



PAKKANEN
ASIANAJOTOIMISTO

Hankintalain sidosyksikkösäätelyn muutokset ja toimintamahdollisuudet

SEKES

OTSIKOT

1. Hankintalain sidosyksikkösääntelyn muutos
2. Selvitys TEM/PWC
3. Markkinaoikeuden lausunto
4. Vaihtoehtojen päälinjat
5. Uusi sidosyksikkö tai kuntayhtymä
6. Nykyisen yhtiön omistusjärjestely
7. Osakesarjat
8. Hankintayksiköiden välinen yhteistyö
9. Pitkäkestoinen ja mukautuva puitejärjestely
10. Muut kuin tavalliseen kilpailutukseen perustuvat hankintamenettelyt
11. Yhteishankinta



1. HANKINTALAIN SIDOSYKSIKÖSÄÄNTELYN MUUTOS

Hankintalain 15 §:n mukaista sidosyksikkösääntelyä ollaan muuttamassa. Muutoksella täydennetään hankintalain 15 §:n mukaista 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimusta.

Omistusosuusrajan tulkinnassa on tarkoituksena ottaa huomioon emo, tytär- ja osakkuusyhtiöt.

Poikkeusmahdollisuudet ovat hyvin rajattuja.

Siirtymäsäännöksen 174 § mukaan omistusosuusvaatimuksesta riippumatta hankintayksikkö voi tehdä uusia 15 §:n mukaisia määräaikaista sopimuksia sidosyksiköltään 30.6.2026 asti. Näiden sopimusten voimassaoloaika voi olla korkeintaan yksi vuosi.

Arvioitu esittelyviikko 8.12.2025 tiedon perusteella on 4/2026, eli 19.1.2026 alkava viikko.



2. SELVITYS TEM/PWC

Työ- ja elinkeinoministeriön PriceWaterhouseCoopersilla teettämän selvityksen (31.5.2025) mukaan järjestämisvaihtoehtoina hankintayksiköille lakimuutoksen jälkeen on:

- tuottaa sidosyksikön nykyisin tuottamat palvelut kokonaan tai osin itse
- tuottaa palvelut tai osan niistä yhdessä toisen hankintayksikön kanssa
- perustaa uuden sidosyksikön tai järjestää aikaisemman sidosyksikön uusien sääntöjen mukaiseksi esim. omistusjärjestelyllä
- hankkia palvelut kilpailuttamalla markkinoilta.

(s. 22)

Selvityksen ilmeisistä puutteista huolimatta selvitystä on pidettävä lainvalmistelun suhteen relevanttina, koska se on ainoa TEM:n julkaisema lakimuutoksen perusvalmisteluasiakirja.

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM014:00/2024> - kohta Asiakirjat

Saman selvityksen mukaan on mahdollista, että nykyisiä sidosyksiköitä pilkotaan useammaksi sidosyksiköksi, siten että kussakin on korkeintaan 10 omistajaa vähintään 10 %:n omistusosuuksin. (s. 24)



2. SELVITYS TEM/PWC

Samana selvityksen mukaan sidosyksikön markkinaehtoistaminen eli kaikkien palveluiden tuominen hankintalain mukaisen kilpailuttamisen piiriin on yksi tapa järjestää sidosyksikkö uusien sääntöjen mukaiseksi.

Sidosyksikön muuttamisessa markkinaehtoiseksi saattaa tulla ongelmalliseksi mahdolliset valtiontukikysymykset, mikäli sidosyksikkö on perustettu julkisilla varoilla. Teoriassa helpompaa voi olla sidosyksikön tai sen liiketoiminnan myyminen markkinaehtoiselle yritykselle. Sidosyksikön muuttaminen markkinaehtoiseksi yritykseksi edellyttää joka tapauksessa erityisjärjestelyjä, joista tulee kustannuksia. (s. 24)

Pienten ja keskisuurten hankintayksiköiden osalta on kaksi mahdollista skenaariota: 1) hankintayksikkö siirtyy käyttämään markkinaehtoisia palveluita ja 2) nykyisiä sidosyksiköitä pilkotaan siten, että kussakin uudessa on korkeintaan 10 omistajaa vähintään 10% omistusosuudella. Tämä olisi käytännössä nykytilanteen jatkamista, mutta ilman mittakaavaetuja. Tässä tilanteessa mikään lakiuudistuksen tavoite ei toteudu ja tilanne olisi nykyistäkin huonompi, kun yhteenlasketut hallinnointikustannukset nousevat ja mittakaavaedut pienenevät.



