

LAUSUNTO: HE 2/2026 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Laki tavoittelee ratkaisuja kilpailun puutteeseen julkisissa hankinnoissa

Julkisissa hankinnoissa vallitsee vakava kilpailun puute. Yli puolessa kilpailutuksista tarjouksia tulee nolla, yksi tai kaksi. Kilpailun lisääminen säästäisi julkisia menoja. HE 2/2026 pyrkii lisäämään kilpailua. On hienoa, että kilpailun tavoittelu on nostettu lainvalmistelun keskiöön, ja siten pyritään ratkaisemaan julkisten hankintojen suurinta ongelmaa. Esitys on hyvin valmisteltu ja oikeansuuntainen. Luultavasti HE onnistuu lisäämään kilpailua hieman, mutta valitettavasti suurin säästöpotentiaali voi jäädä saavuttamatta, koska tärkeintä lakimuutosta vähintään kahden tarjoajan pakosta on vesitetty.

Julkisten hankintojen laajuus ja rakenne

Julkisten hankintojen kokonaisarvosta Suomessa ei ole yksiselitteistä tietoa. Keskeisesti arvion epävarmuuteen vaikuttavat tekijät liittyvät tietolähteiden kattavuuteen ja luotettavuuteen sekä valintoihin sen suhteen mitkä hankinnat lasketaan julkisiksi. Oletettavasti huolellisimman laskelman ovat toteuttaneet Merisalo ym. (2021), jotka arvioivat julkisten hankintojen mittakaavaksi noin 47 miljardia euroa. Tästä osa on julkisen sektorin sisäisiä ostoja. Pyykkönen ym. (2023) arvioivat, että kilpailutettujen hankintojen osuus on noin 26 miljardia, josta kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja on noin puolet.

