

Hämeenlinnan kaupungin lausunto: HE 2/2026 hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen tavoite parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä, sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut, on lähtökohtaisesti hyvä. Hyvää on myös hallituksen pyrkimys hankintalain määräysvaltavaatimuksen selkeyttämiseen, sillä nykyinen kirjaus on osoittautunut käytännössä epäselväksi. Myös pyrkimystä markkinoiden toimivuuden parantamiseen pidetään hyvänä.

Hallituksen esitys eduskunnalle on valmisteltu huolellisesti ja erityisesti sidosyksikköaseman vähimmäisomistusvaatimusta koskeva vaikutusten arviointi on toteutettu kattavasti.

Hankintojen suunnittelua koskevat muutokset

Hallituksen esityksen mukaan hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla pyritään edistämään hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katetuiksi. Muutoksilla halutaan myös kannustaa hankintayksiköitä nykyistä laajempaan markkinakartoituksen käyttöön hankinnan valmisteluvaiheessa.

Ehdotettujen muutosten ei katsota lisäävän tarjousten määrää ja kustannussäästöjä, sillä osaavat hankintayksiköt panostavat hankintojen valmisteluun riittävällä tasolla jo nyt. Markkinoiden huomioimista hankintojen valmistelussa edistetään mm. hankintaohjein. Ehdotettujen muutosten myötä tarjousten jättäjien ja vastaanottajien hallinnollinen taakka kasvaa, mitä ei pidetä hankintojen toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisena. Tarjousten määrän kasvattaminen ja säästöjen aikaansaaminen edellyttäisivät hankintalaista tulevan sääntelyn ja byrokratian vähentämistä. Hallituksen esityksessä

todetaan, että hankintayksiköt voivat edelleen määritellä miten hankinnan suunnittelu ja valmistelu kulloinkin toteutetaan ja näin ne voivat itse vaikuttaa hallinnollisen työn määrään. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että hallinnollinen taakka esitettyjen muutosten seurauksena kasvaa.

Pykälässä 65 esitettyä markkinakartoituksen pakollisuutta yli 10 miljoonan euron hankinnoille ei pidetä tarpeellisena, sillä markkinakartoitusten tekeminen kuuluu osaavien hankintayksiköiden käytäntöihin jo nyt, erityisesti juuri isoissa hankinnoissa. Lisäksi suuri osa hankintayksiköistä tekee markkinakartoituksia myös tätä pienemmissä hankinnoissa. Sama pätee pykälässä 75 säädettyyn hankintojen osiin jakamisen pakollisuuteen. Osaavat hankintayksiköt jakavat hankintoja osiin jo nyt silloin, kun se on perusteltua.

Hankintalain uudistuksen yhteydessä toivottiin kevennystä pykälässä 88 vaadittavaan rikosrekisteriotteiden tarkistamisvelvoitteeseen. Suunnitelmissa oli, että rikosrekisteriotteiden sijaan jatkossa riittäisi esimerkiksi allekirjoitettu vakuutus.

Hallituksen esityksen mukaan tähän kohtaan ei ole tulossa muutosta.

Rikosrekisteriotteiden tarkastamisvelvoite on hallinnollisesti erittäin kuormittava ja Hämeenlinnan kaupunki toivoo lainsäätäjän pohtivan keinoja, joilla itsessään tärkeää tavoitetta, johon velvoitteella pyritään vastaamaan, voitaisiin edistää pienemmällä hallinnollisella taakalla.

Pykälässä 124 vaaditun hankinnan valmistelua koskevan kuvauksen lisääminen hankintamenettelyä koskevaan kertomukseen lisää hallinnollista taakkaa. Myös pykälässä 125 säädetty pakollinen hankinnan keskeyttäminen, jos on saatu avoimessa menettelyssä vain yksi tarjous, ensisijaisesti lisää hallinnollista taakkaa. Osaava hankintayksikkö pystyy itse arvioimaan, onko tarjous sellainen, että hankinta kannattaa keskeyttää. Hankinnan kohteissa, joissa tarjontaa on vähän, tarjousten määrä ei lisäännä uudelleen kilpailuttamalla. Jos ainoa tarjous on hankintayksikön näkökulmasta hinta-laatusuhteeltaan hyvä, on epätarkoituksenmukaista kilpailuttaa hankinta uudestaan. Pakollista keskeyttämistä tilanteessa, jossa on saatu vain yksi tarjous, ei tule lakiin säätää.

