajatella liittyvän yksi keskeinen riskitekijä: lukumääräinen omistajapiirin rajoittaminen ei kontrolloi määräysvaltaa yhtä suorasti kuin 10 %:n omistajaosuusvaatimus. On esitetty, että silloinkin, kun sidosyksikön käyttö on taloustieteellisesti perusteltua, on tärkeää noudattaa voimassa olevan lainsäädännön asettamia vaatimuksia sidosyksikköhankinnoista.<sup>261</sup> Nykyinen sidosyksikköjä koskeva sääntely edellyttää muun muassa määräysvallan toteutumista, ja nyt lainsäätäjän tarkoitus ilmeisesti on varmistaa se, että määräysvalta todella toteutuu. Taloustieteellisestä näkökulmasta ajatus on, että mikäli riittävä määräysvaltakontrolli puuttuu, sidosyksikköhankintaa ei välttämättä näin voida pitää taloustieteellisesti puolustettavana, vaikka se muiden olosuhteiden puolesta olisi perusteltua. Toisaalta määräysvaltaa koskevan oikeuskäytännön kehityttyä riski ei jatkossa välttämättä ole todellinen.<sup>262</sup> Lukumääräiseen omistajapiirin rajoittamiseen voi siis katsoa liittyvän markkinoiden

---

<sup>259</sup> Ks. edellä s. 57.

<sup>260</sup> Pienillä hankintayksiköillä ei ole todennäköisesti resursseja ostaa sidosyksiköstä 10 %:n edestä osakkeita, toisin kuin suurilla hankintayksiköillä.

<sup>261</sup> Ukkola 2025, s. 18.

<sup>262</sup> Toisaalta on myös esitetty, että hankinta- ja yhtiöoikeudellisella määräysvallalla ei ole mitään tekemistä keskenään, ks. Aho 2023, s. 198.

kannalta riskejä, jos riittävä hankintayksikön sidosyksikköön kohdistama kontrollielementti puuttuu. Jos määräysvalta kuitenkin toteutuu tyydyttävästi, ei lukumääräisellä omistajapiirin rajoittamisella pitäisi olla juuri vaihtoehdosta 2 eroavia markkinavaikutuksia.

Jos sääntely toteutettaisi nykyehdotuksen mukaisesti, mutta poikkeussääntelyn turvin (vaihtoehto 4), riippuisivat vaikutukset siitä, miten poikkeussääntely toteutettaisi. Jos poikkeus toteutettaisiin poikkeusvaihtoehdon 1 mukaisesti, eli siten, että 10 %:n omistusosuusvaatimuksesta poikettaisiin alueilla, joissa on vähäistä kilpailua, vähennettäisiin riskiä siitä, että määräävässä asemassa oleva yksityinen toimija pääsisi hinnoittelemaan tarjouksensa vapaasti ja näin markkinoilta ei saataisi irti optimaalista hinta-laatusuhdetta.<sup>263</sup> Etuna voidaan siis markkinahäiriöiden ehkäisemisen kannalta nähdä poikkeusvaihtoehdon huomioimat aluekohtaiset erityispiirteet, jota pelkkä 10 %:n omistusosuusvaatimus ei tee. Kuitenkin on huomattava, että mainitut riskit tulisi tehokkaasti välttää ilman, että samalla poikkeussääntelyä hyödynnettäisiin laveasti ja myös tilanteissa, joissa poikkeukseen turvautuminen ei ole aidosti tarpeen. Tästä syystä poikkeus tulisi määrittellä mahdollisimman yksiselitteiseksi.<sup>264</sup> Jos alueellisen poikkeuksen määrittely ei onnistu tarkkarajaisesti tai poikkeussääntely ei kykene reagoimaan mahdollisesti muuttuvaan markkinatilanteeseen, riskinä voidaan pitää, että alkuperäinen tavoite markkinahäiriöiden ehkäisemisestä jää vajaaksi. Tähän poikkeussääntelyyn liittyvästä riskiarvioinnista on käytetty nimitystä *optimaalinen soveltamisala*: soveltamisalan ulkopuolelle on syytä jättää toiminnot, joiden sääntelyssä kustannukset ylittäisivät hyödyt (tässä tapauksessa vähäinen kilpailu nostaisi kustannuksia), mutta soveltamisalaan tulisi kuulua vastaavasti toiminnot, joiden sääntelyssä hyödyt ylittäisivät kustannukset. Logiikan soveltaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä kustannusten ja hyötyjen arvottaminen ei ole aina helppoa, kuten ei tässäkään tilanteessa. Yleisesti on myös ymmärretty, että poikkeukset voivat johtaa lain kiertämisongelmiin.<sup>265</sup> Alueellisen poikkeussääntelyn voitaisiin näin odottaa ehkäisevän markkinahäiriöitä, jos se onnistuttaisiin määrittelemään täsmällisesti siten, että kiertämisriski olisi pieni, ja myös siten, että se aidosti vastaisi alueellisia eroja kilpailutilanteessa.