3. MARKKINAOIKEUDEN LAUSUNTO

Lakiehdotukseen sisältyy vielä sekavuutta.

Markkinaoikeuden 11.3.2025 lainvalmisteluun antaman lausunnon mukaan:

Edellä mainittu ehdotus [vähimmäisomistusosuutta koskeva edellytys ehdotetaan sisällytettäväksi sidosyksikön määritelmään, eikä esimerkiksi sidosyksikkösuhteen yksittäisiin edellytyksiin] voi merkitä, että jatkossa tulkinnanvaraisuutta syntyy myös siitä, voiko määräysvallan perustuminen muuhun kuin omistukseen koskaan täyttää hankintalain sidosyksikkömääritelmää siitä huolimatta, että lain 15 §:n 1 momentissa mainittaisiin edelleen määräysvaltaedellytys. (s. 4)

- ➔ Koska määräysvaltakriteeri on lakimuutoksessa erittäin keskeinen tekijä, oletettavaa on, että määräysvaltakriteerin osalta asia tarkentuu hallituksen esitykseen.
- ➔ Nykyisillä tiedoilla ei ole pääteltävissä, millä tavoin määräysvaltakriteeri toteutuu käytännössä mahdollisen muun määräysvallan toteutumisperusteen osalta.



4. VAIHTOEHTOJEN PÄÄLINJAT

Uusi sidosyksikkö tai kuntayhtymä

Omistusjärjestelyt

Hankintayksiköiden välinen yhteistyö eli tuotetaan palvelut kokonaan tai osittain itse

Muut kuin avoimeen kilpailutukseen perustuvat hankintamenettelyt

Yhteishankinnat



5. UUSI SIDOSYKSIKKÖ TAI KUNTAYHTYMÄ

TEM/PWC-selvityksen mukaan yhtenä vaihtoehtona on perustaa uusi sidosyksikkö.

Käytännössä tämä tarkoittaisi perusmuodossaan sitä, että

- ➔ ne kunnat, jotka omistavat nykyisestä sidosyksikkönä toimivasta kehitysyhtiöstä alle 10 % osuuden (*"pienosakaskunnat"*), myyvät osakkeensa tämän kehitysyhtiön muille omistajille ja perustavat uuden yhtiön, jossa kullakin näistä kunnista on yli 10 % omistus, jolloin sidosyksikkösääntelyn vaatimukset omistuksen osalta täyttyvät. Uusi yhtiö toteuttaa itse elinkeinopalvelut, jotka omistajakunnat ostavat uudelta sidosyksiköltään.



5. UUSI SIDOSYKSIKKÖ TAI KUNTAYHTYMÄ

- ➔ mikäli kuitenkin uusi yhtiö hankkisi yli 10 % omistuksen aiemmasta yhtiöstä ja mikäli tämä perustettu yhtiö ei tuottaisi elinkeinokehityspalveluita itse, vaan ostaisi palvelut sidosyksikköperiaatteella yhtiöltä, jonka omistajia ne aiemmin olivat, olisi kyse yhtiöoikeudellisesti lähinnä ns. kuoriyhtiöstä, ja kilpailuoikeudellisesti lähinnä hankintalain kiertämisestä, eikä järjestely olisi lainmukainen.
- ➔ mikäli perustettu uusi yhtiö ostaisi osan palveluista aiemmin omistamaltaan yhtiöltä ja tuottaisi osan itse, tulee näiden ostettujen palveluiden osuuden olla määrältään vähäinen ja hyvin perusteltu, jotta kyse ei ole lain kiertämisestä. Vähäisen raja määrittyy vasta oikeuskäytännön kautta.



6. NYKYISEN YHTIÖN OMISTUSJÄRJESTELY

TEM/PWC-selvityksen mukaan yhtenä vaihtoehtona on järjestää aikaisempi sidosyksikkö uusien sääntöjen mukaiseksi esim. omistusjärjestelyllä.

- tämän voisi toteuttaa käytännössä siten, että *pienosakaskunnat* hankkivat olemassa olevan yhtiön osakkeita siten, että kullakin näistä kunnista on yli 10 % omistus, jolloin sidosyksikkösääntelyn vaatimukset omistuksen osalta täyttyvät.
- toteutustapana lähinnä osakekauppa tai suunnattu osakeanti, lähinnä sen mukaan minkä sisältöisenä omistajat suostuvat luopumaan omistusosuudestaan
- osakkaat voivat sopia varsin vapaasti osakassopimuksella siitä, miten kunkin osakkaat oikeudet ja velvollisuudet jakautuvat ja kohdistuvat, kunhan osakassopimuksella ei sovita pakottavan sääntelyn määräyksien vastaisesti.
- osakeyhtiölaki sisältää varsin vähän pakottavaa sääntelyä. Näin ollen sama omistusosuus voi antaa erilaiset oikeudet ja velvollisuudet, mikäli asiasta on osakassopimuksessa sovittu. Osakassopimuksen ehdoissa on laajat mahdollisuudet soveltaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa esimerkiksi rahoitusvastuun jakautumisen osalta.

