

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueesta annettua lakia.

Hyvinvointialueesta annetun lain 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain kymmenen prosentin vähimmäisomistuosuutta koskevaan säännökseen. Lailla mahdollistettaisiin jatkossakin valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksena toimivan Maakuntien tilakeskus Oy:n toimintaedellytykset ja hyödyntäminen valtion, hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän yhteisenä sidosyksikkönä. Yhtiön tehtävät on linjattu hyvinvointialueuudistuksessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Osaamiskeskuksena toimiva Maakuntien tilakeskus Oy ja sen asema	4
2.2 Osaamiskeskuksen tehtävät.....	6
2.3 Sidosyksikkösäätely ja hankintalain 15 §:n muutos.....	7
2.4 Valtiontukiarviointi.....	8
2.5 Nykytilan arviointi	9
3 Tavoitteet.....	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	11
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	11
4.2.2 Vaikutukset hyvinvointialueisiin	11
4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin	11
4.2.4 Vaikutukset yrityksiin	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	15
6 Lausuntopalaute.....	15
7 Voimaantulo	15
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	16
LAKIEHDOTUS	18
Laki hyvinvointialueesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta	18
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
Laki hyvinvointialueesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta	19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Esitys liittyy julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016), jäljempänä *hankintalaki*, koskevaan muutokseen (519/2026). Muutetussa 15 §:ssä säädetään, että edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytä- ja osakkuusyhtiöistä.

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021), jäljempänä *hyvinvointialuelaki*, 21 §:ssä säädetään toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, jona toimii hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän sekä valtion yhteisesti omistama Maakuntien tilakeskus Oy, jäljempänä myös *osaamiskeskus* tai *yhtiö*. Yhtiön toiminta tapahtuu hankintalain tarkoittamassa sidosyksikkö- eli in house-asemassa.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annetun lain (616/2021), jäljempänä *voimaannpanolaki*, 63 §:ssä säädetään valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksen perustamisesta ja osakkeiden jakautumisesta sekä luovuttamisesta hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle vastikkeetta 1.1.2023 mennessä. Maakuntien tilakeskus Oy:n osakkeet jakautuvat hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle asukasluvun mukaisessa suhteessa. Valtio omistaa yhden kappaleen erilaisia osakkeita. Valtiolla on erityistehtävayhtiön Maakuntien tilakeskus Oy:n omistajana yhteiskunnallisia tavoitteita.

Hyvinvointialuelain 21 §:ssä säädetään toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksen omistuksesta ja tehtävistä. Osaamiskeskuksen tehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä antaa vuosittain hyvinvointialueille ja valtioneuvostolle selvitys hyvinvointialueiden tekemistä toimitiloja koskevista investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista hyvinvointialueiden talouteen. Lisäksi hyvinvointialueet voivat antaa osaamiskeskukselle muita toimitila- tai kiinteistöhallintoa koskevia tehtäviä. Yhtiö toimii hyvinvointialueiden lakisääteisenä toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksena. Lisäksi yhtiön omistajilla on käyttövelvoite hyvinvointialuelain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tilatietojärjestelmään ja siihen liittyviin palveluihin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan hankintalain muutosesitystä koskevassa (StVL 5/2026 vp) lausunnossa todetaan, että Maakuntien tilakeskus Oy:llä on valtakunnallinen hyvinvointialueiden toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus. Edelleen lausunnossa todetaan, että hankintalain muutosesitystä käsiteltäessä ei ehdotettu poikkeusta Maakuntien tilakeskus Oy:n osalta. Kyseissä lausunnossa todetaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan työ- ja elinkeinoministeriöltä saaman selvityksen mukaan hankintalain valmistelun yhteydessä linjattiin, että toimiala- ja yhtiökohtaiset poikkeukset sidosyksikköä koskevasta vähimmäisomistusvaatimuksesta säädetään erityislacissa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä. Valmisteluun aikana on kuultu Maakuntien tilakeskus Oy:tä.

Esitysluonnos oli lausunnolla 10.7.–24.8.2026.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM080:00/2026¹.

Esityksen valmistelua on käsitelty hyvinvointialueneuvottelukunnassa 12.6.2026.

Lausunnot pyydettiin työ- ja elinkeinoministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, sisäministeriöltä, hyvinvointialueilta, Helsingin kaupungilta, HUS-yhtymältä, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Suomen yrittäjät ry:ltä ja Maakuntien tilakeskus Oy:ltä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Osaamiskeskuksena toimiva Maakuntien tilakeskus Oy ja sen asema

Valtion erityistehtävayhtiössä, Maakuntien tilakeskus Oy:ssä, valtiolla on omistajana yhteiskunnallisia tavoitteita. Omistusta koskevaan päätöksentekoon ja omistajaohjaukseen sovelletaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007). Yhtiön toimintaan sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006). Yhtiö noudattaa hankinnoissaan hankintalakeja.

Yhtiön omistajaohjaamisesta vastaa valtiovarainministeriö. Maakuntien tilakeskus Oy on valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) 2 §:n 26 kohdassa mainittu ministeriön toimialaan kuuluva valtion osittain omistama erityistehtävayhtiö.

Hyvinvointialuelain 21 §:n mukaan hyvinvointialueiden toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksena toimii hyvinvointialueiden yhteisesti omistama osakeyhtiö, Maakuntien tilakeskus Oy, jossa valtio on myös osakkaana.

Osakassopimuksessa on todettu, että valtio (Senaatti-kiinteistöjen edustaman) on perustanut yhtiön 20.1.2017 allekirjoitetulla perustamissopimuksella.² Yhtiö toimii hyvinvointialueuudistuksen tultua voimaan hyvinvointialuelain 21 §:ssä tarkoitettuna valtakunnallisena toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksena.

Maakuntien tilakeskus Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan sen toimiala on tuottaa julkisten tilojen tietopalveluja ja asiantuntijapalveluita sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuussa oleville julkisyhteisöille. Yhtiön pääasiallisena tehtävänä ja tarkoituksena on tuottaa tilatiedon ja tilajohtamisen palveluita hyvinvointialueille kaikkiin niiden tehtäviin ja muihin toimintoihin liittyen.

Yhtiö voi yhtiöjärjestyksen mukaan lisäksi omistus- ja vuokraoikeuden nojalla hallita ja vuokrata kiinteistöjä ja toimitiloja asiakkailleen, jotka ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä järjestämisvastuussa. Edellä määritettyä toimintaansa varten yhtiö voi ostaa, myydä, rakennuttaa ja peruskorjata kiinteistöjä ja toimitiloja sekä harjoittaa kiinteistöjen kehittämistä sekä vuokraustoimintaan liittyvää tukipalvelutoimintaa. Yhtiö toimii omistajiensa sidosyksikkönä niiden etujen mukaisesti. Yhtiö voi vähäisessä määrin tuottaa palveluja myös

¹ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM080:00/2026>.

² Ks. [HE 15/2017 | Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi](#) | Hallituksen esitykset | Finlex.

hyvinvointialueiden ja Suomen valtion ulkopuolisille tahoille itse tai tytäryhtiöiden taikka osakkuusyhtiöiden kautta.