Pykälään 136 ehdotettu muutos voi aiheuttaa haasteita suurissa rakennusurakoissa, koska vähäarvoisen sopimusmuutoksen raja käytännössä laskee. Muutos ei saa johtaa siihen, että osa urakasta on ostettava toiselta urakoitsijalta, jolloin alkuperäisen urakoitsijan ja

uuden urakoitsijan vastuut hämärtyvät. Riskinä on, että vastuukysymyksistä aiheutuvat kiistat nostavat sekä urakoitsijoiden että hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa.

Mainittua muutosta ei tulisi tehdä. Vastuukysymysten epäselvyys voi realisoitua myös, jos pykälässä 154 esitetty tehottomuusseuraamuksen, seuraamusmaksun ja sopimuskauden lyhentäminen laajenee koskemaan kansallisia rakennusurakoita kesken urakan toteuttamisen.

Sidosyksiköitä koskevat muutokset

Hallituksen esityksen pykälässä 15 säädetään 10 % vähimmäisomistusvaatimuksen asettamisesta sidosyksiköille. Hallituksen esityksen mukaan 10 %

vähimmäisomistusvaatimuksen tarkoituksena on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä. Hallituksen esityksessä toteutetun vaikutusten arvioinnin perusteella näyttää kuitenkin selvältä, että uudistuksesta aiheutuvat negatiiviset vaikutukset ylittävät siitä saatavat hyödyt.

Hämeenlinnan kaupungin näkemyksen mukaan ehdotus kaikkia sidosyksiköitä koskevasta 10 % vähimmäisomistusvaatimuksesta ei ole tarkoituksenmukainen, sillä se velvoittaa julkisen sektorin järjestelemään omistuksia ja yhtiörakenteita myös niissä yhtiöissä, joissa omistajia on vähän ja nyt voimassa olevan hankintalain määräysvaltaedellytykset selvästi täyttyvät. Muutoksen seurauksena julkisyhteisöjen on järjestettävä tarjouskilpailuja myös niillä toimialoilla ja maantieteellisillä alueilla, joilla toimivaa markkinaa ei ole. Monet hyvin toimivat rakenteet on purettava, eikä vastaavan taseisia korvaavia rakenteita tai palveluita ole saatavilla. Riskinä on palveluiden jatkuvuuden vaarantuminen ja kustannusten merkittävä kasvu.

Hallituksen esityksen perusteella yli 15 omistajan sidosyksiköitä on Suomessa vain 29 kappaletta, mihin sisältyy suurten sidosyksikkökonsernien, kuten Numera ja Monetra, yhtiöt omina yhtiöinään. 10 %:n vähimmäisomistusvaatimus johtaa järjestelyihin 191 yrityksessä ja 696 omistajaorganisaatiossa, mistä aiheutuu arviolta noin 410 miljoonan euron kertaluontoiset kustannukset ja noin 7 miljoonan euron vuotuiset kilpailutuskustannukset. Säästöjä odotetaan noin 37-74 miljoonaa euroa vuodessa edellyttäen, että markkinoille syntyy riittävästi kilpailua. Hyödyt perustuvat oletukseen, että kilpailun lisääntyminen laskee kilpailutettavien palveluiden hintaa.