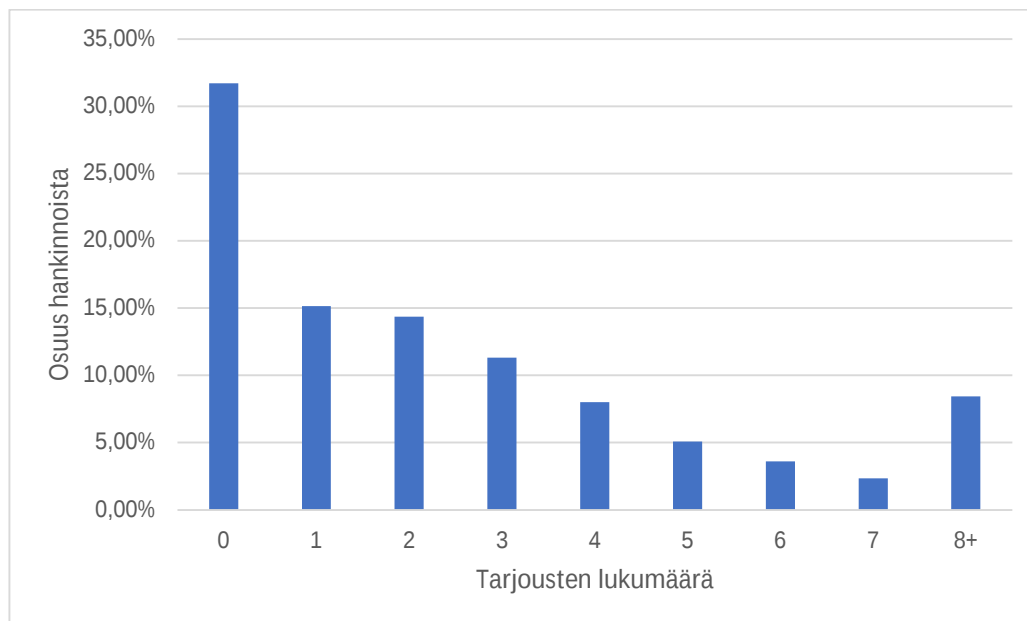
Kilpailun puute ja sen vaikutukset

Kilpailuttamisen tarkoitus on hankkia laadukkaita hyödykkeitä kohtuullisin kustannuksin. Kilpailun hyödyt tulevat siitä, että kilpailu pakottaa kaikki tarjoajat matalampiin tarjouksiin, sekä siitä, että suuressa tarjoajajoukossa on mukana enemmän tehokkaita kilpailijoita. Lukuisat tutkimukset myös Suomessa ovatkin osoittaneet, että kilpailun lisääntyminen laskee hintoja (esim. Jääskeläinen ja Tukiainen 2019, Hiilamo ym. 2023, KKV 2025, ja Virtanen 2025). Arviot yhden lisätarjoajan hintavaikutuksesta vaihtelevat 5-15 % välillä. Kilpailun lisäämisen hyödyt ovat suurimmat, kun tarjousmäärät ovat vähäisiä.

Kilpailuttamisen toivotut vaikutukset eivät toteudu, mikäli kilpailua ei ole. Jääskeläinen ja Tukiainen (2019) havaitsivat vuosina 2010–2017 Suomen julkisten hankintojen kilpailutuksissa, että tarjoajien lukumäärän mediaani oli vain kaksi (Kuva 1). Kilpailusta oli puutetta lähes kaikilla toimialoilla ja kaikenlaisilla hankkijoilla. Hiilamo ym. (2023) käyttivät tuoreempaa aineistoa ja tulivat samaan johtopäätöksen.

Keskeiset syyt kilpailun puutteeseen liittyvät enemmän tarjoamisen vaikeuteen kuin mahdollisten tarjoajien puutteeseen, ja siten siihen voidaan vaikuttaa (esim. KKV 2025). Kilpailua on siis pääsääntöisesti mahdollista saada lisää. Hiilamo ym. (2023) havaitsivat että pidemmät tarjousajat ovat yhteydessä lisääntyneeseen kilpailuun. Halonen ja Tukiainen (2020) korostavat markkinavuoropuhelun merkitystä, koska parempi ymmärrys tarjoajien tilanteesta auttaa välttämään turhia poissulkevia ehtoja. Tukiainen ym. (2023) havaitsivat, että hankintaviranomaisten preferenssit eivät ole täysin yhtenevät veronmaksajien intressien kanssa: hankintayksiköt tavoittelevat kustannussäästöjä ja kilpailua vähemmän kuin olisi veronmaksajan etu. Tämä viittaa siihen, että kilpailun lisäämisen tulee velvoittaa. Hyytinen ym. (2025) osoittavat, että tarjoajien näkökulmasta suurin tarjoamisen este on se aika, mitä tarjouksen laatimiseen menee. Selkeämmät hankinta-asiakirjat ja tarjoamisen tekeminen mahdollisimman helpoksi lisäisivät kilpailua. Tukiainen ym. (2025) havaitsivat, että hankintayksiköillä on pinttyneitä tapoja, missä erilaisia tuotteita ostetaan samoilla hankintamenetelmillä (esimerkiksi laatupisteytyksen käytön osalta), sen sijaan että menetelmät räätälöitäisiin kullekin tuotteelle sopiviksi. Tämä on yhteydessä alhaisempaan kilpailuun. Kilpailu lisääntyisi, jos tuotteita tai palveluita ostettaisiin yksittäisen hankintayksikön omaksumien vakiintuneiden tapojen sijaan samaan tapaan kuin muut hankintayksiköt tyypillisesti ostavat tiettyä tuotetta tai palvelua ostetaan. Uusi

hankintatietokanta (Piri ym. 2024) ja AI-työkalut mahdollistavat kustannustehokkaan oppimisen siitä, miten hankintayksiköiden kannattaa hankkia.



Kuva 1. Kilpailun määrä julkisissa hankinnoissa Suomessa 2010-2017 (Jääskeläinen ja Tukiainen 2019).