Osakassopimuksessa omistajat ovat sitoutuneet siihen, että yhtiö tai osakkeenomistajat eivät tee hyvinvointialuelain 21 §:n tai mahdollisten muiden yhtiön käyttöä ja toimintaa ohjaavien hyvinvointialuelain säännösten vastaisia toimia tai päätöksiä.

Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtii hallitus, johon kuuluu vähintään viisi ja enintään kahdeksan jäsentä. Osakassopimuksessa on sovittu, että Maakuntien tilakeskus Oy:llä on hallitus, johon kuuluu kahdeksan jäsentä. Valtio nimittää hallitukseen kaksi jäsentä ja hyvinvointialueet yhteensä kuusi jäsentä. Etelä-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvat hyvinvointialueet saavat kukin yhdessä nimetä hallitukseen kaksi jäsentä ja muihin yhteistyöalueisiin kuuluvat hyvinvointialueet saavat kukin yhdessä nimetä hallitukseen yhden jäsenen. Hallituksen jäsenet valitaan yhtiökokouksessa.

Maakuntien tilakeskus Oy:n omistajat ja yhtiö ovat keskinäisellä osakassopimuksellaan sopineet, että yhtiöllä on asiakasneuvottelukunta. Asiakasneuvottelukuntaan kuuluu ainakin kunkin omistajan edustaja ja yhtiön edustaja. Hallitus nimeää asiakasneuvottelukunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet. Asiakasneuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä yhtiön toiminnan kehittämistä, toimintalinjoja, hinnoittelua ja palvelun laatua sekä toimia yhteistyössä hallituksen kanssa.

Hyvinvointialuelaissa säädetään, että hyvinvointialue ei saa myydä, pantata tai muutoin luovuttaa omistamiaan osaamiskeskuksen osakkeita muille kuin toisille hyvinvointialueille tai valtiolle. Tällä on tarkoitus sulkea pois mahdollisuus osakkeiden siirtymisestä yksityisille tahoille. Maakuntien tilakeskus Oy:n yhtiöjärjestyksessä on sekä suostumus- että lunastuslauseke. Osakassopimuksessa on sovittu, ettei hyvinvointialueella ole oikeutta luopua koko osakeomistuksesta yhtiössä ja että omistajat sitoutuvat varmistamaan kaikissa luovutuksissa yhtiön sidosyksikköaseman säilyttämisen. Osakassopimuksessa on edelleen sovittu, että yhtiön toiminta rahoitetaan ensisijaisesti tulorahoituksella. Yhtiö tuottaa palvelujaan ensisijaisesti vain omistajilleen. Yhtiö ei lailla säädetyn tehtävänsä luonteesta johtuen lähtökohtaisesti jaa osinkoa omistajilleen.

Maakuntien tilakeskus Oy:n omistajat ovat 16.1.2025 laatineet yhtiön omistajastrategiset tavoitteet, jotka koskevat osaamiskeskuksen toiminnan yleisiä tavoitteita, yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä investointiselvityksiä, muita toimitila- tai kiinteistöhallintoa koskevia tehtäviä sekä yhtiön johtamista ja päätöksentekoa. Yhtiön omistajat ovat sopineet, että yhtiön osakaskokouksia järjestetään vähintään kerran vuodessa. Yhtiön perustamisesta lukien yhtiön osakekanta on ollut valtion omistuksessa.

Voimaannpanolaissa asetetun takarajan mukaan osakkeet luovutettiin hyvinvointialueille viimeistään 1.1.2023. Voimaannpanolain 63 §:n nojalla osakkeet jakautuivat asukaslukujen mukaisessa suhteessa seuraavasti:

Osakkeenomistajat	Määrä	Laji	H-sarjan omistusosuus (noin) %
Suomen valtio	1	V	-
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	126 107	H	2,3
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	191 762	H	3,5

Etelä-Savon hyvinvointialue	131 688	H	2,4
Helsingin kaupunki	438 971	H	8,0
HUS-yhtymä	571 581	H	10,4
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	66 048	H	1,2
Kainuun hyvinvointialue	71 255	H	1,3
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	170 213	H	3,1
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	67 915	H	1,2
Keski-Suomen hyvinvointialue	272 683	H	4,9
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	134 570	H	2,4
Kymenlaakson hyvinvointialue	161 391	H	2,9
Lapin hyvinvointialue	176 494	H	3,2
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	319 279	H	5,8
Pirkanmaan hyvinvointialue	527 478	H	9,6
Pohjanmaan hyvinvointialue	176 041	H	3,2
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	163 281	H	3,0
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	415 603	H	7,5
Pohjois-Savon hyvinvointialue	248 363	H	4,5
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	205 124	H	3,7
Satakunnan hyvinvointialue	214 281	H	3,9
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	184 292	H	3,3
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	483 477	H	8,8

2.2 Osaamiskeskuksen tehtävät

Osaamiskeskuksen tehtävistä säädetään hyvinvointialuelain 21 §:ssä. Yhtiön lakisääteisenä erityistehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä antaa valtioneuvostolle vuosittain selvitys investointipäätösten talousvaikutuksista. Yhtiö voi tuottaa hankintayksiköilleen myös yhtiön perustehtävään liitännäisiä vähäisiä muita palveluita. Hyvinvointialueilla ja niiden tytäryhteisöillä on lakisääteinen velvoite käyttää yhtiön tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja. Hyvinvointialuelain 21 §:ssä säädetään, että jos hyvinvointialueet niin sopivat, osaamiskeskus voi lisäksi tuottaa muita palveluja. Yhtiön osakassopimuksessa ei ole laajennettu yhtiön lakisääteisiä tehtäviä. Osakassopimuksessa on sovittu, että sopimuksella ei ole tarkoitus laajentaa hyvinvointialueissa säädettyä käyttövelvoitetta ja että hyvinvointialueet ja valtio voivat antaa osaamiskeskukselle muita toimitila- tai kiinteistöhallintoa koskevia tehtäviä. Yhtiön tavoitteena on osaltaan tukea hyvinvointialueiden kansallista investointiohjausta ja kustannusten kasvun hillintää tuottamalla puolueetonta ja yhdenmukaista asiantuntijatietoa.

Hyvinvointialuelain esitöiden mukaan (HE 241/2020 vp, sivu 533), jos hyvinvointialueet päättäisivät 21 §:n 1 momentin mukaisesti antaa osaamiskeskuksen tehtäväksi myös muiden palvelujen tuottamisen, hyvinvointialueilla on velvoite myös näiden palveluiden käyttämiseen hyvinvointialueiden niin päättaessä. Tällaisia päätöksiä ei ole tehty.