Vaikutusten arvioinnin mukaan todennäköisimmin kilpailua syntyy ei-paikkaan sidotuissa palveluissa, kuten ICT, tieto-, yleis- ja taloushallinnon palvelut. Kilpailusta hyötyvät pääasiassa suuremmat kasvukeskukset. Ei-paikkaan sidottujen palveluiden osuus arvioituista säästöistä on 33-66 miljoonaa euroa. Uudistuksen takaisinmaksuaika julkisen talouden kannalta olisi 8-14 vuotta, tai lyhyempi, mikäli muutuskustannukset osoittautuisivat odotettua pienemmiksi. Laskelma ei huomioi järjestelyn vaihtoehtokustannuksia, eli sitä mitä kunnat ja yhtiöt voisivat saada aikaan muutokseen käytetyllä rahamäärällä. Jos sidosyksikköjen toimintaa ei oletetusti markkinoille vapaudu, uudistuksen vaikutukset julkiseen talouteen voivat tehdyn arvion mukaan jäädä pysyvästi negatiivisiksi.

Laskelma ei näytä huomioivan viimeaikaisia korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 8.10.2025) ja EU:n tuomioistuimen (C.692/23) päätöksiä, joiden seurauksena yksi suurimmista sidosyksikkökonserneista, Numera-konserni (entinen Sarastia) ei enää toimi omistajiensa sidosyksikkönä. Korkein hallinto-oikeus vahvisti markkinaoikeuden 10.9.2024 tekemän päätöksen, jonka mukaan Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen pieni alle 1 % omistusosuus ei riittänyt varmistamaan Numera Palvelut Oy:n sidosyksikköasemaa. EU:n tuomioistuimen linjauksen mukaan sidosyksikön ulosmyyntiä tarkastellaan konsernitasolla, jolloin sen markkinaehtoisten tytäryhtiöiden myynti lasketaan ulosmyynniksi. Tällä on vaikutusta todennäköisesti myös muiden kuin Numera-konsernin sidosyksikköasemaan, mikä merkittävästi vähentää 10 % vähimmäisomistusvaatimuksen seurauksena kilpailluille markkinoille siirtyvien palvelujen määrää sekä muutoksesta mahdollisesti syntyviä säästöjä. Hallituksen esityksessä kappaleessa 6.1 (Kustannustehokkuuden saavuttaminen ja sidosyksiköiden käytön rajoittaminen muilla keinoin) esitetty kolmas vaihtoehto lainsäädännön muuttamiselle on siten osittain jo toteutunut.

Sidosyksiköitä koskevalla muutoksella heikennetään kuntien mahdollisuutta tuottaa itse tarvitsemiaan palveluita kustannustehokkaasti ja laadukkaasti. Suurelle osalle sidosyksiköiden tuottamista palveluista ei ole olemassa toimivia markkinoita, eikä niiden syntyminen nopealla aikavälillä vaikuta realistiselta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, paikkaan sidottujen palvelujen, kuten pesula- ruoka- sote- ja jätehuollon palvelujen korvaaminen markkinaehtoisella tuotannolla voi olla suurimpien asutuskeskusten ulkopuolella vaikeaa. Hallituksen esittämä siirtymäaika on lyhyt, jolloin

suuri samanaikaisesti toteutettavien kilpailutusten määrä johtaa siihen, että yritykset keskittyvät suurempiin asiakkaisiin, eivätkä pienet kunnat saa tarjouksia. Hallituksen esityksessä palveluiden vaarantumista ei pidetä merkittävänä riskinä, mutta todellisuudessa 10 % vähimmäisomistusvaatimus yhdessä ulosmyyntirajoitusten kanssa saattaa estää palveluiden jatkumisen pienille kunnille nykymuodossaan. Palveluiden jatkuvuutta ei siten voida kaikissa tapauksissa turvata.

Mikäli toimivia markkinoita ei synny, on hyvin epätodennäköistä, että kunnille aiheutuvat merkittävät muutuskustannukset kompensoituisivat edullisemmilla tai laadukkaammilla palveluilla. Vaikka kilpailua olisi, ei ole uskottavaa, että kokonaiskustannukset kunnille laskisivat. Hankintaprosessin jäykkyys, markkinoiden keskittyminen ja kilpailun vähäisyys nostavat julkisten hankintojen hintoja. Hankintalain kiristyminen voi johtaa tarjousten vähenemiseen, mikä nostaa edelleen hintoja. Riski todetaan myös hallituksen esityksessä, jonka mukaan kotimaisessa ja eurooppalaisessa mitassa tarjousten määrä on vähentynyt sitä mukaa, kun sääntely on lisääntynyt.

