

Lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

HE 2/2026 vp

Lyhyesti

PAM kannattaa esityksen tavoitteita ja päämääriä, mutta katsoo, ettei esitystä voida tällaisenaan hyväksyä. Erityisesti haasteeksi muodostuu 10 %:n omistajuussääntöön liittyvä sääntely, johon ei lausuntokierroksen jälkeisistä muutoksista huolimatta ole tehty riittäviä muutoksia. Lisäksi vaikutusarviot koskien ruokapalveluita, kiinteistönhuoltoa ja vartiointialaa ovat ylimalkaisia tai olemattomia.

Samalla kun julkisten kilpailutusten määrää halutaan lisätä, olisi samalla ehdottomasti suitsittava kilpailutuksiin liittyviä ongelmia. PAMin näkemyksen mukaan nykyinen hankintalaki mahdollistaa negatiivisen kilpailun työehdoilla eritoten työvoimavaltaisten palveluhankintojen osalta. Se on omiaan luomaan negatiivisen kierteen, jossa heikot työehdot ja työolosuhteet heikentävät tuotettujen palveluiden laatua, vääristävät kilpailua ja lopulta heikentävät entisestään palvelutyötä tekevien asemaa. Pahimmillaan se luo otolliset olosuhteet työperäiselle hyväksikäytölle.

Omistajaosuuden rajausta yhä ongelmallinen

PAM kannattaa esityksen tavoitteita, mutta katsoo, ettei sitä ole järkevää tällaisenaan toteuttaa.

Esityksen positiivisena puolena PAM näkee sen, että vähimmäisomistusta koskeva vaatimus johtanee siihen, että palvelutuotannossa hyödynnetään enemmän markkinoita ja tilanteet, joissa hankintayksiköt tekevät tarpeettomia määriä hankintoja sidosyksiöiltään ilman kilpailutusta vähenevät. Kilpailutusten lisääntymisellä on positiivisia vaikutuksia sekä julkisen talouteen että yksityiseen palvelumarkkinaan.

Omistajaosuuden rajausta on jossain määrin lausuntokierroksen palautteen jälkeen lievennetty. Nyt vähimmäisvaatimusta ei sovellettaisi sellaisen sidosyksikön toimintaan, joka on perustettu yleisen edun vuoksi ja jonka liikevaihto on alle yksi miljoona euroa. Lisäksi terveystoimen toimialalla olisi pidempi siirtymäaika sidosyksikön omistusta koskevan vaatimuksen toimeenpanolle. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuudesta jatkaa yksittäistapauksessa sidosyksikön kanssa tehtyä sopimusta heinäkuuhun 2030 saakka.

PAM katsoo, etteivät poikkeukset ole riittäviä. Tällaisenaan lakiesitys lisää merkittävästi riskiä julkisten menojen kasvulle. Erityisesti pienissä kunnissa kustannukset saattaisivat nousta huomattavasti, sillä niillä ei välttämättä ole mahdollisuutta hankkia sidosyksiköiden tarjoamia palveluita markkinoilta tarjonnan puutteen tai riittämättömän hankintaosaamisen vuoksi.



Riskinä on myös, että sidosyksiköissä alle 10 %:n omistusosuudella mukana olevat kunnat siirtävät palveluita omaksi tuotannokseen eivätkä kilpailutukset lisäänty, vaikka markkinoilla olisikin tarjontaa.

On myös tilanteita, joissa tuotanto in-house -yhtiöiden kautta on järkevin ja kustannustehokkain vaihtoehto, jolloin kategorinen vaatimus 10 % omistusosuudesta karsii kuntien mahdollisuuksia toteuttaa julkisia palveluja tarkoituksenmukaisesti.

Vaikutukset yksityisten palvelualojen näkökulmasta

Muutos voisi lisätä ruokapalvelu-, kiinteistö- ja vartiointipalveluiden hankintaa markkinoilta. Näiden toimialojen markkinoilla on pääsääntöisesti riittävästi toimijoita, jolloin kilpailutuksen voi olettaa tuottavan tarpeeksi tarjouksia ja näin myös julkisia kustannussäästöjä.

Ruokahuollon palveluissa omistusosuusvaatimuksen vaikutukset lienevät vähäisiä, sillä pienemmissäkin kunnissa omistusoikeudet tällä toimialalla ovat pääsääntöisesti yli 10 %. Silti esityksellä voidaan nähdä olevan kilpailutuksia lisäävä vaikutus.

Kiinteistöpalvelualalla omistusoikeuden vähimmäisvaatimuksen vaikutukset ovat niin ikään pieniä, sillä esimerkiksi monilla julkisomisteisilla kiinteistöpalveluyrityksillä on vain yksi omistaja ja KKV:n selvitysten mukaan moni kunta olisi siirtämässä siivouspalveluita takaisin omaksi tuotannokseen, mikäli omistusoikeusvaatimus astuisi voimaan.