Osaamiskeskuksen palvelut perustuvat Modulo-tila- ja kiinteistöhallinnon tietojärjestelmään, jäljempänä *tilatietojärjestelmä*, ja koostuvat tilojen hallintapalveluista, vuokrauksen hallintapalveluista sekä kiinteistö- ja toimitilatalouden palveluista. Hyvinvointialueilla on

käyttövelvoite tilatietopalveluun. Osaamiskeskus tarjoaa hyvinvointialueille tilatietojärjestelmän ja siihen suoraan liittyvät palvelut kuten asiantuntijatuen sekä raportointi- ja analytiikka-palvelut osana jatkuvaa vuosittaiseen korvaukseen perustuvaa peruspalvelusopimusta. Peruspalvelusopimuksen omistajakohtainen hinta määräytyy omistussuhteiden perusteella. Peruspalveluilla tehostetaan hyvinvointialueiden tilankäyttöä ja tasapainotetaan taloutta vertailevan tilastotiedon, yhtenäisten toimintaprosessien sekä valtakunnallisen yhteistyön kautta. Palvelut mahdollistavat tila- ja vuokrasopimusten hallinnan, kustannusten seurannan ja tietoon perustuvan päätöksenteon. Palvelu sisältää investointiselvityksen ja tilannekuvaraportin. Tilatietojärjestelmän yhteinen arkkitehtuuri takaa kokonaisuuden, jossa tieto ja palvelut tukevat toisiaan saumattomasti. Valtioneuvostolle tuotettavat peruspalvelut perustuvat ennen kaikkea investointiselvitykseen, tilannekuvaraportteihin sekä asiantuntijatukeen, koska valtio ei käytä tilatietojärjestelmää omassa tilahallinnassaan. Peruspalvelusopimuksen mukaiset palvelut muodostivat vuonna 2025 7,25 miljoonaa euroa (91 prosenttia) yhtiön liikevaihdosta.

Yhtiö tarjoaa omistajilleen tilatietopalveluun integroitua asiantuntijapalveluita, joita yhtiö laskuttaa erillisen sopimushinnaston mukaisesti. Tällaisia tilatietojärjestelmään liittyviä lisäpalveluita ovat ylläpidon johtamisjärjestelmä, tilankäytön seuranta ja tilavaraukset sekä hankesuunnittelun ja investointisuunnittelun palvelut, kiinteistö- ja toimitilastrategiapalvelut, kiinteistöjen ylläpidon kiinteistöjohtamiseen liittyvät kestävän kehityksen ja energiatehokkuuden palvelut sekä toimitilavuokran määrittelyyn liittyvät palvelut. Palvelusopimus sisältää myös alueiden välisten kiinteistö- ja toimitilajohtamiseen liittyvän verkostoyhteistyön. Sekä perussopimuksen mukaisten palveluiden että lisäpalveluiden sisältöjä ja kehitystä tarkastellaan säännöllisesti yhtiön asiakasneuvottelukunnassa osana palveluiden tiekartan määrittelyä. Vuonna 2025 erikseen laskutettavat lisäpalvelut muodostivat 0,73 miljoonaa euroa (noin 9 prosenttia) yhtiön liikevaihdosta.

Hyvinvointialuelain esitöiden (HE 241/2020 vp, sivu 532) mukaan osaamiskeskuksen tehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluita. Yhteisellä tilatietojärjestelmällä taataan ajantasainen vertailutieto hyvinvointialueiden toimitiloista ja mahdollistetaan tarvittaessa yhdenmukainen vuokran määrittely. Tilatietojärjestelmä sisältää tiedot hyvinvointialueen hallinnassa olevista toimitiloista. Järjestelmän avulla ylläpidetään kiinteistökohtaisia tietoja esimerkiksi toimitilojen laajuudesta ja kuntoluokasta. Tietoja voidaan käyttää hyvinvointialueiden ja yhteistyöalueiden investointisuunnitelmia laadittaessa. Osaamiskeskuksen tehtävä liittyy siis toimitilahallintoon ja koskee ensisijaisesti hyvinvointialueen omia tiloja. Lisäksi osaamiskeskuksella on velvollisuus antaa vuosittain hyvinvointialueille ja valtioneuvostolle selvitys hyvinvointialueiden tekemistä toimitiloja koskevista investointipäätöksistä ja niiden vaikutuksista hyvinvointialueiden talouteen. Näin voidaan varmistua siitä, että kiinteistö- ja toimitilainvestointien kokonaisuudesta aiheutuva vuokratasite hyvinvointialueille ei kasva kohtuuttomaksi suhteessa hyvinvointialueiden toimintaan ja rahoituspohjaan. Näiden lakisääteisten tehtävien ohella hyvinvointialueet voivat antaa osaamiskeskukselle harkintansa ja tarpeidensa mukaan muita toimitila- tai kiinteistöhallintoa koskevia tehtäviä. Osaamiskeskus voisi siis näin haluttaessa toimia hyvinvointialueiden yhteistyön välineenä toimitila- ja kiinteistöhallinnon asioissa.

Maakuntien tilakeskus Oy:n palvelut vastaavat hyvinvointialuelain 21 §:ssä säädettyä tehtävä- ja toimialuetta. Tällä esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa osaamiskeskuksen tehtäviä.

2.3 Sidosyksikkösääntely ja hankintalain 15 §:n muutos

Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, joka toimii omistajiensa edun mukaisesti. Maakuntien tilakeskus Oy:n osakkaiden tosiasiallinen ja yhteinen määräysvalta on muodostettu ja varmistettu yhtiön

hallintorakenteella, yhtiöjärjestyksen määräyksillä, osakassopimuksella ja omistajastrategisilla tavoitteilla.

Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään 5 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.

Valtion ja hyvinvointialueiden välillä tehdyssä osakassopimuksessa todetaan, että sopimuksessa on otettu huomioon hankintalaki, ja se, että yhtiö toimii omistajiensa sidosyksikkönä. Osakassopimuksen mukaan yhtiön toiminta ja sen osakkeiden omistaminen perustuvat siihen, että omistajat yhdessä käyttävät ratkaisevaa päätösvaltaa yhtiön strategisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tässä tarkoituksessa omistajat ovat perustaneet asiakasneuvottelukunnan. Maakuntien tilakeskus Oy toimii omistajiensa sidosyksikkönä, joka osakassopimuksen perusteella tuottaa omistajiensa tarpeisiin yhteisiä erityistä osaamista vaativia kiinteistö ja tilatietopalveluja.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tarkastuskertomuksessa hyvinvointialueiden sidosyksikköhankinnat (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2026, D/578/04.06.01/2024) selvittänyt yleisesti hyvinvointialueiden sidosyksikköhankintoja. Lisäksi VTV on tehnyt tarkastuskertomuksen valtion sidosyksikköhankinnoista (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2025, D/166/04.09.02/2024). VTV:n vuosikertomuksessa on todettu, että pääosin valtion sidosyksikköhankinnat on tehty lainmukaisesti, ja valtio on hyötynyt sidosyksikköhankintojen hyödyntämisestä esimerkiksi keventyneenä hankintaprosessina.³ VTV:n tarkastuskertomuksessa (9/2025) on tuotu esiin, että oikeuskäytännön perusteella hankintayksikön osallistuminen sidosyksikköyhtiön neuvoa-antavan toimielimen toimintaan ei välttämättä riitä täyttämään määräysvallan käytön tunnusmerkkejä. Markkinaoikeuden ratkaisussa (154/2024) kyseessä oli kuitenkin tilanne, jossa hankintayksikön omistusprosentti oli 0,04, jolloin omistuosuuden tuottama äänivalta ei anna sille mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa. Valmistelussa on arvioitu, että Maakuntien tilakeskus Oy:n osakassopimus, omistajastrategia ja hallituksen muodostamisen periaatteet sekä asiakasneuvottelukunta takaavat hankintalain tarkoittaman tosiallisen määräysvallan käyttämisen edellytykset. Valmistelussa on arvioitu, että omistajilla on tosiasialliset keinot käyttää määräysvaltaa sidosyksikössä.

