

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

Janne Tukiainen

Taloustieteen professori, Turun yliopisto

3.3.2026 Eduskunnan talousvaliokunta

Kilpailun puute hankinnoista

- Merisalo ym. (2021) arvioivat julkisten hankintojen mittakaavaksi Suomessa 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.
- Julkisissa hankinnoissa vallitsee vakava kilpailun puute. Tarjoajien lukumäärän mediaani on aineistosta riippuen 2 (Jääskeläinen ja Tukiainen 2019) tai 3 (Hiilamo ym. 2023). Yhden tarjouksen hankintoja noin 15% (noin 2 miljardia).
- 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.
- On hienoa, että kilpailun tavoittelu on nostettu lainvalmistelun keskiöön, ja siten pyritään ratkaisemaan julkisten hankintojen suurinta ongelmaa. Esitys on hyvin valmisteltu ja oikeansuuntainen.

Voiko kilpailua saada lisää?

- Pääsääntöisesti syyt kilpailun puutteeseen liittyvät enemmän tarjoamisen vaikeuteen kuin mahdollisten tarjoajien puutteeseen.
- Hiilamo ym. (2023): pidemmät tarjousajat ovat yhteydessä lisääntyneeseen kilpailuun.
- Halonen ja Tukiainen (2020): markkinavuoropuhelun merkitys ja siten poissulkevien ehtojen poistaminen.
- Tukiainen ym. (2023): hankintaviranomaisten preferenssit eivät ole täysin yhtenevät veronmaksajien intressien kanssa: hankintayksiköt tavoittelevat kustannussäästöjä ja kilpailua vähemmän kuin olisi veronmaksajan etu.
- 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) Hankintayksiköiden pinttyneet hankintatavat ovat yhteydessä vähäisempään kilpailuun -> räätälöinti, AI ja Hankintatietokanta.
- Baulia ym. (2023): Yhteishankinnat tuovat kilpailua ja säästöjä.
- Titl (2025) ja Pyykkönen ym. (2023) : Hankintalakiin asetetaan velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on vain yksi tarjoaja. Toimi Tsekissä.

Parannusehdotukset

- Tärkeintä lakimuutosta vähintään kahden tarjoajan pakosta on vesitetty: ”Hankintayksikkö voi välttää hankinnan keskeyttämisestä aiheutuvaa hallinnollista työtä toteuttamalla huolellisen markkinakartoituksen taikka hankintatapa-analyysin tai jakamalla hankinnan osiin.” Lisäksi velvoite koskee vain EU:n kynnysarvon ylittäviä hankintoja.
- Velvoitetta ei siis 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 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!
- 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.

Muita huomioita

- 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 omistuosuudella välttää kilpailuttamisen, jos ostavat sidosyksiköltään. Tämä tuottanee säästöjä niillä toimialoilla, joissa on olemassa toimiva yksityinen markkina. Rajaus osuu pääosin toimialoihin, joilla on yksityinen markkina (tukipalvelut, IT,...).
- Uusi laki on hieno askel eteenpäin, mutta tärkein uusi velvoite pitäisi kirjata vain näin ilman poikkeuksia:
”Hankintalakiin asetetaan lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on saatu vain yksi tarjous. Tästä voitaisiin poiketa vain erityisen painavasta syystä.”
- Jos poiketaan, on nämä painavat perustelut esitettävä esimerkiksi hankintapäätöksessä.