Poikkeusvaihtoehto 2 olisi, että 10 %:n omistusosuusvaatimuksesta voitaisiin poiketa, kun sidosyksikön liikevaihto olisi riittävän alhainen. Tällöin hankintayksiköille syntyisi vahva kannustin

---

<sup>263</sup> Jos kilpailua on vähän tai sitä ei ole lainkaan, voidaan puhua määräävästä markkina-asemasta, ks. määritelmästä esim. Kuoppamäki 2018, s. 248: määräävässä asemassa oleva toimija voi sanella hintansa hyvin vapaasti.

<sup>264</sup> Myös lainsäätäjä on tunnistanut määrittelyyn liittyvät riskit, ks. hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 80.

<sup>265</sup> Määttä 2008, s. 107.

hankkia palveluita tilanteissa, joissa se on mahdollista, ja toisaalta sidosyksiköillä olisi kannustin keskittää palveluitaan aidosti tarpeellisiin.<sup>266</sup> Markkinahäiriöiden ehkäiseminen vaikuttaisi tällöin teoriassa yksinkertaiselta: sidosyksiköt eivät voisi näin rajoittamattomasti toimia vapailla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa, eli sidosyksiköiden mahdollinen negatiivinen vaikutus markkinaan<sup>267</sup> jäisi rajoitetuksi. Sudenkuoppa poikkeusvaihtoehdossa voitaisiin pitää kysymystä siitä, mille tasolle liikevaihtoraja tulisi asettaa: kustannustehokkuus kärsisi, jos raja olisi liian matala, ja toisaalta optimaalinen liikevaihtoraja voi vaihdella toimialoittain.<sup>268</sup> Liikevaihtorajan määrittelyn pitäisi siis olla onnistunut, jotta markkinahäiriöitä pystyttäisi tehokkaasti ehkäisemään.

Poikkeusvaihtoehto 3 olisi, että 10 %:n omistusosuusvaatimuksesta poikettaisiin, kun kysymyksessä on tiettyä erityistehtävää varten perustettu yhtiö. Poikkeuksista olisi mietinnön mukaan mahdollista säätää erityislaeissa, mutta poikkeuksen piiriin voisivat lukeutua myös esimerkiksi valtakunnallisesti toimivat yhtiöt, joista ei säädetä erityislaeissa.<sup>269</sup> Tässäkin poikkeusskenaariossa poikkeuksen piiriin kuuluvat yhtiöt tulisi määritellä täsmällisesti, jotta poikkeuksella tavoiteltu päämäärä kriittisimpien toimintojen turvaamisesta toteutuisi ilman, että poikkeussääntelyä tulkittaisiin lainsäätäjän alkuperäisistä tavoitteista poiketen. Erityislailla poikkeuksesta säätäminen vastannee hyvin vaatimukseen täsmällisestä poikkeuksen määrittelystä. Kun poikkeuksen soveltamisala on selvä ja sääntelyä näin todennäköisemmin noudatettaisi kuten kuuluukin, sidosyksiköiltä vapaa markkinarako jäisi sinne, minne lainsäätäjä on sen suunnitellutkin jäävän. Tältä pohjalta vaikutuksia markkinoihin ja markkinahäiriöiden ehkäisemiseen on haastava luotettavasti arvioida, sillä epäselväksi mietinnön perusteella jää, mitkä yhtiöt/toiminnot tarkalleen ottaen kuuluisivat soveltamisalapoikkeuksen piiriin ja mitkä toiminnot puolestaan jäisivät omistusosuusvaatimuksen piiriin. Jos vähän kilpailtuja toimialoja jäisi poikkeuksen soveltamisalan ulkopuolelle, sääntelyyn liittyy samat riskit, kuin vaihtoehtoon 2.<sup>270</sup>

Mietinnössä poikkeusvaihtoehtojen mahdollisia markkinavaikutuksia ei juurikaan analysoida.