2.4 Valtiontukiarviointi

Yhtiön perustamisesta säädettäessä sen toimintaa arvioitiin Euroopan unionin (EU) valtiotukisääntelyn näkökulmasta. Hallintovaliokunta on lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp)⁴ käsitellyt maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia.

³ [Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2025 - Valtiontalouden tarkastusvirasto](#). Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomus, K 18/2025 vp. s. 19–20.

⁴ [HE 15/2017 | Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi](#) | [Hallituksen esitykset | Finlex](#) ja [HE 57/2017 | Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen \(HE 15/2017 vp\) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta](#) | [Hallituksen esitykset | Finlex](#).

Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan seuraavaa: ”Valtiontukisääntely ei estä viranomaisia perustamasta yrityksiä tuottamaan palveluita itselleen eikä perustamasta yritystä markkinoille. Julkisrahoitteinen toiminta ei ole sellaisenaan valtiontukilainsäädännön kieltämää. SEUT 107 artiklan mukaan toiminta tulee valtiontukisääntelyn piiriin, mikäli 1) valtio tai muu julkisyhteisö rahoittaa toimenpiteen tai tuki myönnetään julkisista varoista, 2) valtiontuki on valikoiva, 3) valtiontuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa, ja 4) valtiontuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Rahoitus tulee EU:n valtiontukisääntelyn piiriin vain, jos kaikki neljä kriteeriä täyttyvät samanaikaisesti.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan arvioinnin kannalta nyt käsillä olevassa tilanteessa keskeisin kriteeri on se, antaako tuki jollekin yritykselle valikoivan edun. Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee.

Palvelukeskusyhtiöiden toiminta ei ole taloudellista toimintaa markkinoilla, kun toiminta palvelee omistajia. Tällöin yhtiö ei tarjoa tuotteita tai palveluja markkinoille. Toiminta ei silloin myöskään kuulu EU:n valtiontukisääntelyn soveltamisalaan.”

Euroopan komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä⁵ on annettu vuonna 2016, joten hallintovaliokunnan lausunto on tältä osin edelleen merkityksellinen.

Maakuntien tilakeskus Oy ei ole myynyt, eikä myy palvelujaan muille kuin omistajilleen. Hallituksen esityksellä ei muuteta Maakuntien tilakeskus Oy:n toimintaa siten, että olisi tarvetta arvioida sääntelyä EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta toisin kuin yhtiötä perustettaessa.

2.5 Nykytilan arviointi

Maakuntien tilakeskus Oy on 21 hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin, HUS-yhtymän ja valtion yhteisesti omistama, jolloin yksittäisen alueen omistusosuus jää luonnostaan alle ehdotetun vähimmäisomistusosuuden (kymmenen prosentin vaatimuksen).

Yhtiö on vakiinnuttanut asemansa kiinteistö- ja tilatietopalvelun lakisääteisenä asiantuntijaorganisaationa ja palvelujen tuottajana. Yhtiön erityistehtävä, omistajarakenteeseen perustuva ohjaus sekä tekninen ja sisällöllinen kyvykkyys muodostavat perustan sen toiminnalle. Julkisen talouden kiristytvä toimintaympäristö korostaa tarvetta kustannustehokkuudelle sekä kiinteistö- ja tilapalvelujen asiantuntijuuden hyödyntämisen vahvistamiselle.

Ilman ehdotettua poikkeussäännöstä hyvinvointialueet eivät voisi hankkia yhtiöltä kiinteistö- ja tilatietojärjestelmäpalveluita suoraan ilman kilpailutusta, vaikka niillä on lakiperusteinen velvoite käyttää yhtiön järjestelmiä. Toiseksi Maakuntien tilakeskus Oy:n hoitama valtakunnallinen tilatietojärjestelmä ja investointien seurantatehtävä ovat kiinteä osa hyvinvointialuelaissa säädettyä valtion ja hyvinvointialueiden välistä ohjaus- ja valvontarakennetta. Tehtävän hoitaminen edellyttää puolueetonta, valtakunnallisesti keskitettyä ja julkisessa määräysvallassa olevaa asiantuntijaorganisaatiota, jotta voidaan varmistaa yhtenäinen tietopohja ja osaltaan hillitä kustannusten kasvua.

Ilman yhtenäisen tietopohjan muodostavaa keskitettyä tilatietohallintaa, vaihtoehtona olisi aluekohtaisten eri tietovirtojen pohjalta muodostettava tilannekuva esimerkiksi jonkin valtion viranomaisen toimesta ilman hyvinvointialueiden nykyisenkaltaista mahdollisuutta vaikuttaa

⁵ [EUR-Lex - 52016XC0719\(05\) - EN - EUR-Lex](#)

toteutukseen. Riskinä olisi tietojen sirpaleisuus, mikä vaarantaisi kansallisen tilannekuvan muodostamisen sekä nykyiset valtakunnallisen tason mahdollisuudet esimerkiksi valmiuden ja varautumisen suhteen.

Maakuntien tilakeskus Oy:n sidosyksikköaseman turvaaminen on osaltaan hyvinvointialueuudistuksen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Säädetty poikkeus on oikeasuhtainen keino poistaa tunnistettu ristiriita ja varmistaa, että kansallinen ohjaus ja alueellinen toimeenpano voivat edetä johdonmukaisesti.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa nykyisen kaltainen järjestely, jossa valtio ja hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki sekä HUS-yhtymä voisivat hyödyntää käyttövelvoitteensa mukaisia Maakuntien tilakeskus Oy:n palveluja. Esityksellä turvattaisiin yhtiön toimintaedellytykset.

Esityksen mukaisesti säädettäisiin poikkeus hankintalain 15 §:n säädetystä sidosyksikköomistusta koskevasta kymmenen prosentin omistusosuusvaatimuksesta. Esityksessä ei esitetä muutettavaksi käyttövelvoitteen soveltamisalaa eikä osaamiskeskuksen tehtäviä. Esityksessä ei myöskään ehdoteta muita poikkeuksia hankintalain 15 §:n muihin sidosyksikköä koskeviin edellytyksiin.

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että hyvinvointialueilla on edelleen käytössään yhteinen osaamiskeskus, joka tuottaa yhdenmukaista tilatietoa ja tukee alueiden investointien hallintaa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Hyvinvointialuelain 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että osaamiskeskukseen ei sovellettaisi hankintalain 15 §:n 2 momenttia sen hoitaessa hyvinvointialuelain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Lisäys olisi poikkeus hankintalain edellä mainitusta vähimmäisomistusvaatimuksesta. Esityksessä ei esitetä muutettavaksi käyttövelvoitteen soveltamisalaa eikä osaamiskeskuksen tehtäviä. Tällä esityksellä ei myöskään ehdoteta muita poikkeuksia hankintalain 15 §:n muihin sidosyksikköä koskeviin edellytyksiin. Maakuntien tilakeskus Oy olisi jatkossakin Suomen valtion ja hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän sidosyksikkö.