Toisaalta kiinteistöpalvelualalla julkiset kilpailutukset ovat jo nyt hyvin tavanomaisia ja markkinoilla toimivat yritykset ovat tottuneet osallistuman niihin. Kiinteistöpalvelumarkkina on siis hyvin valmis vastaamaan lisääntyneisiin kilpailutuksiin, joita muutoksen myötä tulisi.

Toisaalta on myös mahdollista, että markkinoiden hyödyntämisen sijaan julkiset toimijat siirtävät palveluita omaksi tuotannokseen tai perustavat pienempiä sidosyksiköjä. Tällöin tavoite kilpailutusten lisääntymisestä ei toteudu. Haasteeksi voi nousta myös se, että etenkin pienemmissä kunnissa hankintaosaaminen on heikompaa ja kilpailutusten laatu kärsii. Jo nyt erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten on vaikea osallistua kilpailutuksiin, jos ne ovat liian monimutkaisia tai huonosti valmisteltuja.

Hankintalaki ei ehkäise työperäistä hyväksikäyttöä riittävästi

Samalla kun julkisten kilpailutusten määrää halutaan lisätä, olisi samalla ehdottomasti suitsittava kilpailutuksiin liittyviä ongelmia. PAMin kokemuksen mukaan nykyinen hankintalaki mahdollistaa negatiivisen kilpailun työehdoilla eritoten työvoimavaltaisten palveluhankintojen osalta. Se on omiaan luomaan negatiivisen kierteen, jossa heikot työehdot ja työolosuhteet heikentävät tuotettujen palveluiden laatua, vääristävät kilpailua ja lopulta heikentävät entisestään palvelutyötä tekevien asemaa. Pahimmillaan se luo otolliset olosuhteet työperäiselle hyväksikäytölle.

Esimerkiksi Ruotsissa hankintayksikön velvollisuutena on edellyttää tarjoajilta alalla noudatettavien työehtojen vähimmäismääräysten noudattamista sekä edellyttää tarjoajaa valvomaan alihankkijoidensa osalta vastaavien ehtojen noudattamista.



Nykyisellään työ- tai ympäristörikkokset eivät ole pakollisia poissulkemisperusteita silloin, jos yritys tai yhteisö on tuomittu niiden perusteella vain yhteisösakkoon. Yhteisösakolla kuitenkin pyritään ja voidaan vaikuttaa nimenomaan oikeushenkilön päätöksentekoon ja toiminnan ohjautuvuuteen.

PAM esittääkin, että julkisten hankintojen vastuullisuuden edistämiseksi tarjoaja tulee sulkea tarjouksen ulkopuolelle myös siinä tapauksessa, että tarjoajayritys tai sen alihankkija on tuomittu työ- tai ympäristörikkoksesta yhteisösakkoon.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia lain 98 §:n hankintasopimuksen erityisehtoja koskevaan määräykseen. Työperäisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi sekä työehtojen ja palvelujen laadun turvaamiseksi PAM esittää, että velvoite ottaa hankintasopimukseen työlainsäädännön ja työehtosopimusten vähimmäisehtojen noudattamista tarkoittava ehto ulotetaan koskemaan muidenkin kuin vain keskushallintoviranomaisjulkisyhteisöjen palveluhankintoja. Vaihtoehtoisesti tämä erityisehto tulisi ulottaa palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin käytettäessä valintaperusteena edullisinta hintaa. Ehtoa voitaisiin edellyttää myös silloin, kun se katsotaan tarpeelliseksi hankintojen sosiaalisen vastuullisuuden varmistamiseksi; arvioitaviksi tulisivat tällöin esimerkiksi palveluhankintaan sisältyvät riskit työperäiselle hyväksikäytölle.

Sosiaalisen vastuun ja siihen liittyvän laadun erityiseksi edistämiseksi tulee hankintayksiköillä olla oikeus ottaa palveluhankintaa koskevaan sopimukseen myös ehtoja, jotka edellyttävät työlainsäädännön tai työehtosopimusten vähimmäisehtoja parempien työehtojen noudattamista.

Olennaista olisi myös, että hankintalaki velvoittaisi hylkäämään palveluhankintaa koskevan tarjouksen, joka on selkeästi alihintainen sekä velvoittaisi sulkemaan ulos kilpailutuksista sellaiset tahot, jotka ovat rikkoneet laeissa ja työehtosopimuksissa säädettyjä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteitaan.

Muuta

PAM kannattaa 65 §:ssä säädettyä markkinakartoitusta, 75 §:n suurten hankintojen jakamista osiin, 124 §:n hankintamenettelyä koskevaa kertomusta sekä 125 §:ssä säädettyä yhden tarjouksen kilpailutusten uusimista.

Esitykset ohjaavat hankintojen huolelliseen suunnitteluun ja lisäävät kilpailutusten tehokkuutta.

Helsingissä, 27. helmikuuta 2026

Palvelualojen ammattiliitto PAM ry

Annika Rönni-Sällinen
puheenjohtaja

Lisätietoja:

Eero Löytömäki
koulutus- ja elinkeinopoliittinen asiantuntija
eero.loytomaki@pam.fi
p. 050 4624697