Mietinnössä arvioidaan, että poikkeukset voisivat tulla kyseeseen vain rajallisesti ja täsmällisesti

<sup>266</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 65.

<sup>267</sup> On esitetty, että sidosyksikköjärjestelyt ovat muodostuneet itseään ruokkivaksi kehäksi: ne ovat kehittäneet tarjontaa, joita markkinoilta ei löydy. Joidenkin tahojen näkemysten mukaan yksityisellä sektorilla olisi sama potentiaali kehittää tarjontaa, mutta nykytilanteessa sitä ei ole nähty kannattavaksi (lukkiutunut markkinapotentiaali), ks. esim. TEM: Sidosyksikköselvitys, päivitetty versio, PWC 31.5.2025 s. 37.

<sup>268</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 65.

<sup>269</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 80.

<sup>270</sup> Keskeiset riskit ovat markkinoiden toivotun toimivuuden kannalta kilpailun vähäisyydestä johtuva tarjoajan hinnoitteluvoima hankintayksikköön nähden ja kilpailuttamisen sijaan omaan tuotantoon siirtyminen.

määritellyin kriteerein. Näin poikkeukset olisivat mietinnön mukaan perusteltuja vain, kun markkinoiden toimivuus on uhattuna tai kilpailu ei ole riittävää.<sup>271</sup> Mielenkiintoisena voidaan pitää, että valmisteluaineistossa näin tunnistetaankin, että poikkeukset olisivat yleisellä tasolla tarpeen markkinoiden toimivuuden takaamiseksi, mutta sivuutetaan riskit siitä, että ehdotus ilman poikkeuksia todennäköisesti aiheuttaa jossain määrin alueellisia ja toimialakohtaisia epätoivottuja markkinavaikutuksia.

#### 4.4 Kustannussäästöt

Ehdotetun sääntelyn valmisteluaineistossa tavoite kustannussäästöistä ilmaistaan kiertelemättä. Työryhmän mietinnössä todetaan, että omistusosuusrajan asettamisen myötä kasvavilla kilpailutuksilla odotetaan kustannussäästöjä erityisesti pitkällä aikavälillä.<sup>272</sup> Tässä luvussa tarkastellaan, millaisia kustannusvaikutuksia kuhunkin tarkastelussa olevaan sääntelyvaihtoehtoon voi odottaa liittyvän. Aihetta koskevissa selvityksissä on puhuttu *säästöpotentiaalista*, jolla tarkoitetaan hankintayksiköille mahdollisesti syntyviä kustannussäästöjä palveluiden tuottamisesta toisella tavalla (kilpailuttaminen/oma tuotanto) sidosyksikköhankintaan verrattuna.<sup>273</sup> Tässä kustannussäästöjä on tarkoitus tarkastella samasta näkökulmasta. Kustannussäästöjen euromääräinen arviointi on haastavaa, sillä jokaiseen tarkastelussa olevaan vaihtoehtoon liittyy useita potentiaalisia seurausvaihtoehtoja, joista kustannukset tai mahdolliset kustannussäästöt aiheutuvat. Arvioinnissa hyödynnetään sekä julkisen että yksityisen sektorin toimeksiannosta tehtyjä selvityksiä kustannusvaikutuksista. Selvityksiä tarkastellessa voi havaita, miten eri näkökulmat aiheuttavat erilaisia johtopäätöksiä ehdotuksen kustannusvaikutuksista.