Hallituksen esitys nostaa esiin myös sidosyksiköiden roolin kilpailluilla markkinoilla. Kaikki sidosyksiköt ovat julkisia hankintayksiköitä, jotka kilpailuttavat merkittävän osan tuotannostaan markkinoilla. Sidosyksiköiden siirtyessä markkinoille merkittävä määrä julkisen hankintalain piirissä olevista palveluista poistuu. Sääntelyn väheneminen voi lisätä entisten sidosyksiköiden saamien tarjousten määrää, millä voi olla positiivisia vaikutuksia kunnille tarjottavien palveluiden hintoihin. Yhtiöiden kannattavuuden paraneminen voi tuoda kunnille myös osinkotuottoja, mikäli kunnat jatkavat omistajina kilpailluilla markkinoilla toimivissa yhtiöissä.

Todennäköisempää on, että sidosyksiköt eivät pysty vähentämään henkilöstöään ja irtautumaan omista sitoumuksistaan asiakasvolyymin laskiessa nopeasti. Tämä on huomioitu myös hallituksen esityksessä. Koska sidosyksiköiden tarkoitus ei ole tehdä voittoa, niiden taloudelliset puskurit ovat usein vähäiset. Asiakasvolyymin laskiessa sidosyksiköiden on kilpailutettava omat alihankintasopimuksensa uudelleen, mikä lisää yhtiöiden hallinnollista taakkaa. Yksikkökustannusten kasvu pakottaa nostamaan hintoja jäljelle jääville omistaja-asiakkaille. Odotettavissa on, että moni yhtiö ajautuu talousvaikeuksiin. Uudistus voi myös vaikeuttaa tulevien investointien suunnittelua ja

rahoitusta. 10 % vähimmäisomistusvaatimus romuttaa kuntien omistamien yhtiöiden arvon ja toimintakyvyn, mikä ei ole kuntaomistajien eikä sidosyksikkönä toimivien yhtiöiden alihankkijoiden tai velkojien kannalta hyväksyttävää. Lain säätäjän tulee myös tavalla tai toisella varmistaa se, että hankintalain muutoksesta johtuva sopimusten purkaminen ei aiheuta yhtiöille tai kunnille yksityisoikeudellisia seuraamuksia.

Hallituksen esityksessä ehdotettu siirtymäaika ei ole riittävä, jotta muutokset saataisiin vietyä läpi ilman että kuntien palveluiden jatkuvuus vaarantuu. Hankintayksiköille syntyvien kohtuuttomien seurausten vuoksi anottavan siirtymäajan kriteerit ovat epäselvät, eivätkä kunnat ja sidosyksiköt voi suunnitelmissaan luottaa siihen, että jatkoaika nykymuotoisten hankintojen jatkamiselle vuoteen 2030 asti myönnetään. Ei ole myöskään selvää, miten palveluiden jatkaminen vaikuttaisi yhtiön sidosyksikköasemaan, jos jatkoajan saanut kunta ei toimi enää yhtiön omistajana. Siirtymäajan tulisi olla vähintään 4 vuotta, jotta muutos saataisiin toteutettua hallitusti ilman suuria riskejä.

Vähimmäisomistusvaatimuksen rajaamista ainoastaan osakeyhtiömuodossa toimiviin sidosyksiköihin pidetään hyvänä, vaikka se voi lisätä perinteisesti tehottomina pidettyjen kuntayhtymien ja säätiöiden määrää. Myös jätehuolto-yhtiöiden rajaaminen vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle on järkevää. Jäteyhtiöitä koskeva poikkeus tulee kuitenkin sisällyttää hankintalakiin, sillä jätelain viivästyminen johtaisi jäteyhtiöiden sidosyksikköaseman menettämiseen ja pakottaisi kunnat tekemään järjestelyjä, joista hallituksen esityksen mukaan aiheutuisi yhteiskunnalle merkittävät kustannukset.