Hankintalain tarkoittaman osakkaiden yhteinen määräysvalta yhtiöön nähden perustuu yhtiöjärjestykseen ja osakassopimukseen, jotka takaavat kaikille hyvinvointialueille ja valtiolle mahdollisuuden käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän sekä valtion lisäksi yhtiöllä ei ole muita omistajia. Yhtiön omistajatahoista on säädetty voimaannpanolaissa ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (615/2021).

Muutos olisi välttämätön, koska yhtiö on perustettu kaikkien hyvinvointialueiden yhteiseksi osaamiskeskukseksi, jolloin yksittäisen alueen omistusosuus jää luonnostaan alle kymmenen prosentin tason. Ainoastaan HUS-yhtymän omistusosuus on tällä hetkellä yli kymmenen prosenttia. Sääntelyllä poistettaisiin ristiriita, joka syntyisi, jos hyvinvointialueiden lakisääteinen velvoite käyttää osaamiskeskuksen tilatietojärjestelmää estyisi yleisen hankintalainsäädännön muutoksen vuoksi.

Vähimmäisomistusta koskeva poikkeus on perustelua säättää hyvinvointialuelain 21 §:ssä, jonka 2 momenttiin lisättäisiin asiaa koskeva säännös. Erityislainsäädännöllä annettava poikkeus olisi oikeasuhtainen keino poistaa tunnistettu systeeminen ristiriita ja varmistaa, että kansallinen ohjaus ja alueellinen toimeenpano voivat edetä johdonmukaisesti.

Hankintalaissa säädetty kymmenen prosentin vähimmäisomistusta koskeva säännös on kansallista sääntelyä, eikä ehdotettu säännös merkitsisi poikkeamista EU:n hankintadirektiivin (2014/24/EU) sääntelystä. Poikkeus on mahdollista säättää direktiivin salliman kansallisen liikumavaran puitteissa.

21 § *Valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus*. Esityksessä säädettäisiin poikkeuksesta hankintalain kymmenen prosentin vähimmäisomistussuutta koskevaan säännökseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että osaamiskeskukseen ei sovellettaisi hankintalain 15 §:n 2 momenttia sen hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä

Pykälän 2 momenttiin tehtävä lisäys turvaisi sidosyksikköaseman hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän sekä valtion yhteisesti omistamalle yhtiölle silloin, kun sidosyksikköä koskevat hankintalain mukaiset muut edellytykset täyttyvät ja silloin, kun yhtiö tuottaa 1 momentin mukaisia tehtäviä ja palveluja.

Pykälän 2 momenttiin tehtävä lisäys koskisi vain niitä osaamiskeskuksen tehtäviä, joista on säädetty pykälän 1 momentissa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus olisi valtion ja hyvinvointialueiden talouden näkökulmasta kustannusneutraali eli se ei lisää valtion eikä hyvinvointialueiden kustannuksia suhteessa nykytilaan. Ehdotetulla poikkeuksella vältettäisiin muutostaloudet, joita sidosyksikköaseman menetys aiheuttaisi.

4.2.2 Vaikutukset hyvinvointialueisiin

Ehdotettu sääntelyratkaisu turvaa hyvinvointialueiden yhteisen tilatietopalvelun operatiivisen toiminnan jatkuvuuden. Hyvinvointialueilla on nykyisen lainsäädännön perusteella lakisääteinen velvoite käyttää Maakuntien tilakeskus Oy:n tilatietojärjestelmää. Poikkeussäännös varmistaisi, ettei alueiden tarvitse rakentaa omia, keskenään mahdollisesti hajanaisia tietojärjestelmiä, mikä säästää hallinnollisia resursseja ja ehkäisee tietopohjan sirpaloitumista. Yhtenäinen tilatietojärjestelmä parantaa tietojen vertailtavuutta ja tarjoaa hyvinvointialueille mahdollisuuden tilahallinnan kehittämiseen vertaisoppimisen kautta. Keskitetty tilatietojärjestelmä tukee myös hyvinvointialueiden valmiutta ja varautumista tarjoamalla yhtenäistä tilannekuvaa alueiden käytössä olevista tiloista ja kiinteistöistä.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin

Ehdotettu poikkeus vaikuttaa hyvinvointialueiden valtion ohjaukseen turvaamalla ohjaaville ministeriöille riittävän tietopohjan sekä investointien ohjaukseen, että muihin talouden ja toiminnan ohjausmenettelyihin. Nykyisellään Maakuntien tilakeskus Oy:n tuottamaa tietoa sekä asiantuntijuutta käytetään hyvinvointialueiden yleisessä talouden ja toiminnan ohjauksessa ja seurannassa kuten vuotuinen investointiselvitys sekä erityismenettelyissä kuten

lainanottovaltuuden muutosmenettelyissä sekä arviointimenettelyissä. Hallitus on pyrkinyt kehittämään investointien ohjausta ja vuoden 2024 kevään kehysriihen pöytäkirjamerkinnän⁶ pohjalta asetettiin työryhmä vahvistamaan investointien ohjausta.

Valtio toimii Maakuntien tilakeskus Oy:n osaomistajana (erillinen V-osakelaji) ja yhtiö luokitellaan niin sanotuksi erityistehtäväyhtiöksi, jonka omistajaohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Ehdotettu poikkeus ei muuttaisi tältä osin nykytilaa, vaan valtion omistusosuus pysyisi ennallaan ja erityistehtäväyhtiöstä sekä valtiovarainministeriön omistajaohjausvastuu säilyisivät ennallaan.

4.2.4 Vaikutukset yrityksiin

Ehdotettu poikkeus on tarkkarajainen ja kohdistuu vain yhteen, lakisääteistä erityistehtävää hoitavaan yhtiöön, joka ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Esitys ei vääristä kilpailua tai heikennä yritysten asemaa, sillä yhtiö keskittyy hoitamaan hyvinvointialuelain 21 §:n 1 momentissa säädettyä tehtävää hyvinvointialueiden yhteisen tilatietojärjestelmän ja siihen liittyvien palveluiden tuottamisesta. Yhtiö noudattaa omista hankinnoistaan hankintalakia, joten markkinoilla toimivat yritykset voivat jatkossakin tarjota yhtiölle palveluitaan esimerkiksi tilatietojärjestelmään liittyvien toimintojen tai muiden lakisääteiseen tehtävään liittyvien hankintojen osalta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Jos hallituksen esityksessä esitettyä muutosta ei tehtäisi, Maakuntien tilakeskus Oy jouduttaisiin purkamaan sekä hyvinvointialuelain 21 §:n 1 momentin mukaisesta yhteisen tilatietojärjestelmän käyttövelvoitteesta tulisi luopua. Hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä hallinnoivat yhteensä yli 10 miljoonan neliömetrin kiinteistömassaa, joten tila- ja kiinteistöhallinnon tietojärjestelmän voitaisiin katsoa olevan keskeinen järjestelmä hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjauksessa. Jos nykyistä yhden sidosyksikön mallia ei voitaisi säilyttää, jokaisen hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tulisi kilpailuttaa tilatietojärjestelmänsä avoimilta markkinoilta, jolloin yhden järjestelmän kautta saatava skaalahyöty poistuisi ja yhtiön palvelujen uudelleen organisoinnista syntyisi lisäkustannuksia. On arvioitava, että hyvinvointialueiden yhteenlasketut tilatietohallinnon vuosittaiset kokonaiskustannukset kasvaisivat tällöin huomattavasti nykyisestä. Lisäksi korvaavien erillisjärjestelmien käyttöönotosta syntyisi hyvinvointialueille merkittävät muutuskustannukset. Tällöin nykyisen kaltainen osaamiskeskuksen toiminta lakkaisi ja valtion mahdollisuudet ohjata hyvinvointialueita heikkenisivät. Jos hyvinvointialueiden tilatiedoista haluttaisiin jatkossa tarkkaa tilannekuvaa, jouduttaisiin tälle rakentamaan erillinen raportointikanava.