Vaihtoehdossa 1, jossa ehdotettua sääntelymuutosta ei toteutettaisi, voidaan osoittaa muutamia positiivisia kustannusvaikutuksia. Tilannetta tarkastellaan siitä näkökulmasta, että sidosyksikköhankinnat olisivat nykyisin edellytyksin vaihtoehto kilpailuttamiselle. Vaikka sidosyksikköhankinnat olisivat tällöin joustavammin saatavilla, ja sidosyksikköhankintoja ei kilpailuteta, sidosyksiköt itse kuitenkin kilpailuttavat palveluita, joita välitetään edelleen hankintayksiköille. Järjestelyn etuna voidaan kustannusnäkökulmasta nähdä sen tehokkuushyödyt: sidosyksikkö saa volyyymiä, joita hankintayksiköt yksin eivät saisi.<sup>274</sup> Nykytilanteen kustannushyödyt korostuvat myös tilanteissa, joissa kilpailua ei ole riittävästi, jolloin

---

<sup>271</sup> Ibid., s. 80.

<sup>272</sup> Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö VN/4099/2024, s. 68.

<sup>273</sup> TEM: Sidosyksikköselvitys, päivitetty versio, PWC 31.5.2025 s. 41.

<sup>274</sup> Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 9/2025, s. 23.

sidosyksikköhankinta on todennäköisesti markkinahankintaa edullisempi vaihtoehto. Tällöin markkinatoimija ei pääse hyödyntämään kilpailun vähäisyydestä johtuvaa hinnoitteluvoimaansa. Kilpailuttamisella saadaan aikaan kustannussäästöjä sitä todennäköisemmin, mitä enemmän kilpailua on.<sup>275</sup> Toisaalta kilpailuttamisen hyötyjä ei voi sivuuttaa: kilpailuttamisen avulla voidaan vertailla markkinoiden tarjontaa, ja valita kustannustehokkain tuottaja.<sup>276</sup> Lainsäätäjän tarkoitus on mitä ilmeisimmin kasvattaa todennäköisyyksiä kustannushyötyjen saavuttamiseen keskittymällä kilpailutuksen vertailuhyötyihin.

Vaihtoehto 2 olisi, että ehdotus toteutuisi nyky muodossaan. KKV:n selvityksen mukaan ehdotuksen merkittävimmät vaikutukset kohdistuisivat suuriin sidosyksiköihin, eli sidosyksiköihin, joissa on yli 10 omistajaa. KKV:n tutkimusaineistossa tällaisia sidosyksiköitä oli 48. Yhteensä isoja sidosyksiköitä on Suomessa noin 2000.<sup>277</sup> On tutkittu, että suurin osa mainitunlaisista sidosyksiköistä toimivat ICT- ja taloushallinnon alalla, ja niiden yhteenlaskettu liikevaihto on noin 1,1 miljardia euroa.<sup>278</sup>

Ehdotuksen kustannusvaikutusten tarkastelu voidaan aloittaa teoreettisesta näkökulmasta. Teoreettisessa tutkimuksessa on ensimmäiseksi otettu lähtökohdaksi se, että omistusosuusvaatimuksen asettaminen pakottaisi hankintayksiköitä kilpailuttamaan palveluitaan nykyistä useammin. Kilpailuttaminen on lähtökohtaisesti sidosyksikköhankintaa kokonaistaloudellisesti edullisempi vaihtoehto, sillä kilpailutuksessa hintoja vertaillaan, sidosyksikköhankinnoissa tapahtuvassa ketjuttamisessa kustannukset kasautuvat, kilpailun puute yleisesti johtaa tehottomuuteen ja voitontavoitteluelementin puuttuttua kannustimet puuttuvat.<sup>279</sup> Jos oletukseksi taas on otettu kilpailuttamisen sijaan omaan tuotantoon siirtyminen, keskeiset kustannusvaikutukset olisivat ketjutuksen ja näin kasautuvien kustannusten välttäminen, mutta toisaalta mahdollisten sidosyksikköhankintojen volyymihyötyjen menettäminen.<sup>280</sup>

*Pyykkönen* on tutkinut ehdotuksen kustannusvaikutuksia ICT –alalla. Vaikutuksia tarkasteltiin viiden eri skenaarion kautta: 1) hankintayksikkö siirtyisi kilpailuttamaan, 2) hankintayksikkö siirtyisi omaan tuotantoon, 3) hankinnat tehtäisiin yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa, 4)

<sup>275</sup> Wilson 2021, s. 555–561.

