

Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2026 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Mikro- ja yksinyrittäjät ry:ltä asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry (MYRY) kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää huomioinaan seuraavaa.

Tausta, yleiset huomiot ja esityksen tavoitteet

Mikro- ja yksinyrittäjät ry edustaa alle 10 henkilöä työllistäviä mikro- ja yksinyrityksiä, jotka muodostavat valtaosan Suomen yrityskannasta ja merkittävän osan paikallisesta ja alueellisesta elinkeinotoiminnasta.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry pitää esityksen yleisiä tavoitteita kannatettavina. Kilpailun lisääminen, julkisten varojen käytön tehostaminen, avoimuuden vahvistaminen sekä laadukkaiden ja kestävien hankintojen edistäminen ovat perusteltuja ja tarpeellisia tavoitteita. Julkiset hankinnat muodostavat kansantaloudellisesti erittäin merkittävän kokonaisuuden. Niiden toimivuudella on suora vaikutus markkinoiden rakenteeseen, yritysten kasvu- ja innovaatiomahdollisuuksiin sekä julkisen talouden kestävyYTEEN.

Erityisesti mikroyritysten näkökulmasta kilpailun lisääminen on keskeistä. Pienimpien yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin ovat nykytilassa rajalliset, mikä heikentää markkinoiden monimuotoisuutta ja sulkee pois paikallisia, ketteriä ja usein kustannustehokkaita toimijoita. On tärkeää, että esityksen tavoitteet eivät jää muodollisiksi, vaan johtavat käytännössä mikroyritysten tosiasiallisiin ja aitoihin osallistumismahdollisuuksiin.

Esityksen kannalta keskeistä on arvioida, parantaako se aidosti kilpailuneutraliteettia ja julkisten varojen tehokasta käyttöä, sekä vahvistaako se markkinoiden toimivuutta myös pienimpien yritysten näkökulmasta.

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimus ja kilpailuneutraliteetti

Esityksen keskeisin rakenteellinen muutos koskee sidosyksiköiden (in-house -yhtiöiden) käyttöä ja niille asetettavaa 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta. Mikro- ja yksinyrittäjät ry pitää sääntelyn kiristämistä lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena ja kilpailua edistävänä.

Sidosyksiköiden laajamittainen käyttö on monilla toimialoilla vähentänyt markkinoille pääsyä ja heikentänyt kilpailun dynamiikkaa. Kun hankintoja on toteutettu ilman kilpailutusta sidosyksikkö rakenteen kautta, mikroyritysten mahdollisuus tarjota palvelujaan julkiselle sektorille on käytännössä poistunut. Tältä osin esityksen suunta on oikea.

On kuitenkin tärkeää varmistaa, että muutos johtaa todelliseen markkinoiden avautumiseen eikä pelkästään omistus- ja yhtiö rakenteiden uudelleenjärjestelyyn. Esityksessä tunnistetaan riski omistusten järjestelyistä ja rakenteellisista muutoksista.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry katsoo, että vähimmäisomistusvaatimuksen toimeenpanossa on varmistettava, ettei sääntelyä voida kiertää keinotekoisilla omistusketjuilla tai muilla rakenteellisilla järjestelyillä. Samalla sidosyksikkö hankintojen läpinäkyvyyttä on tarpeen vahvistaa siten, että julkisten varojen käyttö on

avoimesti arvioitavissa ja kilpailuneutraliteetin toteutuminen todennettavissa. Lisäksi muutoksen vaikutuksia markkinoiden avautumiseen sekä pk- ja mikroyritysten osallistumismahdollisuuksiin on seurattava ja mitattava systemaattisesti, jotta voidaan arvioida, toteutuvatko esityksen kilpailua ja tehokkuutta koskevat tavoitteet käytännössä.

Kilpailuneutraliteetin vahvistaminen on keskeinen talouspoliittinen tavoite. Julkisten toimijoiden tulee toimia markkinoilla tavalla, joka ei syrjäytä yksityisiä toimijoita ilman perusteltua syytä. Sidosyksikkösääntelyn kiristäminen tukee tätä tavoitetta, kunhan toimeenpano on selkeä ja johdonmukainen.