Hajautetussa mallissa, jossa kukin 21 hyvinvointialueesta, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä vastaisi itsenäisesti omasta tilatietojärjestelmästä ja -asiantuntijaresurssistaan, menetettäisiin nykyiset mittakaavaedut ja keskitetyn toiminnan tuoma kustannustehokkuus. Tällöin jokaisen alueen olisi itsenäisesti vastattava järjestelmien ylläpito- ja tietoturvakustannuksista sekä rekrytoitava tarvittava erityisosaaminen, jota tällä hetkellä tarjotaan keskitetysti. Erityisesti

⁶ Saatavilla URL: <https://valtioneuvosto.fi/documents/194055633/200040607/P%C3%B6yt%C3%A4kirjamerkinn%C3%A4t,+hallituksen+neuvottelu+julkisen+talouden+suunnitelmasta+16.4.2024.pdf/7450476c-5a95-f61b-f172-039ade986690?t=1713270270062>

pienempien hyvinvointialueiden nykyistä heikompi neuvotteluvoima markkinoilla suhteessa järjestelmätöimittajiin nostaisi todennäköisesti palveluiden hintoja.

Lisäksi uusien järjestelmien käyttöönotto aiheuttaisi merkittäviä muutuskustannuksia järjestelmäintegraatioiden sekä järjestelmien räätälöinnin osalta. Integraatio- ja räätälöintikustannukset voisivat olla useita satoja tuhansia euroja per hyvinvointialue. Jos karkeana esimerkkilaskelmana käytettäisiin 300 000 euron räätälöintikustannuksia, 21 hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän yhteenlasketut muutuskustannukset olisivat $23 \times 300\,000$ euroa = 6,9 miljoonaa euroa. Toisaalta on huomioitava, että alueet voisivat pyrkiä hankkimaan uusia järjestelmiä myös yhteishankintana, mikä voisi pienentää kustannuksia.

Muutuskustannuksia voitaisiin arvioida myös karkeasti hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 2/2026 vp) kuvatus periaatteen avulla. Hallituksen esityksessä (sivu 52) todetaan, että ”PricewaterhouseCoopersin laatiman arvion mukaan ICT- ja tietohallinnon, sekä yleis- ja taloushallinnon yritysten osalta uudistuksesta aiheutuvien muutuskustannusten arvioitiin olevan noin 30 prosenttia muutoksen kohteena olevien yritysten liikevaihdosta.” Soveltamalla tätä periaatetta Maakuntien tilakeskus Oy:ltä saatuaan arvioon vuoden 2025 hyvinvointialueiden tilatietojärjestelmän suorasta 7,5 miljoonan euron liikevaihdosta⁷ päädyttäisiin $(0,3 \times 7,5 \text{ miljoonaa euroa})$ 2,25 miljoonan euron muutuskustannuksiin. Luku on matalampi kuin edellä kuvattu 6,9 miljoonaa euroa ja kuvaisi näin ollen muutuskustannuksien alarajaa. Näiden karkeiden arvioiden perusteella voitaisiin kuitenkin olettaa, että muutuskustannukset olisivat useita miljoonia euroja.

Keskistetyin toiminnan vuotuisia euromääräisiä säästöjä suhteessa hajautettuun malliin on haastava arvioida, koska vastaavien palveluiden hintoja ei ole julkisesti saatavilla. Hinnoittelumallit perustuvat hyvin pitkälti pilvipohjaisessa järjestelmässä hallinnoitavaan tilakantaan, käyttäjämäärään sekä tarjottuihin asiantuntijapalveluihin.⁸ Karkeana arviona voitaisiin pitää, että yksittäisen hyvinvointialueen vuotuiset tilatietojärjestelmän kustannukset ovat noin 300–500 tuhatta euroa alueen koosta riippuen. Tämä vastaisi kaikkien 21 alueen, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin osalta noin 6,9–11,5 miljoonan euron vuotuisia kustannuksia. Edellä kuvattu tilakeskuksen vuotuinen 7,5 miljoonan kustannus asettuisi tämän haarukan alapäähän.

On kuitenkin huomioitava, että kansainvälisissä esimerkeissä^{9 10} on havaittu, että tietojärjestelmien sekä tukiprosessien keskittäminen yhdelle palvelutuottajalle voi tuottaa huomattaviakin kustannushyötyjä järjestelmäkustannusten, mutta ennen kaikkea yhtenäisten prosessien ja tiedon hyödyntämisen myötä. Toisaalta onnistunut keskittäminen vaatii tuekseen selkeää

⁷ Yhtiön koko liikevaihto vuonna 2025 oli 8,32 miljoonaa euroa, mutta sisältää käyttövelvoitteen ulkopuolisia alueille myytyjä lakisääteisiä palveluita.

⁸ Esimerkiksi Ison-Britannian valtion ylläpitämä digitaalisten pilvipalveluiden ohjesivusto tarjoaa suppeasti tietoa yhteen keskeiseen markkinoilla toimivaan tilatietojärjestelmän (Planon). Sivustolta ei selviä yhtä selkeää hintaa järjestelmälle vaan vain lista hinnoitteluperiaatteista. Saatavilla URL: <https://www.applytosupply.digitalmarketplace.service.gov.uk/g-cloud/services/734741321099316>

⁹ Ks. esim. Iso-Britannian kansallisen arviointitoimiston (national audit office) vuoden 2026 raportti yhteisten palveluiden käytöstä ja hyödyistä. Saatavilla URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2026/03/update-on-government-shared-services.pdf>.

¹⁰ Yhteishankintojen vaikutuksia tarkasteltiin myös laajasti VN TEAS-tutkimushankkeessa, jossa käytiin läpi myös alan kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta, jossa korostetaan kustannusten skaalaetujen lisäksi prosessietuja, joista on kuitenkin rajatun empiriistä näyttöä. Selvityksessä ei kuitenkaan keskitytty ICT-järjestelmiin vaan käsiteltiin yhteishankintoja yleisemmin. Ks. Baulia ym. 2023 saatavilla URL: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/2d952538-dea2-4c47-8a66-ccd3c95456f8>

hallintomallia esimerkiksi datan hallinnan osalta. Kotimaisina esimerkkeinä tukipalveluiden keskittämisestä voidaan pitää valtion palvelukeskuksia kuten Palkeita ja Valtoria, jotka liikelaitoksina tosin eroavat Maakuntien tilakeskus Oy:stä organisaatiotyypiltään.