<sup>276</sup> KKV: Kilpailu julkisissa hankinnoissa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2023, s. 10.

<sup>277</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 3.

<sup>278</sup> Pyykkönen 2025

<sup>279</sup> TEM: Sidosyksikköselvitys, päivitetty versio, PWC 31.5.2025 s. 42.

<sup>280</sup> Ibid., s. 44–45.

yhteishankintayksikön palveluiden hyödyntäminen ja 5) sidosyksikköhankinta. Jos hankintayksikkö päätyisi kilpailuttamaan aiemmin sidosyksiköltä hankitun ICT-palvelun, hyödyt olisivat, että kilpailu (kilpailun määrästä riippuen) lisää laatua ja vähentää kustannuksia. Selvityksessä tuotiin esiin, että kun jatkossa hankinnan laajuus olisi nykyistä pienempi, lisäisi tämä kilpailua, mutta toisaalta vähentäisi volyymietuja. Selvityksessä tunnustetaan, että muutoksen myötä tapahtuvat hankintayksiköiden itsenäiset hankinnat lisäisivät transaktiokustannuksia. Siinä havaitaan myös, että muutos johtaisi palveluiden siirtämisestä aiheutuviin muutuskustannuksiin. Jos hankintayksikkö taas siirtyisi kilpailuttamisen sijaan omaan tuotantoon, takaisi se hankintayksikön täydellisen määräysvallan tuotettavaan palveluun ja sidosyksikölle maksettava komissio poistuisi, mutta toisaalta hankintayksikkö olisi vaarassa kärsiä tehokkuustappioita. Jos hankintayksikkö kilpailuttaisi palvelunsa yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa, kasvaisi kilpailu selvityksen mukaan potentiaalisesti eniten, mutta toisaalta hankintaprosessin kustannukset kasvaisivat. Yhteishankintayksikön palveluiden hyödyntämisessä etuna olisi, että volyymihyödyt säilytettäisiin kuten nykyisissä sidosyksikköhankinnoissakin, mutta hankintayksikön määräysvalta hankittavan palvelun määrittämiseen kapenee. Viimeisessä vaihtoehdossa, sidosyksikköhankinnassa, volyymihyödyt laskisivat nykyisestä (sidosyksikössä voisi jatkossa olla vain 10 omistajaa), mutta toisaalta määräysvalta kasvaisi nykyisestä.<sup>281</sup> Vaikuttaisi näin siltä, että kustannusvaikutukset ovat pitkälti riippuvaisia siitä, miten hankintayksikkö päättäisi jatkossa tuottaa palvelun. Pyykkönen itse päätyy selvityksessään siihen johtopäätökseen, että julkisen talouden kustannukset todennäköisesti pysyisivät muutoksen myötä samalla tasolla tai laskisivat vähäisesti.<sup>282</sup>

Ehdotuksen toteutumisesta aiheutuvia kustannusvaikutuksia on tutkittu myös muutuskustannusnäkökulmaan keskittyen. On arvioitu, että ehdotuksesta aiheutuvat muutuskustannukset olisivat maan tasolla 600 miljoonaa euroa. Arvioidut kustannukset aiheutuisivat muun muassa puutteellisesta hankintaresurssista, mikä pakottaisi hankintayksiköt palkkaamaan ulkopuolisia hankinta-asiantuntijoita hankintojen tarkoituksenmukaiseksi toteuttamiseksi.<sup>283</sup>

---

<sup>281</sup> Pyykkönen 2025

<sup>282</sup> Ibid

<sup>283</sup> Kuntaliitto: ”Hankintalakiuudistuksen in house –säästöjen muutuskustannusvaikutukset” 20.10.2025, saatavilla osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/selvitys-hankintalain-uudistamisesta-satojen-miljoonien-kustannukset-kunnille-huoli> (vierailtu 30.10.2025)

