Helsingin kaupunki **16.3.2026**

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Kaupungin kirjallinen asiantuntijalausunto

Eduskunnan talousvaliokunnalle - HE 2/2026vp Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Helsingin kaupunki pitää hallituksen esityksen tavoitteita ja päämääriä mm. tehokkuuden lisäämisestä julkisissa hankinnoissa sekä säästöjen ja kilpailun aikaansaamisesta sinänsä hyvinä.

Käsittelyssä olevaan esitykseen sisältyy kuitenkin ongelmallisia ehdotuksia, jotka toteutuessaan monimutkaistavat hankintalainsäädäntöä ja lisäävät todennäköisesti sekä kustannuksia että mm. hankintayksiköiden hallinnollista työtä.

Kaupunki vastustaa esityksen ehdotuksia 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta ja siihen liittyvää siirtymäaikaa sekä ehdotusta hankinnan jakamatta jättämistä koskevan ratkaisun valituskelpoisuudesta.

Hankintayksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimus

Helsingin kaupunki vastustaa esitettyä hankintayksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimusta sidosyksiköistä.

Ehdotettu vähimmäisomistusvaatimus vaikuttaa olevan varsin korkea suhteessa esityksen tavoitteisiin, eikä se perustu tutkittuun tietoon, oikeuskäytäntöön tai EU-sääntelyyn. Se rajoittaa perustuslaissa kunnille annettua oikeutta päättää itsehallintoonsa perustuen toimintojensa järjestämisestä, organisoinnista, yhteistyöstä ja taloudesta. Esityksessä viitataan siihen, että hankintalakia aikoinaan säädettäessä ei katsottu, että ulosmyyntirajan tiukempi kansallinen sääntely olisi ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa. Ulosmyyntiraja liittyy markkinoilla toimimiseen ja nyt käsiteltävä uudistus eri asiaan, eli oikeuteen päättää kunnan omien toimintojen organisointitavoista ja taloudesta. Esityksen merkitystä tulisi siten arvioida perustuslain 121.1 §:ssä suojatun kunnallisen itsehallinnon perusteella.

Voimaantullessaan vähimmäisomistusvaatimus aiheuttaisi keinotekoisia rajoitteita julkisen sektorin toiminnan järjestämiseen, rajoittaisi tarkoituksenmukaista yhteistyötä esimerkiksi hankintayksiköiden välillä vaikuttaen erityisesti pienempiin kuntiin, mutta aiheuttaen vähintään heijastevaikutuksia suuriin kaupunkeihin. Esitetyn vähimmäisomistusrajan sijaan tulisi harkita muita ratkaisuvaihtoehtoja.

Markkinaoikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen antamat ratkaisut osoittavat, ettei sidosyksikköaseman täyttymiselle ole tarpeellista asettaa omistusosuuteen perustuvia lisäkriteereitä, vaan nykylainsäädäntö ja nykyiset määräysvaltakriteerit mahdollistavat toiminnan valvomisen ja siihen puuttumisen tilanteissa, joissa tosiasiallista määräysvaltaa ei ole tai joissa tapahtuu väärinkäytöksiä.

Sidosyksikköhankinnat ovat olleet kunnille tärkeitä erityisesti palvelujen kehittämisessä ja seudullisessa yhteistyössä. Ongelmallista esityksessä onkin, että se kaventaisi sallittua julkisten toimijoiden yhteistyötä edellä mainituissa kysymyksissä ja johtaisi monien alueellisten, kunnallisiin palveluihin perustuvien ratkaisujen purkamiseen, sillä alueellisissa yhtiöissä (mm. liikenne, palveluyhtiöt) kuntien omistusoikeus on esityksessä ehdotettua pienempi.

Sidosyksiköt ovat voineet varsin vapaasti rakentaa ja muokata palvelua vastaamaan omistajiensa tarpeita, mutta kilpailutettujen hankintojen osalta sopimusmuutoksia rajoittaa hankintalain sääntely sopimusmuutoksista, ja tämä voi varsinkin pitkäaikaisiksi luonteeltaan tarkoitetuissa sopimuksissa, kuten tietojärjestelmiä koskevissa sopimuksissa, aiheuttaa ongelmia.