Jos vastaavaa keskitettyä tiedontuotantoa ja hyödyntämistä haluttaisiin toteuttaa hajautetussa usean eri tietojärjestelmän mallissa, tulisi tiedon keräämiselle rakentaa erillinen rajapintaratkaisu. Vertailuna toimii nykyisin taloustiedon osalta käytetty Valtiokonttorin ylläpitämä automattisen taloustiedon AURA-järjestelmä. AURA-järjestelmän perustamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 60/2019 vp) automaattisen raportointivalmiuden investointikustannukseksi arvioitiin 30–100 000 euroa (vuoden 2019 tasossa) kuntaa tai muuta kirjanpitoyksikköä kohden. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta kustannus olisi ainakin osin sisällytettävissä edellä kuvattuihin muutostaloustalouksiin, mutta tämä vaatisi merkittävästi yhteistä tiedon määrittelytyötä ennen uusien järjestelmien käyttöönottoa.

Lisäksi uuden tietokokonaisuuden luominen ja ylläpitäminen esimerkiksi osana nykyistä AURA-järjestelmää vaatisi lisäpanostuksia Valtiokonttorin resursointiin. Alkuperäisessä AURA-järjestelmää koskevassa hallituksen esityksessä Valtiokonttorin lisäresurssitarpeeksi arvioitiin 1,3 miljoonaa euroa sisältäen tehtäviin liittyvät suorat henkilöstökulut, palveluiden ostot, tietojen toimittamissopimukset ja tietojärjestelmäkulut, sekä palveluiden ylläpidon aikaisen pienimuotoisen kehittämistyön. Tilatiedon raportointi voitaisiin viedä osaksi nykyistä raportointijärjestelmää, mutta huomioiden raportoitavan tiedon toimialakohtaisuuden se voisi vaatia lisähenkilöstöresursointia esimerkiksi yhden henkilöstövuoden verran. Näin ollen vuotuisen lisäkustannuksen voidaan karkeasti arvioida olevan vähintään 100 000 euron luokkaa.

On myös huomioitava, että Maakuntien tilakeskus Oy ei ole kehittänyt tilatietojärjestelmää täysin omana toimintanaan vaan on hankkinut pääosan järjestelmästä hankintalain mukaisesti kilpailuilta markkinoilta, minkä jälkeen järjestelmää on merkittävästi räätälöity hyvinvointialueiden tarpeisiin. Yhtiö vastaa järjestelmän ylläpidosta ja käyttäjätuesta sekä ennen kaikkea järjestelmästä saatavan tiedon jatkojalostamisesta ja analysoinnista hyvinvointialueiden ja ohjaavien ministeriöiden päätöksenteon tueksi. Tilatietojärjestelmän oikea-aikainen sekä ammattimainen kilpailutus takaa osaltaan kustannusten hillinnän. Yhtiöltä saadun tiedon mukaan järjestelmän ydinosan seuraava kilpailutus ajoittuu vuoteen 2028. Vastaavasti koko yhtiön tarjoamien palveluiden kustannustehokkuutta ohjaa yhtiön omistajastrategia.

Kuten edellä todetaan suorien kustannusvaikutusten lisäksi ehdotuksella on epäsuoria taloudellisia vaikutuksia ennen kaikkea tilatietojärjestelmän tuottaman tiedon hyödyntämisen kautta. Yhtiön tuottamaa tietopohjaa voitaisiin hyödyntää sekä hyvinvointialueiden omassa investointien, tila- ja kiinteistöhallinnan ja talouden suunnittelussa sekä valtion ohjauksessa. Maakuntien tilakeskus Oy arvioi¹¹ hyvinvointialueiden tilakustannuksien olevan vuonna 2025 noin 2,3 miljardia euroa (sisältäen vuokrattujen sekä omien kohteiden kulut) ja uusien investointien myötä kustannuksiin kohdistuu merkittävää kasvupainetta (kumulatiivisesti jopa +29 prosenttia vuoden 2032 loppuun). Vuotuisissa tilakustannuksissa yhden prosentin säästö vastaisi näin ollen yli 20 miljoonan euron säästöjä. Ilman tilatietojärjestelmän yhtenäisen datan tuottamaa tilannekuvaa hyvinvointialueiden sekä ohjaavien ministeriöiden kyky arvioida hyvinvointialueiden tilojen talousvaikutuksia sekä hyvinvointialueiden investointisuunnitelmia heikkenisi huomattavasti, mikä vaarantaisi sote-menojen kasvun hillinnän kansallisella tasolla. Yhtiön omistajastrategiassa on asetettu tavoitteeksi, että hyvinvointialueiden tilakustannukset toteutuisivat 300

¹¹ Maakuntien tilakeskus – Hyvinvointialueiden toimitilojen tilannekuva 2025. 4.11.2025. Saatavilla URL: https://www.maakuntientilakeskus.fi/wp-content/uploads/2025/10/Maakuntien_tilakeskus_tilannekuvaraportti_2025_SUOJATTU.pdf

miljoonaa euroa peruskäyrää pienempänä vuonna 2028. Tähän pyritään ennen kaikkea tilatietojärjestelmän pohjalta rakennettujen yhtenäisten toimintamallien sekä paremman tietopohjaisen päätöksenteon avulla.

Edellä kuvatut taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat suoraan hyvinvointialueisiin, mutta niillä olisi myös välillinen vaikutus valtiontalouteen hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) mukaisen jälkikäteistarkistuksen (10 §) kautta, koska muutuskustannukset tulisivat nostamaan hyvinvointialueiden poistoja sekä nykyistä mahdollisesti korkeammat kustannukset esimerkiksi ICT-palveluiden ostoja. Lisäksi vaihtoehdoisen keskitetyn raportointikanavan ylläpidon kustannukset Valtiokonttorin lisääntyneen resursointitarpeen osalta kohdistuisivat valtiontalouteen. Merkittävimmät valtiontalouden hyödyt voidaan kuitenkin saavuttaa ehdotuksen turvaamalla yhtenäisillä tila- ja kiinteistöhallinnon toimintatavoilla ja tietopohjaisella päätöksenteolla sekä ohjauksella, joilla voidaan vaikuttaa hyvinvointialueiden tilakustannuksiin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ilman ehdotettua säännösmuutosta hyvinvointialueille kohdistuisi useiden miljoonien eurojen kertaluonteiset muutuskustannukset. Vuotuiset järjestelmäkustannukset voisivat pysyä ennallaan, laskea hieman tai nousta muutamalla miljoonalla eurolla. Arvioihin liittyy merkittävää epävarmuutta avointen hinnoittelumallien puutteen vuoksi. Keskeistä on, että ilman ehdotettua säännösmuutosta hyvinvointialueiden tilakustannuksiin kohdistuisi aikaisempaa merkittävämpi kustannuspaine yhteisten tila- ja kiinteistöhallinnan prosessien ja toimintamallien puuttuessa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp) on vertailtu sidosyksikköasemaa Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Kansallinen sidosyksikkösäätely ei poikkea merkittävästi EU:n hankintadirektiivistä (2014/24/EU). Ruotsissa ja Tanskassa kuntien ja niiden omistamien yhtiöiden toiminnalle on muulla lainsäädännöllä asetettu joitain erityisehtoja, jotka käytännössä rajoittavat kuntien sidosyksikkötoimintaa.