Vaihtoehdossa 3, jossa sidosyksikön omistajapiiriä rajattaisiin lukumääräisesti, olisi myös pienemmällä hankintayksiköillä mahdollisuus tehdä myös jatkossa sidosyksikköhankintoja.<sup>284</sup> Etuna kustannussäästötavoitteen näkökulmasta vaihtoehdossa voidaan nähdä se, että pienemmät hankintayksiköt eivät näin olisi pakotettuja tekemään kilpailutuksia vähäisin resurssein vajaalla osaamisella<sup>285</sup>, mikäli ne jäisivät vielä sidosyksikön omistajiksi. Jos pieni hankintayksikkö vielä sijaitsee vähän kilpailulla haja-asutusalueella, vältettäisiin sidosyksikköhankinnan mahdollisuudella myös riskiä siitä, että kilpailuttamisella tavoiteltua parasta hinta-laatusuhdetta ei saavuteta vähäisestä kilpailusta johtuvasta tarjoajan hinnoitteluvoimasta johtuen.<sup>286</sup> Hankintayksikkö ei välttämättä voisi väistää kustannusriskejä omaan tuotantoon siirtymälläkään, sillä tällöin yhä menetettäisiin sidosyksikköhankinnalla mahdollisesti saavutettavat volyyymihyödyt. Lukumääräinen rajoittaminen toisi ehdotukseen joustavuutta ja mahdollistaisi sidosyksikköhankinnat niille hankintayksiköille, jotka ovat ehkä eniten sen tarpeessa.

Vaihtoehdossa 4, toteutettaessa ehdotus nyky muodossa mutta poikkeuksin, voitaisiin paikata nyky muotoisen ehdotuksen heikkouksia. Jos poikkeus toteutettaisiin sallimalla omistusosuusvaatimuksesta poikkeaminen alueilla, joissa on vähän kilpailua (poikkeusvaihtoehto 1), vähennettäisiin riskiä kilpailun vähäisyydestä aiheutuviin kustannustappioihin. Jo edellä on käynyt ilmi, että kilpailutukseen liittyvät edut ovat olennaisesti seurausta mahdollisuudesta hyödyntää tarjoajien välistä kilpailutilannetta, joka pakottaa tarjoajat laskemaan hintojaan voittomahdollisuuden maksimoimiseksi. Jos kilpailuasetelmaa ei ole, hyödyt jäävät saavuttamatta.<sup>287</sup> Sidosyksiköiden liikevaihdon rajoittaminen (poikkeusvaihtoehto 2) väistämättä kannustaisi hankintayksiköitä kilpailuttamiseen.<sup>288</sup> Voimakkaan kilpailuttamiseen kannustavan elementin puolestaan voidaan nähdä välttävän markkinoiden hyödyntämättä jättämisestä aiheutuvat tehokkuustappiot tilanteissa, joissa markkinoilta löytyisi sidosyksikköä kustannustehokkaampi vaihtoehto. Poikkeusvaihtoehdossa yhdistyisi kilpailuttamisen hyödyt tilanteissa, joissa on olemassa sille optimaaliset olosuhteet, ja sidosyksikköhankintojen hyödyntäminen tilanteissa, joissa se on perusteltua. Jos poikkeus toteutettaisiin jättämällä 10 %:n omistusosuusvaatimuksen ulkopuolelle

<sup>284</sup> Sen sijaan 10 %:n omistusosuusvaatimuksella pienillä hankintayksiköillä tuskin olisi resursseja omistaa sidosyksiköitä, ks. KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 45.

<sup>285</sup> Prosentuaalisella vaatimuksella pienimmät hankintayksiköt jäisivät todennäköisimmin sidosyksikön ulkopuolelle jatkossa, ja pienimmillä hankintayksiköillä on vastaavasti yleensä vähiten omaa hankintaresurssia, ks. esim. Aho 2023, s. 198

<sup>286</sup> Ks. esim. Wilson 2021, s. 555–561. Kilpailutuksesta saadaan sillä tavoiteltu optimaalinen hinta sitä todennäköisemmin, mitä enemmän on kilpailua.

<sup>287</sup> Ks. myös esim. Vickrey 1961, s. 8–37.