Tekeillä olevat lainsäädäntöuudistukset, niiden tavoitteet ja odotetut vaikutukset

Pyykkönen ym. (2023) ehdottivat lukuisia keinoja lisätä hankintaviranomaisten kannustimia kilpailun lisäämiseen. Heidän skenaariolaskelmissa säästöpotentiaali voisi olla jopa 800 miljoonaa euroa vuodessa. Monet ehdotetuista keinoista otettiin hallitusohjelman uudistusten joukkoon (Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023).

Tärkein ja oletettavasti vaikuttavin uudistus on, että hankintalakiin asetetaan velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on vain yksi tarjoaja. Tästä voidaan poiketa vain erityisen painavasta syystä. Vastaavasta laista on kokemusta Tšekissä, jossa hankinnan hinta laski keskimäärin noin 6% niissä hankinnoissa, joihin uudistus vaikutti (Titl 2025). Hankintoja ei myöskään jäänyt juurikaan toteuttamatta, vaan kilpailua löytyi, eikä laatu kärsinyt. Hankintayksiköt reagoivat pidentämällä tarjousaikaa ja laatimalla laajemmat kohdekuvaukset.

Olisi toivottavaa, että hankintalakiin lisättävä, uusi velvoite olisi muotoiltu vain näin: "Hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on saatu vain yksi tarjous. Tästä voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä." HE 2/2026 vp asettaa kuitenkin tähän ideaaliin velvoitteeseen seuraavat poikkeukset¹:

- Uudelleen kilpailuttamista koskevaa velvoitetta ei kuitenkaan olisi, jos hankintayksikkö on tehnyt markkinakartoituksen. Tämä poikkeama uhkaa vesittää koko velvoitteen tarkoituksen ja lähes poistaa kaiken säästöpotentiaalin. Ei ole selvää miten kattavasta ja huolellisesta

¹ HE. s. 57: "Hankintayksikkö voi välttää hankinnan keskeyttämisestä aiheutuvaa hallinnollista työtä toteuttamalla huolellisen markkinakartoituksen taikka hankintatapa-analyysin tai jakamalla hankinnan osiin."

markkinakartoituksesta on kyse, jotta velvoitteesta voi poiketa. Ja vaikka markkinakartoitus on hyvä tapa lisätä kilpailua hankinnoissa, se ei ole ainoa tapa. Tämä poikkeama tulisi poistaa laista!

- Velvoite koskee vain EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Koska noin puolet kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen kokonaisarvosta on EU-kynnysarvon ylittäviä, tämä rajausta puolittaa saatavilla olevan säästöpotentiaalin. Velvoitteen tulisi koskea kaikkia kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Toisaalta hyvä puoli rajauksessa on se, että se mahdollistaa velvoitteen vaikutusten paremman empiirisen tutkimisen jatkossa. Jos rajausta ajatellaan pilottina, se on perusteltu. Mutta mikäli velvoite toimii ja siitä kertyy näyttöä, tulisi palata velvoitteen laajentamiseen.
- Velvoite voidaan kiertää jakamalla hankinta osiin. Tässä ei ole mitään järkeä! Hankintojen osiin jakaminen voi joskus lisätä kilpailua, mutta se on oma optimointiongelmansa, eikä sen tulisi mahdollistaa kilpailuttamisvelvoitteen kiertämistä. Sen lisäksi laissa tulisi täsmentää, että velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on saatu vain yksi tarjous, koskee erikseen jokaista hankinnan osaa. Velvoitteen tarkoitus on kannustaa ja pakottaa aitoon kilpailuun. Osiin jaetuissa hankinnoissa kilpailu tapahtuu jokaisessa osassa erikseen ja velvoitteen pitää purra samalla tasolla. Ne osat, mihin tulee vain yksi tarjous, tulisi kilpailuttaa uudestaan.

Kilpailun lisäämistä tukee myös hallituksen esityksessä ehdotettu hankintayksiköiden velvoittaminen tekemään yli 10 miljoonan euron hankinnoista ennakkoanalyysi. Tavoitteena on myös ohjata hyödyntämään nykyistä enemmän yhteishankintoja, joista on hyviä kokemuksia (Baulia ym. 2023).