Ruotsissa yhtiöt voivat tuottaa vain yleishyödyllisiä palveluja, eivätkä ne saa tavoitella voittoa. Tanskassa kunnat eivät pääsääntöisesti saa harjoittaa kaupallista tai voitontuottamistarkoitusta toimintaa. Kuntien tulisi tuottaa palveluita omaan ja asukkaidensa käyttöön. Ehtoina on, että muita toimijoita ei ole rajoitettu harjoittamasta kyseistä toimintaa, yhtiö harjoittaa vain kunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, kunta ei käytä yhtiöön suoraa määräysvaltaa eikä yhtiöllä ole voitontuottamistarkoitusta.

Eri maiden välillä valtion, viranomaisten, ja yhtiöiden väliset suhteet on voitu järjestellä eri tavoin, mistä syystä eri maiden vertaaminen on haastavaa.

6 Lausuntopalaute

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.7.2027, jolloin hankintalain voimaantulosäännöksen mukaan hankintalain 15 §:n 2 momenttia sovelletaan.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen yhteydessä on arvioitu sen perustuslainmukaisuutta.

Esityksellä voi olla yhtymäkohtia perustuslain 15 §:ään omaisuuden suojasta, 18 §:ään oikeudesta työhön ja elinkeinonvapaudesta, 121 §:ään kunnallisesta ja muusta alueellisesta itsehallinnosta sekä 124 §:ään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 15 § koskee yksityisten henkilöiden ja välillisesti oikeushenkilöiden omaisuudensuojaa. Omaisuudensuoja ei kuitenkaan koske valtiota, kuntia eikä hyvinvointialueita, eikä niiden konserniyhtiöitä. Esityksessä säädettäisiin siitä, ettei osaamiskeskukseen sovellettaisi hankintalain 15 §:n 2 momenttia sen hoitaessa hyvinvointialuelain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Ehdotuksella suojataisiin nykyinen omistusjärjestely, jossa hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki, HUS-yhtymä ja valtio voivat omistaa edelleen Maakuntien tilakeskus Oy:n osakekannan ja käyttää sen lakisääteisiä palveluja sidosyksikköasemassa. Sääntelylle ei olisi esteitä perustuslain 15 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinonvapaudesta. Esityksessä säädettäisiin poikkeus hankintalain 15 §:n 2 momentin kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta. Esitys perustuu hyvinvointialuelain 21 §:ssä säädettyyn käyttövelvoitteeseen ja hankintalain valmistelun yhteydessä tehtyyn linjaukseen, että toimiala- ja yhtiökohtaiset poikkeukset sidosyksikköä koskevasta vähimmäisomistusvaatimuksesta säädettäisiin erityislaeissa (StVL 5/2026 vp). On arvioitu, ettei esitys heikentäisi yritysten asemaa eikä oikeutta elinkeinonvapauteen, sillä yhtiö keskittyy hoitamaan hyvinvointialuelain 21 §:n 1 momentissa sille säädettyä tehtävää hyvinvointialueiden yhteisen tilatietojärjestelmän ja siihen liittyvien palveluiden tuottamisesta. Osaamiskeskuksen sidosyksikörakenteesta on yhteiskunnallista hyötyä, joten ehdotetulle sääntelylle ei olisi esteitä perustuslain 18 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla, kuten hyvinvointialueilla, säädetään lailla. Esityksessä säädettäisiin siitä, ettei osaamiskeskukseen soveltaisi hankintalain 15 §:n 2 momenttia sen hoitaessa hyvinvointialuelain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tai hyvinvointialueen tehtävien ja hallinnon lakiperustaa, mutta valiokunnan mukaan 121 §:n 4 momentista ei kuitenkaan ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien tai hyvinvointialueiden itsehallinnolle kuin 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 17/2021 vp).

Hyvinvointialuelain 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin hyvinvointialueissa säädetään. Osaamiskeskuksen toiminnasta säädetään hyvinvointialuelain 21 §:ssä. Osaamiskeskuksen toiminnan ja tehtävien perusteella voidaan arvioida, ettei ehdotettu sääntely näin ollen muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Kaikissa julkisten toimijoiden tehtävissä tai julkisten hoitamisissa toiminnoissa ei ole kyse julkisista hallintotehtävistä. Myöskään kaikkea julkisten palveluiden tuottamista ei voida pitää julkisina hallintotehtävinä. Osaamiskeskuksen tehtävistä säädetään hyvinvointialuelain 21 §:ssä. Yhtiön lakisääteisenä erityistehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä antaa valtioneuvostolle vuosittain selvitys investointipäätösten

talousvaikutuksista. Esitetyllä muutoksella ei ole vaikutuksia yhtiön toimintaan ja tehtäviin. Yhtiön toimintaan ja edellä kuvattuihin tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä eikä julkista hallintotehtävää. Esityksellä ei siten olisi yhtymäkohtia perustuslain 124 §:ään, jossa säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 21 §:n 2 momentti seuraavasti:

21 §

Valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus

Osaamiskeskuksen asiakkaita ovat osakkaat ja ne hyvinvointialueiden määräysvallassa olevat, osaamiskeskuksen toimialan tehtäviä hoitavat yhteisöt, jotka eivät toimi 131 §:ssä tarkoitettulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla. Osaamiskeskukseen ei sovelleta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain ([1397/2016](#)), jäljempänä *hankintalaki*, 15 §:n 2 momenttia sen hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Hyvinvointialueen ja sen tytäryhteisön on käytettävä 1 momentissa tarkoitettua tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä jos hyvinvointialueet niin sopivat, muita osaamiskeskuksen tuottamia palveluja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 21 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

21 §

Valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus

Osaamiskeskuksen asiakkaita ovat osakkaat ja ne hyvinvointialueiden määräysvallassa olevat, osaamiskeskuksen toimialan tehtäviä hoitavat yhteisöt, jotka eivät toimi 131 §:ssä tarkoitetulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla. Hyvinvointialueen ja sen tytäryhteisön on käytettävä 1 momentissa tarkoitettua tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä jos hyvinvointialueet niin sopivat, muita osaamiskeskuksen tuottamia palveluja.

Ehdotus

21 §

Valtakunnallinen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus

Osaamiskeskuksen asiakkaita ovat osakkaat ja ne hyvinvointialueiden määräysvallassa olevat, osaamiskeskuksen toimialan tehtäviä hoitavat yhteisöt, jotka eivät toimi 131 §:ssä tarkoitetulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla. *Osaamiskeskukseen ei sovelleta julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä **hankintalaki**, 15 §:n 2 momenttia sen hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.* Hyvinvointialueen ja sen tytäryhteisön on käytettävä 1 momentissa tarkoitettua tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja sekä jos hyvinvointialueet niin sopivat, muita osaamiskeskuksen tuottamia palveluja.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20