<sup>288</sup> KKV:n tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024, s. 65.

erityistehtävää varten perustetut yhtiöt (poikkeusvaihtoehto 3), kustannusvaikutukset riippuisivat todennäköisesti siitä, mitä toimialaa toteuttavat yhtiöt olisivat poikkeuksen piirissä. Jos poikkeuksen soveltamisalaan luettaisiin kilpailuja toimialoja, voitaneen pitää todennäköisenä, että kustannustappioita pääsisi syntymään, sillä tällöin palvelu saataisiin todennäköisemmin edullisemmin markkinoilta.<sup>289</sup>

## 5 Johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, palveleeko vireillä oleva lainsäädäntöehdotus sidosyksikköjä koskevasta 10 %:n omistusosuusvaatimuksesta tavoitteita, johon lainsäätäjät pyrkii. Tutkimuskysymyksiä oli kaksi: 1) vastaako ehdotus omistusosuusvaatimuksen asettamisesta niihin tavoitteisiin, joihin ehdotuksella pyritään ja 2) onko osoitettavissa muita sääntelyvaihtoehtoja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ensimmäistä tutkimuskysymystä lähestyttiin siitä tulkinnasta, että lainsäätäjän tavoitteet ovat 1) kilpailuneutraliteetti, 2) markkinahäiriöiden ehkäiseminen ja 3) kustannussäästöt. Toista tutkimuskysymystä tarkasteltiin lainvalmisteluaineistossakin lyhyesti mainittujen vaihtoehtoisten sääntelymallien kautta siten, että analysoitiin kunkin vaihtoehtoisen sääntelyvaihtoehdon vaikutuksia mainittujen kolmen tavoitteen näkökulmasta.

Tutkielman kirjoittamishetkellä aihetta koskevaa hallituksen esitystä ei ole vielä annettu eduskunnalle, eli aihetta on tarkasteltu hallituksen esityksen muotoon laaditun työryhmän mietinnön pohjalta. On mahdollista, että eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen tulee työryhmän mietintöön verrattuna joitain muutoksia. Lainsäädäntöehdotus nykyisessä muodossaan koskee läpileikkaavasti keskenään hyvin erilaisia toimialoja ja -alueita, mikä vaikeutti yksityiskohtaista analyysia. Tutkielmassa tarkastellut vaihtoehtoiset sääntelymallit ovat väljästi määriteltyjä, joiden täsmentäminen vaatisi tutkielman laajuus huomioden liian kattavaa arviointia.<sup>290</sup> Arviointi on näin ollut perusteltua vaihtoehtojen analysointia niistä lähtökohdista, joista se on ollut mahdollista. Edelleen on huomioitava, että tutkielman aihe on politisoitunut ja voimakkaasti mielipiteitä jakava –

---

<sup>289</sup> Ks. esim. Vickrey 1961, s. 8–37 ja Wilson 2021, s. 555–561. Kilpailutuksella saadaan yleensä kustannushyötyjä, kun kilpailua on runsaasti.

<sup>290</sup> Esimerkiksi liikevaihtoon perustuvan poikkeusvaihtoehdon yksityiskohtaisten vaikutusten luotettava arviointi vaatisi sitä, että euromääräinen liikevaihtoraja olisi tiedossa, joka edelleen olisi todennäköisesti syytä asettaa toimialakohtaiseksi. Tällaista yksityiskohtaista taloustieteellistä arviointia ei ollut tutkielmassa mahdollista tehdä.

ilmiö näkyy väistämättä tutkielman lähdeaineistossa, minkä vuoksi tutkielmassa on pyritty hyödyntämään tasapuolisesti eri sektoreiden tuottamia selvityksiä, tutkimuksia ja lausuntoja.

