

06.03.2026

Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi**HE 2/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. KKV kiittää mahdollisuudesta lausua asiaan.

Yleiset huomiot

KKV pitää esityksen tavoitteita hankintojen tehostamisesta ja hankintojen kilpailullisuuden parantamisesta tärkeinä. KKV kokee, että nämä tavoitteet on huomioitu kiittävästi hallituksen esityksessä.

Esityksen toimet, joilla edistetään kilpailua julkisissa hankinnoissa ovat KKV:n näkemyksen mukaan kannatettavia. Hankintayksiköiden kannustaminen markkinakartoituksen tekemiseen edesauttaa kilpailutusten onnistumista. Myös sääntely koskien hankintojen uusimisesta tilanteissa, joissa tarjouksia saadaan vain yksi, voi ennakollisesti kannustaa hankintayksiköitä valmistelevaan kilpailutukseen niin, että niihin saadaan mahdollisimman paljon tarjouksia.

Esitetty sidosyksikkösääntely edesauttaa hillitsemään joitakin julkisissa hankinnoissa havaittuja epätarkoituksenmukaisia ja kilpailua vääristäviä käytäntöjä. Esitettyyn sidosyksikkösääntelyyn liittyy kuitenkin ongelmia, jotka tuomme esiin lausunnossamme.

Hankintojen valmistelua koskevat muutokset

KKV pitää hankintojen valmisteluvaihetta ensiarvoisen tärkeänä hankinnan onnistumisen kannalta. Markkinakartoituksen toteutus tulisi lähtökohtaisesti olla osa huolellista hankintojen valmistelua. On siksi hyvä asia, että hankintayksiköitä kannustetaan käymään tekemään suunnitteluvaiheessa markkinakartoitus.

Hyvin tehty markkinakartoitus voi auttaa hankintayksiköitä välttämään esimerkiksi tarpeettomien kilpailua rajoittavien kriteerien sisällyttämistä tarjouspyyntöön. KKV pitää todennäköisenä, että 75 § ja 125 § koskevien esitysten sitominen markkinakartoituksen tekemiseen lisää hankintayksiköiden halukkuutta toteuttaa markkinavuoropuhelu osana hankinnan valmistelua.

Asianmukaisesti tehty markkinakartoitus vähentääkin riskiä vain yhden tarjouksen saamiseen hankinnoissa. Yksi lisätarjous voisi KKV:n tutkimuksen mukaan laskea hankintahintoja yhden tarjouksen hankinnoissa jopa 9 %:lla hankinnan arvosta. EU kynnysarvojen ylittävien hankintojen osalta tämä

06.03.2026

tarkoittaisi arvioltamme noin 65 miljoonan euron säästöjä vuosittain¹. Laskelmassa on huomiotu se, että osaan yhden tarjouksen saaneista hankinnoista lisätarjouksen saaminen on epätodennäköistä. Laskelma ei ota huomioon lisätarjousten tuomia säästöjä sellaisissa hankinnoissa, joihin saadaan jo nykyisillä toimenpiteillä useampi tarjous.

KKV:n näkemyksen mukaan velvoite uusien yhden tarjouksen hankinta, jos markkinakartoitusta ei ole tehty, pitäisi ulottaa kaikkiin kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Lukumäärällisesti yhden tarjouksen hankintoja on vuosittain arviolta noin 2500, joista 750 EU kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. EU kynnysarvot ylittävät hankinnat ovat kokoluokaltaan suurempia, jolloin ne kattavat euromääräisesti noin 45 prosenttia kaikista yhden tarjouksen kilpailutuksista. Tämä tarkoittaa, että yli puolet mahdollisista säästöistä jää saavuttamatta, jos velvoite yhden tarjouksen hankintojen uusimiseen rajataan vain EU kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Ulottamalla velvoite kaikkiin kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, vuotuiset säästöt voisivat nousta viraston arvion mukaan 144 miljoonaan euroon¹.