Esityksessä ei ole otettu huomioon sitä, että sidosyksiköt voivat toimia myös kriittisen infran aloilla. Kaikki kriittisen infran sidosyksiköt eivät kuulu erityisalojen hankintalain soveltamisalaan, vaan vähimmäisomistusvaatimuksesta johtuvia yhtiöjärjestelyjä voidaan joutua tekemään myös turvallisuuden ja varautumisen kannalta tärkeissä sidosyksiköissä. Tunnistamatta ovat lisäksi mm. sellaiset hankintayksiköille kriittiset toiminnot, joihin yksityisellä sektorilla ei tällä hetkellä ole joko lainkaan palveluntarjontaa tai se ei esitetyn lyhyen siirtymäajan puitteissa ole laadultaan vielä riittävän luotettavalla tasolla (esimerkiksi kunta-alan palkanmaksun osalta kriittiset palkkamoottorijärjestelmäratkaisut). Riskinä onkin, että muutoksen kustannusvaikutukset ovat merkittävät tai vielä pahempaa, hankintayksiköt eivät kykene tuottamaan niiden toiminnalle täysin kriittisiä palveluja (esim. maksamaan palkkoja).

Vaikka monet suuret kaupungit ja/tai sidosyksiköt voisivat omalta osaltaan jatkaa toimintaansa esimerkiksi suurempien omistusten avulla, todennäköisesti pienempien kuntien ja sidosyksiköiden asema esityksen johdosta heikentyisi hankinta- ja sopimusosaamisen haasteiden ja markkinoiden tarjonnan vähäisyyden johdosta. Tämän vuoksi suuremmat omistajat eli suuret kaupungit ja kunnat joutuisivat vetovastuuseen omistuksen uudelleenjärjestelyissä, mikä myös aiheuttaisi suurille kaupungeille lisäkustannuksia ja merkittävää hallinnollista lisätyötä.

Esitetyn 10 prosentin omistusosuuteen perustuvan mallin taloudellisia, toiminnallisia ja hallinnollisia vaikutuksia kuntiin ei ole valmistelun aikana selvitetty ja olisi perusteltua, että vaikutukset selvitettäisiin kattavasti ennen päätöksentekoa. On epävarmaa, johtaako esitetty sidosyksikkösääntelyn muutos tavoiteltuihin kustannussäästöihin ja mahdollista, että esitys päinvastoin johtaa hallinnollisten kustannusten kasvuun ja nostaa palvelujen hintoja

sidosyksiköiden liikevaihdon ja asiakkaiden määrän pienentyessä. Kun kaikissa kunnissa ja muissa hankintayksiköissä ei ole resursseja eikä markkinoilla välttämättä edellytyksiä tarjota samanaikaisesti palveluja, voi tämä osaltaan nostaa kustannuksia. Erityisesti esityksen lähivuosien välittömät vaikutukset (hallinnolliset kustannukset sidosyksiköiden purkamisista ja omistusten ja vastuiden uudelleenjärjestelyistä, ulkoistettujen tehtävien palauttamisesta omaksi toiminnaksi ym.) ovat todennäköisesti hankintayksiköiden kustannuksia merkittävästi lisääviä.

Kustannusten ja taloudellisten vaikutusten osalta huomionarvoista on se, että sidosyksikön laskutus perustuu kustannusten kattamiseen, ja markkinaehtoisessa toiminnassa sen sijaan voiton maksimointiin. Tätä eroa ei nyt ole riittävästi arvioitu ja esityksessä on lähdetty siitä ajatuksesta, että syntyvä hintakilpailu automaattisesti kattaisi hinnoittelumallien välisen eron. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan huomioitu sitä, että vaikka kilpailutuksella olisikin mahdollista saada palvelutuotantoon markkinatoimija, pitkäkestoisissa sopimuksissa hinnankorotusmekanismit voivat nopeastikin syödä kilpailutuksella saavutetun säästön. Myös niin sanottuja toimittajaloukkuja koskeva perustelu sidosyksikköjen osalta on heikolla pohjalla, eikä esityksessä oteta kantaa siihen, kuinka kilpailutettu hankinta tällaisia tilanteita tarkalleen ottaen ehkäisisi.