Vastaus tutkimuskysymykseen 1 on, että ehdotus omistusosuusvaatimuksen asettamisesta vastaa tavoitteisiin vain osittain. Vaikutukset riippuvat keskeisimmin *kilpailutilanteesta* ja *hankintayksikön oman hankintaosaamisen tasosta*. Mitä vilkkaampaa kilpailua toimialalla tai –alueella on, sitä todennäköisemmin saavutetaan kustannussäästöjä ja voidaan ehkäistä markkinahäiriöitä. Toimialoilla, joissa on suuren omistajapohjan sidosyksiköitä, kuten ICT- ja yleis- ja taloushallinnon toimialat, voidaan todennäköisimmin saavuttaa positiivisia kilpailuneutraliteettivaikutuksia, sillä näillä toimialoilla on todennäköisimmin lukkiutunutta markkinapotentiaalia. Näiden tavoitteiden saavuttaminen kuitenkin edellyttää, että hankintayksikkö päättää jatkossa kilpailuttaa palvelun oman tuotannon sijaan. Valinta vaihtoehtojen välillä riippuu olennaisesti hankintayksikön hankintaosaamisen tasosta. Sen lisäksi, että hankintayksikön on valittava kilpailutus oman tuotannon sijaan, kilpailutuksen tulee olla onnistunut, jotta lainsäätäjän tavoitteet saattavat realisoitua. Hankittavan palvelun luonteen tulee olla sellainen, että palvelun laatua on mahdollista tehokkaasti kontrolloida, ja hankintayksikön hankintaosaamisen on oltava riittävän laadukasta. Riskinä on, että tiedon epäsymmetria potentiaalisen palvelutarjoajan ja hankintayksikön välillä kasvaa liian suureksi, mikä voi johtaa palvelun laadun heikkenemiseen ja näin tehokkuushyödyt kärsivät. Riski on vaarassa realisoitua erityisesti pienissä hankintayksiköissä, jotka ovat nimenomaan tahoja, jotka ovat ehdotuksen realisoituessa vaarassa jäädä sidosyksikön omistajapiirin ulkopuolelle.

Jos toimialan tai alueen kilpailutilanne taas on heikko, eikä kilpailun syntyemisestä voida olla varmoja, sääntelyehdotuksen tavoitteiden toteutuminen on vaarassa hankintayksikön hankintaosaamisesta riippumatta. Keskeiset sudenkuopat tällöin ovat markkinatoimijan mahdollisuus hinnoitella tarjouksensa vapaasti, mikä epäterveessä kilpailutilanteessa todennäköisesti johtaa kustannusten kasvuun, sekä oman tuotannon vaihtoehdossa erityisesti volyyymihyötyjen menettäminen. On huomattava, että riski volyyymihyötyjen menettämisestä liittyy myös kilpailuttamiseen, jos hankintayksikkö ei päättää toteuttaa hankintaa yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa.

Vastaus tutkimuskysymykseen 2 on, että tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa myös muilla sääntelyvaihtoehdoilla. Tutkielmassa havaittiin, että kuhunkin analysoituun vaihtoehtoiseen sääntelymalliin liittyy omat riskinsä ja toisaalta omat etunsa. Näin ainakin lainvalmistelun tämänhetkisen tilanteen perusteella puutteena on pidettävä sitä, ettei vaihtoehtoisia sääntelymalleja

ole analysoitu kattavammin. Sääntelyteoreettisen analyysin yhteenvedona voidaan todeta tarkastelussa olleen vaihtoehdon 1 (ei sääntelymuutosta) osalta, että se olisi joustava, mutta toisaalta ei nopea tai varmuudella tehokas ratkaisu. Toisaalta ei ole esitetty yksiselitteistä näyttöä siitäkään, onko lainsäätäjän tulkitsemaa ongelmaa varsinaisesti edes olemassa. Vaihtoehto 3 (omistajapiirin lukumääräinen rajoittaminen) huomioisi pienet hankintayksiköt paremmin, mutta toisaalta ei takaisi lainsäätäjän toivomin tavoin sellaista määräysvaltaa, mitä ehdotuksella ilmeisesti tavoitellaan. Vaihtoehto 4 (ehdotuksen toteuttaminen poikkeuksen turvin) selvästi paikkaisi nykymuotoisen, varsin suoraviivaisen ehdotuksen sudenkuoppia, mutta säilyttäisi edut siellä, missä niitä on mahdollista saavuttaa. Lainsäätäjän olisi syytä pohtia jonkin esitellyn poikkeuksen kattavampaa analysointia ja miettiä mahdollista tapaa määritellä poikkeus.