KKV pitää ensiarvoisen tärkeänä, että hankintojen kehittämisen ja niiden onnistumisen seurannan tueksi luodaan hankintatietovaranto, josta ilmenee mm. eri hankintasopimuksille kohdennetut ostotapahtumat.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Yleisellä tasolla KKV katsoo, että sidosyksiköiden epätarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen tulee puuttua etenkin niissä tapauksissa, kun sidosyksikköomistuksia on hankittu hankintalain kiertämistarkoituksissa. Esitetty sidosyksikkösäätely edesauttaa hillitsemään joitakin julkisissa hankinnoissa havaittuja epätarkoituksenmukaisia ja kilpailua vääristäviä käytäntöjä. Säätely voi kuitenkin aiheuttaa merkittäviä haasteita niille hankintayksiköille, joilla ei ole mahdollisuutta saavuttaa 10 prosentin omistussuutta ja jotka toimivat markkinoilla, joilla kilpailua ei todennäköisesti synny. Tällaisia hankintayksiköitä on erityisesti pienissä kunnissa.

KKV on tuonut esiin 10 % omistussuusrajan mahdollisia vaikutuksia omassa tutkimuksessaan.² Vaikutukset riippuvat oleellisesti siitä, kuinka sidosyksikköjen omistajat ja sidosyksiköt reagoivat omistussuusrajoitteeseen. Myös esimerkiksi paikalliset markkinaolosuhteet vaikuttavat siihen, millaiset vaikutukset rajoitteella olisi. KKV on tutkimuksessaan tunnistanut kolme potentiaalista skenaarioita mahdollisille vaikutuksille.

¹ Ijäs, O. (2026). Are We Paying Too Much? The Cost of Low Competition in Public Procurement. KKV Working Papers 1/2026. Saatavana osoitteessa: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2026-01-working-papers-are-we-paying-too-much-the-cost-of-low-competition-in-public-procurement.pdf> (avattu viimeksi 25.2.2025)

² Jääskeläinen, J., Saastamoinen, A., Väättänen, A. ja Hiilamo, T. (2024). Tutkimus 10 prosentin omistussuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja, 9/2024. Saatavana osoitteessa: <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-02-sidosyksikkömarkkina-versio-9-2024.pdf> (avattu viimeksi 25.2.2026)

06.03.2026

- Omistususuusvaatimus ei muuta omistajan ja sidosyksikön toimintaa. Jos omistusrakenne jo nykytilassa on esitetyn sääntelyn mukainen, ei toiminta muutu nykyisestä. Tällaisissa tapauksissa lakimuutoksella ei ole nähtävissä kustannusvaikutuksia.
- Omistususuusvaatimuksen seurauksena toiminto palautetaan omistajan omaksi tuotannoksi tai tilalle perustetaan pienempiä sidosyksiköitä. Tällaisissa tapauksissa julkisen sektorin kustannukset todennäköisesti nousevat.
- Sidosyksiköiden tuottama palvelu hankintaan jatkossa markkinoilta. Jos markkinoilla on riittävästi kilpailua, tämä voi tehostaa palvelutuotantoa nykytilanteeseen verrattuna ja voi laskea julkisen sektorin kustannuksia.

Edellä kuvattujen skenaarioiden lisäksi on myös mahdollista, että osa sidosyksiköistä siirtyy markkinaehtoisiksi toimijoiksi, jolloin julkiset organisaatiot voivat jatkossakin hankkia palveluita niiltä. Tässä skenaariossa markkinoille siirtyvä sidosyksiköt altistuvat markkinakilpailun tuomalle paineelle, mikä voi tehostaa niiden toimintaa ja voi tuoda julkiselle organisaatiolle säästöjä.

Edellä kuvatut skenaariot eivät ole toisensa poissulkevia, vaan ne voivat toteutua samanaikaisesti eri palveluissa ja eri puolilla maata. Tällöin uudistuksen kokonaisvaikutus muodostuu näiden vaikutusten yhdistelmästä, mikä lisää epävarmuutta ja voi pienentää arvioituja hyötyjä.