Esityksen 15 §:n (hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä) mukaan hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan vähimmäisomistusvelvoite ulottuisi myös sidosyksikön mahdollisiin sisaryhtiöihin. Tältä osin jää epäselväksi, mitä esitys käytännössä tarkoittaisi ja säännöksen sanamuotoa sekä perusteluita tulisi selkeyttää sekä muuttaa niin, että määräys emoyhtiön ja sen tytär- tai osakkuusyhtiöiden huomioimisesta poistettaisiin tai toissijaisesti korvattaisiin se yleismääräyksellä, jossa kiellettäisiin keinotekoiset järjestelyt, joilla selvästi pyritään kiertämään 10 %:n omistusosuusvaatimus.

Esityksessä myös mainitaan virheellisesti, että kunnilla säilyisi mahdollisuus hankkia palveluja sidosyksiköiltä tarjouskilpailun perusteella. Hankintalain 15.1 §:n mukaan sidosyksikkö saa kuitenkin harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin omistajiensa kanssa.

Sidosyksikkösääntelyn työllisyysvaikutuksien arvioinnissa ei ole riittävästi selvitetty sitä, kuinka suuriin irtisanomisiin uusi sääntely johtaisi sidosyksiköissä. Sidosyksiköistä väistämättä häviävät työpaikat eivät todennäköisesti ei paikkaan sidotuissa palveluissa siirtyisi kotimaisille työmarkkinoille, vaan ulkomaille ja vaikutukset työmarkkinoihin tulisi arvioida tarkemmin. Kyberturvallisuuden osalta esitetyt huomiota osaamiskadosta pätevät myös muihin aloihin. Esityksessä ei ole huomioitu sen yhteensopivuutta eurooppalaista digisuvereniteettia koskevan kehityksen kanssa. Sidosyksikköjä koskeva esitys voi johtaa siihen, että aiemmin kotimaisena tuotantona toimitetut palvelut päätyvät kilpailutuksien myötä kansainvälisille markkinoille ja tähän liittyvät riskit tulisi arvioida tarkemmin.

Muut ehdotetut muutokset

Helsingin kaupunki kannattaa esityksen ehdotuksia siitä, että hankintalain tavoitteiksi lisätään ekologisesti, sosiaalisesti sekä taloudellisesti kestävien hankintojen tekeminen sekä ehdotuksia huoltovarmuuden ja turvallisuusnäkökohtien huomioimisesta hankinnoissa. Myös selkiyttävät säännökset liittyen alihankkijoiden vaihtamiseen, pakollisiin poissulkuperusteisiin sekä mahdollisuuteen julkaista hankintailmoitus suomen ja ruotsin kielellä ovat kannatettavia.

Sen sijaan Helsingin kaupunki vastustaa hankintaprosessin valmisteluun liittyvää sääntelyehdotusta koskien hankinnan jakamatta jättämistä koskevan ratkaisun valituskelpoisuutta. Muutoksenhaun kohteena ei edelleenkään tulisi olla hankintayksikön päätös tai muu ratkaisu, joka koskee yksinomaan hankintamenettelyn valmistelua. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeussuojakeinojen käytön on sinänsä katsottu kohdistuvan laajasti hankintamenettelyn eri vaiheisiin. Unionin tuomioistuin ratkaisussa asiassa C-26/03, Stadt Halle on todettu muun ohella, että hankintadirektiiveissä edellytetty oikeussuojakeinojen nopeus ja tehokkuus merkitsevät samalla, että jäsenvaltioille ei anneta oikeutta edellyttää, että muutosta voidaan hakea ainoastaan, jos kyseisessä hankintamenettelyssä on virallisesti päästy tiettyyn vaiheeseen. Tuomion mukaan esimerkiksi konkreettisten sopimusneuvottelujen aloittaminen on tällainen hankintayksikön tahdonilmaisu, johon on voitava hakea muutosta. Tuomiossa korostetaan myös, että muutosta ei voida hakea sellaisiin toimiin, jotka ovat pelkkää hankinnan alustavaa tarkastelemista tai jotka ovat yksinomaan valmistelevia ja jotka liittyvät hankintaviranomaisen julkisen hankintasopimuksen tekemiseen nähden suorittamaan sisäiseen pohdintaan.

Hankinnan jakamista koskevat ratkaisut ovat hankintayksiköiden tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyviä ratkaisuja, jotka viime kädessä koskevat hankintojen sisältöä eivätkä hankintamenettelyn syrjimättömyyttä tai avoimuutta, eikä niitä koskevien ratkaisujen oikeudellinen arviointi sovellu julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmään. Myös hankintadirektiivin johdanto-osan 78 perustelukappaleen mukaan hankintayksikön olisi voitava tehdä päätös olla jakamatta hankintaa osiin ilman, että päätökseen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa.