LUOTTAMUKSELLINEN



7. OSAKESARJAT

- ➔ omistajien oikeudet voivat jakautua omistusoikeuksien suhteessa, mutta näin ei välttämättä ole. Vaikka sidosyksiköissä on ollut huonojakin kokemuksia useammasta kuin yhdestä osakesarjasta, joissain tilanteissa kaksi osakesarjaa voi olla käyttökelpoinen järjestely.
- ➔ huomattava on kuitenkin, että sidosyksikköstatuksen perustana oleva 10 % koskee omistusta, ei määräysvaltaa. Osakesarjoilla ei siis voi kiertää sidosyksikkösääntelyn vaatimuksia.
- ➔ määräysvalta ei synny välttämättä pelkän omistusosuuden perusteella ja kääntäen, ja kuten edellä todettu, tältä osin asia todennäköisesti tarkentuu hallituksen esitykseen.
- ➔ ”vastaava määräysvalta kuin – – omiin yksikköihinsä” edellyttää, että viranomaisella on ”mahdollisuus vaikuttaa ratkaisevasti sekä kyseisen yhtiön strategiaan tavoitteisiin että sen tärkeisiin päätöksiin” (C-295/05 – Asemfo)
- ➔ valtaosa osakkaiden erilaisista oikeuksista ja velvollisuuksista on sovittavissa osakassopimuksella. Järjestelyissä voi kuitenkin tulla tilanteita, joissa esimerkiksi suurin omistaja edellyttää esim. asukaslukuun tai yritysmäärään perustuvan rahoituksen ehtona oikeuksiensa takaamiseksi myös muuta järjestelyä kuin osakassopimusta. Tällöin osakesarjat saattavat olla käyttökelpoinen toimintatapa.



8. HANKINTAYKSIKÖIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

TEM/PWC-selvityksen mukaan yhtenä vaihtoehtona on, että hankintayksikkö tuottaa sidosyksikön aiemmin tuottamat palvelut kokonaan tai osin itse.

Uutta elinkeinopalveluiden järjestämismallia voi tarkastella ainakin seuraavilla tavoilla. Paras ja soveltuvin toteutustapa vaihtelee tapauskohtaisten erityispiirteiden mukaan. Sulkeissa englanninkieliset termit, koska asiasta löytyy runsaasti tutkimusta:

- ➔ palveluita voidaan uudelleen muotoilla useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, kumppanuus- tai monitoimijamallin mukaisesti.
- ➔ hankintayksikkö voi yksin tai yhdessä toisen hankintayksikön kanssa (co-sourcing) järjestellä aiemmin ulkoistamansa palvelut uudella tavalla siten, että aiemmin sidosyksikön tuottama palvelu on osa uutta palvelukokonaisuutta (insourcing, service redesign)
- ➔ hankintayksikkö voi tuottaa aiemmin ulkoistamansa palvelut jatkossa itse, yksin tai yhdessä toisen hankintayksikön kanssa (backsourcing)
- ➔ samassa yhteydessä voi olla mahdollista luoda myös uusia palvelukokonaisuuden osia tai uusia palveluita (service innovation).

LUOTTAMUKSELLINEN



8. HANKINTAYKSIKÖIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Yhteistyön toteutuksen kolme ulottuvuutta:

1. Kumppanuuden laajuus
2. Organisointitapa
3. Tuotantotapa

1. Kumppanuuden laajuuden osalta vaihtoehtoina on toteutus:

- yhdessä toisen kanssa
- yhdessä useamman kanssa

2. Organisointitapoja ovat ainakin:

- yhteisen työsuhteen/viran puitteissa toteutettava yhteistyö
- kuntayhtymä, säätiö tai yhdistys, jonka toiminnan jäsenkunnat rahoittavat
- muu sopimukseen perustuva yhteistyö

3. Tuotantotapavalinnan osalta kyse on lähinnä toteutuksesta:

- hankintayksikön tai hankintayksiköiden omana toimintana
- ostettuna palveluna
- hybridimallina eli näiden yhdistelmänä tarkoituksenmukaisessa suhteessa



8. HANKINTAYKSIKÖIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Esimerkkinä organisoinnin toteutustavasta yhteisen työsuhde / virkasuhteen osalta:

- Isojoen ja Karijoen kuntien yhteinen yritys- ja elinvoimakoordinaattori

Tuotantotapavalinnan osalta kyse on lähinnä toteutuksesta:

- hankintayksikön tai hankintayksiköiden omana toimintana
- ostettuna palveluna
- hybridimallina eli näiden yhdistelmänä tarkoituksenmukaisessa suhteessa

Niiden toteutustapojen osalta, joissa hankintayksikkö yksin tai yhdessä toisen hankintayksikön kanssa järjestee palveluita uudella tavalla, on huomioon otettava huomioon se, ettei järjestely ole hankintayksiköiden voimassa olevien sopimusten vastainen tai myönnetyn rahoituksen (kotimainen tai EU-rahoitus) ehtojen vastainen.



8. HANKINTAYKSIKÖIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Hankintalain mukaisella yleisellä avoimuusilmoituksella voidaan vaikuttaa hankintalain 15.1 §:ssä ja 16.1 §:ssä mukaiseen määräysvalta- tai yhteistyöpiirin ulkopuolelle suuntautuvan liiketoiminnan prosentuaalisen rajoituksen määrään.

Jotta hankintadirektiivin ja hankintalain kilpailun vääristymisen estämisen periaate toteutuu, on tälle laajentumiselle asetettu tiukat vaatimukset.

Esimerkiksi säätiömällä, uudella kuntayhtymällä tai yhdistyksellä ei voida kiertää hankintalain vaatimuksia avoimuusilmoituksen avulla, koska avoimuusilmoituksen kriteerien (vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole, ulosmyynti alle 100 000 €/kolme vuotta) tulee täyttyä kunkin yksikön, eli esim. säätiön, kuntayhtymän tai yhdistyksen osalta.



8. HANKINTAYKSIKÖIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Lakimuutoksen määräysvaltaperusteeseen ei myöskään ole vaikutusta sillä, että sidosyksikkö poistuisi suurimman omistajan konsernirakenteesta omistusoikeuden pientymisen seurauksena, ja yritysluokituksen mukainen luokka ei olisi enää suuryritys. Sidosyksikköasema määräytyy hankintalain perusteella, eikä se ole alisteinen yritysluokitusten tai esimerkiksi kirjanpitolain mukaisille yritysluokituksille.



8. HANKINTAYKSIKÖIDEN VÄLINEN YHTEISTYÖ

Työllisyysalueiden osalta keskeistä on, ettei työllisyysalue ole itsenäinen oikeushenkilö eikä se tuota tai hanki palveluita, vaan ne tuottaa tai hankkii järjestämisvastuussa oleva yksittäinen kunta tai työllisyysalueen vastuukunta. Ko. kunta tai kunnat voivat tehdä sopimuksia palveluiden tuottamisesta esim. kehitysyrityksen kanssa.

Työllisyysalueena toteutettava kuntien välinen yhteistoiminta ei anna kunnille lisäoikeuksia kilpailuttamisvelvollisuudesta poikkeamisen osalta. Sidosyksikkösääntelyä sovelletaan myös tältä osin, eli mikäli sidosyksikköaseman kriteerit täyttyvät, voidaan hankinta tehdä ilman kilpailutusta. Edellytyksenä on sama kuin sidosyksikköhankinnoissa muuten, eli sidosyksikkökriteerien tulee täyttyä kaikkien työllisyysalueen kuntien osalta.

Työllisyysalueen kunnat voivat kuitenkin edellytysten täytyessä tehdä elinkeinopalveluiden hankinnan myöhemmin tässä tarkemmin käsiteltävänä hankintalain 3 luvun 21 §:n mukaisena yhteishankintana.



9. PITKÄKESTOINEN JA MUKAUTUVA PUITEJÄRJESTELY

Onko hankintayksikön mahdollista toteuttaa hankinta puitejärjestelynä siten, että puitesopimus mahdollistaa palvelun sisällön osittaisen muuttumisen ja että järjestelyn kesto on yli neljä vuotta?

- ➔ Lakimuutos ei sisällä muutoksia puitejärjestelyihin
- ➔ Tiukentuva sääntelyn myötä on kuitenkin tärkeää entistään tarkemmin perustella se, miksi puitejärjestely on paras toteutustapa kussakin hankinnassa ja myös perustella se, miten hankinta hyödyttää markkinoita.
- ➔ Mikäli uusia muutoksia ei tule, nyt voimassa olevan hankintalain 42.5 §:n mukainen enimmäisaika neljä vuotta on voimassa, jonka voi kuitenkin ylittää, mikäli sille on riittävät perustelut.