KKV huomauttaa, että sidosyksikköjen omistususuusrajaus ei todennäköisesti tule vaikuttamaan kaikkialla kustannuksia laskevasti, vaan joissakin tapauksissa kustannukset voivat nousta, koska omistususuusrajaus voi sulkea pois myös sellaisia sidosyksikköjen käyttötapoja ja -tapauksia, joiden avulla erityisesti pienet kunnat ovat saavuttaneet kustannussäästöjä.

Omistajuusrajoituksen vaikutukset riippuvat suuresti siitä, millä tavoin rajoite vaikuttaa omistajien ja sidosyksiköiden käyttäytymiseen. Koska vaikutukset voivat olla erilaisia eri tapauksissa, tulisi KKV:n näkemyksen mukaan omistajuusrajoituksen soveltamiseen säätää poikkeuksia niitä tapauksia varten, joissa esitettyä rajaa suuremmasta omistajapohjasta (omistajien määrästä) on selviä kustannushyötyjä.

Kokonaisuutena KKV katsoo, että uudistuksen vaikutukset jakautuvat epätaisisesti hankintayksiköiden välillä. Suurissa kunnissa ja hyvinvointialueilla kilpailua voi syntyä aiempaa enemmän, kun taas pienissä kunnissa markkinaehtoisen tarjonnan puute voi johtaa kustannusten nousuun ja heikentää palvelujen saatavuutta.

Esimerkiksi sallimalla pienet, mutta omistajapohjaltaan laajat, alueelliset sidosyksiköt voitaisiin saavuttaa nykyisen ehdotuksen hyödyt ilman, että erityisesti pienille syrjäisille kunnille aiheutuu uudistuksesta suhteellisesti suuria kustannuksia. Tällainen poikkeus kitkee pois sidosyksiköiden väärinkäytön, mutta pienentää riskiä siitä, että erityisesti syrjäseuduilla kustannukset nousevat. Sääntelyn piiriin jäisi edelleen suurin osa sidosyksiköiden liikevaihdosta.

06.03.2026

Sidosyksikköuudistuksen siirtymäajoista

KKV on ottanut kantaa siirtymäaikoihin jo hankintalakityöryhmän muistioon jättämässään eriävissä mielipiteessään.³ KKV katsoo, että riittävä siirtymäaika on kriittinen erityisesti omistussuusrajaa koskevan sääntelyn kielteisten kustannusvaikutusten lieventämiseksi.

Lyhyt siirtymäaika johtaisi todennäköisesti tilanteeseen, jossa omistajaorganisaatiot joutuisivat turvautumaan ratkaisuihin, jotka olisivat toteutettavissa lyhyellä aikavälillä. Tämä voisi tarkoittaa palvelujen tuottamista omana toimintana tai nykyistä pienemmissä sidosyksiköissä kilpailuttamisen sijaan. Lisäksi lyhyt siirtymäaika ei välttämättä mahdollistaisi sellaisten palvelujen kilpailuttamista, jotka ovat välttämättömiä lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi.

Omistussuusvaatimuksen arvioidut hyödyt perustuvat oletukseen, että hankintayksiköiden aiemmin sidosyksiköiltä hankkimat palvelut siirtyisivät kustannustehokkaampaan markkinaehtoiseen tuotantoon. Tämä tavoite voidaan saavuttaa vain, jos sekä hankintayksiköille että markkinoille annetaan riittävästi aikaa sopeutua muutokseen.

KKV pitää perusteltuna edellisen lausuntokierroksen jälkeen tehtyä lisäystä siirtymäaikapoikkeusta, joka koskee *"hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien lääketieteen erikoisalojen ja niihin liittyvien lääketieteellisten palvelujen tuottamiseksi perustetuista sidosyksiköistä."* KKV pitää myös kannattavana lisäystä pidemmästä siirtymäajasta, joka koskee *"yleistä sopimuksen päättämistä"*.