Lausuntopalautteessa on esitetty huoli sote- palvelujen käyttäjien tarpeen huomioimisen (108 §) poistamisesta, ja siitä, että se voi johtaa palveluiden laadun heikkenemiseen. Kyseistä säännöstä ei voi lausuntojen mukaan pitää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislain kanssa päällekkäisenä. Kaupunki nostaa esiin huolen 108 §:n poistumisen vaikutuksesta erityisten henkilöryhmien tarpeiden huomioimiseen hankinnoissa, erityisesti jos asiaa ei tulevaisuudessa huomioida nykyistä tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuulla olevassa lainsäädännössä.

Helsingin kaupunki vastustaa ehdotettua uutta velvollisuutta julkaista jälki-ilmoitukset myös kansallisissa hankinnoissa. Lisäksi ehdotetussa uudessa 11 luvussa ei ole määritelty kansallisen jälki-ilmoituksen tarkkaa tietosisältöä. Vaadittujen tietojen määrittely tulisi tehdä lakitasolla. Mikäli mallina toimii EU-hankintojen jälki-ilmoitusten tietosisältö, niin uusi velvollisuus lisäisi kohtuuttomasti hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa varsinkin kuntasektorilla, jolla kansallisten hankintojen osuus on merkittävä.

Markkinakartoituksen sisältöä ei edelleenkään ole edes esimerkinomaisesti määritelty ja käytetyt ilmaisut ”riittävä” ja ”huolellinen” ovat omiaan aiheuttamaan epäselviä tilanteita ja muutoksenhakutilanteita, joka kohdistuessaan pakollisena edellytyksenä merkittävän suuriin (yli 10 milj) hankintoihin aiheuttaa riskin hankinnan viivästymisestä muutoksenhaun vuoksi.

Nykyisen sääntelyn mukaan Sote-palveluhankinnoissa hankintayksiköllä on laaja harkintavalta sen suhteen, minkälaista menettelyä se haluaa käyttää hankinnan kilpailuttamisessa. Hallituksen esityksessä tulisi selkeämmin tuoda esiin sitä, ettei tarkoitus ole rajoittaa mahdollisuutta käyttää itse määrittelemiään menettelyjä sote-hankinnoissa. Esityksessä tulisi muutenkin selkeämmin tuoda esiin se, ettei sääntelyllä ja 12 luvun kumoamisella ole tarkoitus muuttaa vallitsevaa oikeustilaa sote-hankintojen osalta, vaan ainoastaan yksinkertaistaa sääntelyä ja poistaa päällekkäistä sääntelyä.

Siirtymäsäännökset ja voimaantulo

Helsingin kaupunki pitää esitettyjä sidosyksikkösääntelyä koskevia siirtymäaikoja aivan liian lyhyinä. Ehdotettu vähimmäisomistusosuutta koskeva säännös johtaisi uudelleenjärjestelytarpeisiin, joita ei esitetyssä määräajassa ole mahdollista tehdä. Näin laajassa uudistuksessa siirtymäajan tulisi olla vähintään 7 vuotta, jotta hankintayksiköt, sidosyksiköt ja markkinat voisivat varautua uudistukseen. Myös hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden tekemien investointien merkitys on huomioitava kohtuullista siirtymäaikaa arvioitaessa.

On epävarmaa, onko tietyillä toimialoilla tai palveluilla riittävää markkinatarjontaa tilanteessa, jossa lukuisa määrä hankintayksiköitä joutuisi kilpailuttamaan palvelunsa samanaikaisesti. Jos hankintayksiköt ovat velvoitettuja kilpailuttamaan samaan aikaan hankintoja, joilla ei ole välttämättä olemassa olevia tai riittäviä markkinoita, johtaa tämä palvelujen saatavuuden vaarantumiseen. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat siirtymäsäännösten mukaan velvoitettuja irtisanomaan myös voimassa olevat määräaikaiset sopimuksensa päättymään siirtymäajan loppuun mennessä, mistä voi aiheutua kunnille erittäin merkittäviä sopimusrikkomusseuraamuksia, joiden kustannuksista ei ole tietoa.