Hankintojen jakaminen osiin ja mikroyritysten pääsy markkinoille

Hankintojen jakaminen osiin on mikroyritysten kannalta tärkein käytännön keino päästä mukaan tarjouskilpailuihin. Mikro- ja yksinyrittäjät pitää myönteisenä sitä, että EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa jakamista koskevaa sääntelyä vahvistetaan ja jakamatta jättäminen edellyttää perustelua. On kuitenkin huomattava, että jakamatta jättämiselle esitetään useita mahdollisia perusteluja, kuten kustannustehokkuus, volyymihyödyt tai hallinnolliset syyt. Mikäli näitä perusteluja sovelletaan rutiinimaisesti, vaarana on, että sääntelyn tavoite vesittyy käytännössä.

Mikro- ja yksinyrittäjät katsoo, että hankinnan jakamatta jättämisen perustelujen tulee olla aidosti poikkeuksellisia ja riittävän yksilöityjä, jotta osiin jakamista koskevan sääntelyn tavoitteet eivät vesity käytännössä. On myös tärkeää, että hankintayksiköitä ohjeistetaan huomioimaan pienempien toimijoiden osallistumismahdollisuudet jo hankinnan suunnitteluvaiheessa. Lisäksi osatarjousten ja konsortioiden käytön tulee olla tosiasiallisesti mahdollista ja käytännössä tuettua, jotta mikroyritykset voivat yhdistää voimavarojaan ja osallistua laajempiin hankintakokonaisuuksiin.

Erityistä huomiota on syytä kiinnittää kansalliset kynnysarvot alittaviin ja pienempiin hankintoihin, joissa mikroyritysten osallistumismahdollisuudet ovat usein realistisimmat. Kun jakaminen näissä hankinnoissa säilyy pääosin vapaaehtoisena, ohjauksen ja hyvän hankintakäytännön merkitys korostuu.

Yhden tarjouksen tilanteet ja kilpailun laatu

Esityksessä ehdotetaan kilpailutuksen uusimista tilanteissa, joissa avoimessa menettelyssä saadaan vain yksi tarjous. Katsomme, että säännöksen tavoitteena oleva kilpailun vahvistaminen on perusteltu.

Monissa tapauksissa vähäinen tarjousten määrä johtuu puutteellisesta markkinavuoropuhelusta tai liian rajoittavista tarjouspyyntöehdoista. On hyvä, että uusimissääntö voi kannustaa hankintayksiköitä tarkastelemaan ehtojaan kriittisesti ja laajentamaan kilpailua. Samalla on kuitenkin varmistettava, ettei sääntely johda tarpeettomiin viivästyksiin tai kustannusten kasvuun tilanteissa, joissa markkinoilla on luonnostaan vain rajallinen määrä tarjoajia, erityisesti alueellisesti rajatuilla palvelumarkkinoilla. Poikkeusperusteiden tulee olla selkeitä ja niiden soveltamisen ennakoitavaa.

Hankintojen valmistelu, markkinavuoropuhelu ja hallinnollinen taakka

Esityksessä korostetaan hankintojen huolellista valmistelua ja markkinakartoituksen merkitystä. Pidämme tätä erittäin tärkeänä, sillä valmisteluvaihe ratkaisee pitkälti sen, millaiset toimijat voivat osallistua kilpailutukseen.

Markkinavuoropuhelun tulee näkyä käytännössä:

- kohtuullisina soveltuvuusvaatimuksina (esimerkiksi liikevaihto- ja referenssivaatimukset)
- mahdollisuutena tehdä osatarjouksia sekä osallistua hankintoihin yhdessä muiden yritysten kanssa esimerkiksi konsortioina tai muina yhteistyömuotoina
- realistisina aikatauluina ja maksuehtoina

Jos hankinnan valmistelu tehdään ensisijaisesti suurten toimittajien toimintalogiikkaa ja rakenteita silmällä pitäen, pienimmät yritykset sulkeutuvat käytännössä pois jo ennen varsinaista tarjousvaihetta. Tällöin soveltuvuusvaatimukset, referenssikriteerit, liikevaihtorajat tai hallinnolliset velvoitteet voivat muodostua suhteettoman raskaiksi suhteessa hankinnan todelliseen sisältöön ja riskeihin. Seurauksena ei ole ainoastaan yksittäisten mikro- tai yksityisyriyten ulossulkeminen, vaan koko kilpailukentän kaventuminen, mikä heikentää markkinoiden dynamiikkaa, innovaatioiden hyödyntämistä ja julkisten varojen tehokasta käyttöä.