Hankintojen ilmoittamisesta

KKV pitää jälki-ilmoittamisen ulottamista myös kansallisiin hankintoihin lähtökohtaisesti hyvänä tavoitteena, joka lisää avoimuutta ja parantaa tiedon saatavuutta.

Uudistuksessa tulisi kuitenkin huomioida, että nykyisillä järjestelmillä tehtynä jälki-ilmoittaminen on hankintayksiköille paikoin raskas prosessi. Jälki-ilmoittaminen tulisi pyrkiä tekemään hankintayksiköille mahdollisimman automaattiseksi, jotta hankintayksiköiden taakka ei lisäännä kohtuuttomasti. Tätä perustelee myös ilmoittamisen määräajan merkittävä tiukentuminen 30 päivään hankintasopimuksen tekemisestä.

Tästä syystä KKV pitää tarpeellisena asettaa kansallista jälki-ilmoittamista koskevalle kirjauksella siirtymäaika, jotta hankintayksiköt ja hankintajärjestelmien toimittajat voisivat kehittää jälki-ilmoittamisen tekotapoja vähemmän työvoimaintensiivisiksi.

³ Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö, s. 184-187, saatavissa osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-841-7> (avattu viimeksi 25.2.2026).

06.03.2026

KKV pitää lisäksi perusteltuna hankintalain 58 §:n selkeyttämistä siten, että lainkohdassa mainittaisiin nimenomainen velvollisuus julkaista jälki-ilmoitus myös suorahankinnoista. KKV esittää lisäksi harkittavaksi vastaavaa täsmennystä myös erityisalojen hankintalain (1398/2016) 62 §:ään.

Hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

Esityksessä ehdotetaan sopimusmuutoksia koskevan hankintalain 136 §:n laajentamista koskemaan myös kansallisia hankintoja. Pykälää koskevia säännöskohtaisia perusteluita on lisäksi täydennetty muun muassa luettelomalla esimerkkejä siitä, millaiset tilanteet voisivat oikeuttaa sopimusmuutokseen ennakoimattoman olosuhteen perusteella. Perusteluissa on mainittu esimerkkinä aseelliset selkkaukset, pandemiat tai merkittävät markkinahäiriöt, jotka suoraan vaikuttavat kulloisenkin hankintasopimuksen toteuttamiseen. Esityksessä on todettu, että markkinahäiriöitä voivat olla äkillinen kustannusinflaatio tai vakava globaali toimitusketjun häiriö. Edelleen on todettu, että tällaisissa tilanteissa sopimuksen muuttaminen on mahdollista voimassa olevan hankintalain mukaisesti ja vastaa julkisia hankintoja koskevan direktiivin 2014/24/EU 72 artiklan 1 kohdan c-alakohtaa.

KKV kiinnittää edellä todetun osalta huomiota siihen, että myös muiden hankintalaissa asetettujen edellytysten sopimusmuutokselle tulee täytyä. Muutos ei siten saa vaikuttaa hankintasopimuksen yleiseen luonteeseen ja muutoksen arvo ei saa olla enemmän kuin 50 prosenttia alkuperäisen sopimuksen arvosta. Mikäli muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvioidaan jokaista muutosta itsenäisenä.

KKV toteaa lisäksi, että komissio on antanut tiettyihin poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyviä tiedonantoja. Komissio on antanut tiedonannon esimerkiksi koronakriisiin liittyen. Tiedonannossa (2020/C 108 I/01) on katsottu, että koronakriisi (covid-19) on ollut sellainen äärimmäisen kiireellinen ja ennalta arvaamaton tilanne, joka on oikeuttanut tietyissä tilanteissa suorahankintoihin. Tiedonannossa on kuitenkin todettu myös, että kunkin hankintaviranomaisen on arvioitava, täyttyvätkö edellytykset suorahankinnalle.