Kuntien sidosyksikön omistukselle asetetaan vähimmäisomistusprosentti (10 %). Tämä tarkoittaa muutosta nykykäytäntöön, jossa kunnat ovat voineet hyvin pienelläkin omistusosuudella välttää kilpailuttamisen, jos ostavat sidosyksiköltään. Tämä tuottanee säästöjä niillä toimialoilla, joissa on olemassa toimiva yksityinen markkina.

Nämä uudistukset voivat parhaimmillaan tuottaa mittavia säästöjä. Vaikka niihin liittyy merkittäviäkin hallinnollisia kustannuksia, kustannukset kalpenevat niiden hyötyjen rinnalla, mitä kilpailun lisääntymisellä todennäköisesti saavutetaan. Yhden tarjouksen hankintojen arvo on noin 2 miljardia euroa. Jos näihin kaikkiin saataisiin yhden tarjouksen sijasta 2 tarjousta, ja se laskisi hintoja keskimäärin 10%, olisi säästö 200 miljoonaa euroa vuodessa. Mittavat säästöt kuitenkin toteutuvat vain, jos velvoitetta vähintään kahden tarjouksen saamisesta ei vesitetä.

Lähteet

Baulia, Susmita; Halonen, Kirsi-Maria; Hyytinen, Ari; Kuusinen, Heidi; Nokso-Koivisto, Oskari; Pousi, Matias; Puhakainen, Essi; Siikanen, Markku; Tukiainen, Janne; Virtanen, Joosua (2023). Yhteishankintojen kustannusvaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:30.

Halonen, Kirsi-Maria ja Tukiainen, Janne (2020). Competition and Litigation in Swedish Public Procurement. Uppdragsforskningrapport 2020:1. Swedish Competition Authority.

Hiilamo, Tuomas; Jääskeläinen, Jan ja Reyes, Willka (2023). Kilpailu julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2023.

Hyytinen, Ari; Jan Jääskeläinen; Antti Sieppi; Vesa-Heikki Soini ja Janne Tukiainen (2026). Entry barriers in public procurement: Evidence from conjoint survey experiment. ACE Discussion Papers No 176.

Jääskeläinen, Jan ja Tukiainen, Janne (2019). Anatomy of Public Procurement. VATT Working Papers 118.

Merisalo, M.; Naumanen, M.; Huovari, J.; Eskola, S.; Toivanen, M.; Keskinen, P.; Hajikhani, A.; Oksanen, J. ja Rausmaa, S. (2021). Julkiset hankinnat: Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46.

Piri, Olli-Juhani; Susan Hindström; Juho Savonen; Seija Friman; Timo Rantanen; Denis Galkin; Tarja Sinivuori-Boldt; Hanna Talka; Minnamaria Korhonen; Ella Tarvainen; Jan Jääskeläinen; Mikko Saavalainen ja Juho Pursimo (2024). Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta Hallintopolitiikka. Valtiovarainministeriön Julkaisuja – 2024:63.

Pyykkönen, Jussi; Kirsi-Maria Halonen; Janne Tukiainen ja Anniina Parviainen (2023). Selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista. Ulkopuolinen selvitys, Valtiovarainministeriö, Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus VN/27190/2022.

Titl, Viteslav (2025). The One and Only: Single Bidding in Public Procurement. Saatavilla: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5160109

Tukiainen, Janne; Vesa Soini; Susmita Baulia ja Jan Jääskeläinen (2026). Organizational Culture and Habit Formation in Public Procurement. ACE Discussion Papers No 177.

Vahva ja välittävä Suomi. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta. 16.6.2023.

Virtanen, Joosua (2025). Essays on Microeconomic Prediction Problems. Hanken PhD thesis.

Helsinki, 1.3.2026



Janne Tukiainen

Professori, Taloustieteen laitos, Turun yliopisto
Rehtorinpellonkatu 3, 20500 Turku
Tutkimusprofessori (osa-aikainen), Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Website: <https://www.utu.fi/fi/ihmiset/janne-tukiainen>
Email: janne.tukiainen@utu.fi
Puh.: +358 503083620