Valtioneuvoston arviointineuvosto on kiinnittänyt erityistä huomiota hallinnollisen taakan vaikutusten arviointiin, ja tämä huomio on mikroyritysten näkökulmasta keskeinen. Mikäli esityksen tavoitteena on lisätä kilpailua ja markkinoiden toimivuutta, on olennaista, että sääntely ei samanaikaisesti lisää mikroyrityksille kohdistuvaa dokumentti- ja selvitystaakkaa ilman selkeää hyötyä. Hankintaprosesseissa tulisi hyödyntää olemassa olevia viranomaisrekistereitä mahdollisimman laajasti ja välttää päällekkäistä todistusten toimittamista, jotta osallistumiskynnys säilyy kohtuullisena erityisesti mikroyritysten kannalta.

Turvallisuus, huoltovarmuus ja markkinoiden monimuotoisuus

Mikro- ja yksityisyritykset toimivat useilla yhteiskunnan kannalta kriittisillä toimialoilla, kuten elintarvikehuollossa, sosiaali- ja terveyspalveluissa, kunnossapidossa, logistiikassa sekä teknologia- ja digipalveluissa. Hajautettu yritys rakenne lisää yhteiskunnan resilienssiä ja vähentää riippuvuutta yksittäisistä suurista toimittajista.

Julkisten hankintojen monimuotoisuus tukee huoltovarmuutta. Hankintojen liiallinen keskittäminen voi heikentää toimitusketjujen joustavuutta. Siksi osiin jakaminen ja pienempien toimijoiden osallistumismahdollisuuksien turvaaminen on myös huoltovarmuuskysymys.

Lopuksi

Mikro- ja yksityisyritykset ry pitää hallituksen esityksen tavoitteita kilpailun lisäämisestä ja julkisten varojen tehokkaammasta käytöstä kannatettavina. Erityisesti sidosyksiköitä koskevan sääntelyn tarkentaminen sekä hankintojen jakamista koskevat muutokset voivat asianmukaisesti toimeenpantuina vahvistaa kilpailuneutraalisuutta ja parantaa mikro- ja myös yksityisyriyten aitoja mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin.

Uudistuksen vaikutukset riippuvat kuitenkin ratkaisevasti siitä, miten sääntelyä sovelletaan käytännössä. Sidosyksikkösääntelyn tulee johtaa todelliseen markkinoiden avautumiseen ja kilpailun vahvistumiseen, eikä jäädä rakenteelliseksi muutokseksi ilman vaikutusta hankintojen toteuttamistapaan. Hankintojen osiin jakamista koskevan sääntelyn on tuettava pienempien toimijoiden osallistumista myös käytännössä, eikä jakamatta jättämisestä saa muodostua tavanomaista menettelyä perustelujen kautta. On huolehdittava siitä, että kilpailun lisäämisen tavoite ei johda hallinnollisen taakan kasvuun tai markkinavuoropuhelun näennäisyyteen, vaan että hankintaprosessit säilyvät selkeinä ja osallistumiskynnys kohtuullisena.

Uudistuksen onnistumista on arvioitava sen perusteella, vahvistuuko kilpailu aidosti, monipuolistuuko tarjoajakunta ja tehostuuko julkisten varojen käyttö. Keskeistä on, että myös pienimpien yritysten osaaminen ja innovatiivisuus pääsevät osaksi julkisia hankintoja, mikä tukee taloudellista tehokkuutta, talouskasvua sekä markkinoiden kestävä kehitystä.

Kunnioitavasti

Mikro- ja yksityisyritykset ry (MYRY)

Liisa Hanén

Toiminnanjohtaja