Esityksen mukaan vähäarvoisia sopimusmuutoksia koskevaa kohtaa täydennetään viittaamalla kansallisten rakennusurakoiden kynnysarvoon. KKV toteaa, että kansallisten rakennusurakoiden lisäksi hankintalain 136 §:n 2 momentin 5 kohtaa tulee täydentää viittaamalla myös kansallisiin palvelu- ja tavarahankintoihin sekä suunnittelukilpailuihin tai todeta yleisesti, että kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka kansallisten hankintojen osalta alittaa kansalliset kynnysarvot.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että hankintasopimuksen muuttamista koskevaan ilmoittamiseen sovelletaan, mitä voimassa olevan hankintalain 101 §:ssä säädetään. KKV toteaa, että voimassa olevan hankintalain 58 §:n mukaan hankintayksikön on julkaistava sopimusmuutosilmoitus lain 136 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuista muutoksista (lisätyöt- ja palvelut sekä ennakoimattomat olosuhteet). KKV toteaa, että tarkoituksena on ilmeisesti se, että kansallisista sopimusmuutoksista ei tarvitse julkaista sopimusmuutosilmoitusta.

06.03.2026

KKV:n hankintojen valvonnan toimivallan laajentaminen

KKV pitää kannatettavana esityksessä ehdotettua KKV:n markkinaoikeus-esitysmahdollisuuden laajentamista kansalliset kynnysarvot ylittäviin rakennusurakoiden suorahankintoihin, jotka on tehty ilman laissa säädettyä perustetta. Muutos parantaa KKV:n mahdollisuuksia toteuttaa tehtäväänsä hankintojen valvojana.

KKV on valvonut julkisia hankintoja vuodesta 2017 lähtien. Laittomat suorahankinnat ovat merkittäviä hankintalain rikkomuksia ja viraston keskeisimpiä valvottavia asioita. KKV voi puuttua lainvastaisiin menettelyihin joko hallinnollisella ohjauksella tai tekemällä esityksen markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi. Voimassa olevan hankintalain 141 §:n mukaan markkinaoikeusesityksen tekeminen on mahdollista EU-kynnysarvot ylittävistä suorahankinnoista sekä kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankintalain liitteessä E tarkoitetuista palveluhankinnoista tai käyttöoikeussopimuksista, jotka on tehty suorahankintana ilman laissa säädettyä perustetta.

Esityksen yleisperusteluissa todetulla tavalla erityisesti rakennusurakoiden korkea EU-kynnysarvo on johtanut siihen, että tietyissä tapauksissa hankinnan merkittävästä arvosta ja lainvastaisuuden ilmeisyydestä huolimatta virastolla ei ole ollut käytettävissään muita keinoja kuin hallinnollinen ohjaus. Viraston käytännön valvontatoiminnassa on tullut vastaan esimerkiksi tilanteita, jossa kilpailuttamatta tehtyjen hankintojen arvo on ollut useita satojatuhansia euroja vuodessa. KKV ei ole kuitenkaan voinut harkita esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi, sillä hankinnan arvot ovat ylittäneet ainoastaan kansallisen rakennusurakoita koskevan 150 000 euron kynnysarvon, mutta ovat jääneet alle rakennusurakoiden 5 538 000 euron EU-kynnysarvon. Tällaisissa tapauksissa KKV on voinut puuttua laittomiin suorahankintoihin ainoastaan hallinnollisella ohjauksella. KKV katsoo, että viraston toimivallan laajentaminen ehdotetulla tavalla parantaa KKV:n mahdollisuuksia puuttua tehokkaasti lainvastaisiin suorahankintoihin.

KKV toteaa lisäksi, että se ei voi tehdä esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi, jos hankintayksikkö on tehnyt hankinnasta 131 §:ssä tarkoitetun suorahankintaa koskevan ilmoituksen eikä ilmoitus ole ilmeisen puutteellinen tai virheellinen. Hankintayksikkö voi siten halutessaan suorahankintailmoituksen julkaisemalla saavuttaa oikeusvarmuuden suhteellisen nopeasti ja yksinkertaisella tavalla. Ilmoituksen julkaiseminen lisää samalla julkisten hankintojen avoimuutta.

Kirsi Leivo
PääjohtajaJan Jääskeläinen
tutkimusohjaaja