9. PITKÄKESTOINEN JA MUKAUTUVA PUITEJÄRJESTELY - PUITEJÄRJESTELYN KESTO

Perusteluvaihtoehtoja ovat esimerkiksi:

- ➔ elinkeinopalveluiden markkinoiden luonne, esim. potentiaalisia tuottajia tietyllä alueella vain vähän – huom. markkinakartoitus tehtävä
- ➔ yhtenäisen palvelun pitkän keston tarpeellisuus kehittämistyössä
- ➔ usean kunnan yhteinen puitesopimus on alueellisesti laaja ja organisatorisesti ja toiminnallisesti sopimuksen toteuttaminen edellyttää pidempää kestoja kuin neljä vuotta
- ➔ elinkaariajattelua sisältävät hankkeet voivat edellyttää pidempää sopimuskautta, neljän vuoden ajanjaksolla ei ehdi saavuttaa tavoitteita

Puitejärjestelyn periaatteet:

<https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/menettelytekniikat/puitejarjestelyt>

ja ”Usein kysyttyä”:

<https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/menettelytekniikat/puitejarjestelyt/usein-kysyttya-puitejarjestelyt>

LUOTTAMUKSELLINEN



10. MUUT KUIN TAVALLISEEN KILPAILUTUKSEEN PERUSTUVAT HANKINTAMENETTELYT

Perinteisen kilpailutuksen sijaan muut hankintamenettelytavat voisivat soveltua paremmin uudessa tilanteessa.

Vaikka kunnilla ja elinkeinoyhtiöillä on runsaasti kokemusta muista kuin perinteiseen kilpailutukseen perustuvista hankintamenettelytavoista, niitä käytetään kuitenkin varsin vähän.

Esimerkiksi neuvottelumenettelyllä toteutetut hankintasopimukset voivat olla käyttökelpoisia.

Erityisesti hankintalain 5:34.2.1 §:n mukainen tilanne, jossa neuvottelumenettelyn valinnan perusteena on se, ettei hankintayksikön tarpeita voida täyttää olemassa olevia ratkaisuja mukauttamatta, voisi tulla kyseeseen elinkeinopalveluiden hankinnoissa.



11. YHTEISHANKINTA

Yhtenä mahdollisuutena on, että kunnat hankkivat elinkeinopalvelut hankintalain 3 luvun 21 §:n mukaisena yhteishankintana.

Tämä hankintatapa voi soveltua hyvin kuntien väliseen yrityskehitystoimintaan, eikä järjestely edellyttäisi sidosyksikköasemaa tai yhteishankintayksikön perustamista.

Estettä ei kuitenkaan ole sille, etteivätkö kunnat voisi omistaa yhdessä yritystä, jonka kanssa ne solmivat yhteishankintaan perustuvan hankintasopimuksen.

Hankintalaki tai oikeuskäytäntö ei myöskään estä kuntia tekemästä toistaiseksi voimassa olevia hankintasopimuksia. Sopimuksen tulee sisältää irtisanomisaika eikä hankintayksiköiden tarkoituksena saa olla palvelun kilpailuttamisen lopettaminen. Koska kyse on poikkeusjärjestelystä, tulee hankinnan kriteerit ja hankintasopimuksen sisältö myös muilta osin suunnitella huolellisesti.



11. YHTEISHANKINTA

Mikäli kunnat suunnittelevat yhteisesti omistetun yrityksen perustamista, jolta elinkeinopalvelut hankittaisiin, tulee järjestelyssä ottaa tarkoin huomioon se, että se on valtiontukea koskevan SEUT 107 artiklan edellytysten mukainen. Keskeistä on, että toteutettavissa järjestelyissä noudatetaan tavanomaisia markkinaehtoja artiklan mukaisen markkinataloustoimijatestin mielessä.

Esimerkkinä yhteisesti toteutetusta hankinnasta on Cursor Oy:n viiden osakaskunnan järjestämä seudullisten elinkeino-, matkailu- ja edunvalvontapalveluiden sekä seutuyhteistyön hallintopalveluiden hankinta vuonna 2019. Hankinnan vetovastuussa oli yksi osakaskunta. Toteutetussa hankinnassa hankintasopimukset olivat olennaisilta osiltaan keskenään samanlaisia ja kullakin osakaskunnalla oli oma hankintasopimus.





PAKKANEN
ASIANAJOTOIMISTO

8/12/25