Teknologiateollisuus

Eduskunnan talousvaliokunta 4.3.2026

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

Tiivistelmä

- Teknologiateollisuus kannattaa hallituksen ehdotusta, jonka mukaan hankintayksikön tulisi jatkossa omistaa vähintään 10 prosenttia yhtiömuotoisesta sidosyksiköstä, jotta hankintayksikkö voisi hyödyntää sidosyksiköitä tarvitsemiensa palvelujen ostamisessa.
- Teknologiateollisuus ehdottaa, että lakia täydennettäisiin siten, että sidosyksikön olisi valittava, toimiiko se yhteishankintayksikkönä vai palveluiden tai tuotteiden toimittajana – molemmat rooli eivät olisi mahdollisia samaan aikaan
- Teknologiteollisuus pitää markkinavuoropuhelua ja -kartoitusta erittäin kannatettavina. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin säädettävä tarkemmin markkinavuoropuhelun toteuttamisesta markkinakartoituksen rinnalla. Katsommekin, että markkinakartoitus olisi säädettävä pakolliseksi kaikissa kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.
- Ehdotus hankintojen jakamisesta osiin on kannatettava kilpailun lisäämisen ja erityisesti pk-yritysten tarjouskilpailuun osallistumisen näkökulmasta. Markkinavuoropuhelun perusteella hankintayksiköt osaavat arvioida, miten ja millaisissa osissa hankinta kannattaa toteuttaa.

Teknologiateollisuus ry kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle.

Julkisten hankintamarkkinoiden kilpailua on välttämätöntä lisätä yhteiskunnan digitalisaatio- ja muun kehityksen edistämiseksi ja julkistalouden tasapainottamiseksi. Vain toimivat markkinat ja reilut kilpailutuskäytännöt tuottavat parhaat ratkaisut laadun ja kustannusten suhteen. Julkisen sektorin asiakkuudet ovat ICT- ja muiden alojen yrityksille myös ponnahduslauta kasvuun ja kansainvälistymiseen. Parhaimmillaan ne mahdollistavat innovatiivisten ratkaisujen kehityksen ja kokeilun. Hankinnat on siksi järjestettävä siten, että ne eivät sulje yritysten ovia viedä tuotteitaan laajemmille markkinoille.

Käsillä olevat esitykset vastaavat moneen hallitusohjelman tavoitteeseen koskien hankintamarkkinoiden avoimemman kilpailun edistämistä ja julkisen talouden kestävöittämistä. Erityisen kannatettavana pidämme esitystä sidosyksiköiden eli in-house-yhtiöiden käytön rajoittamisesta asettamalla näiden omistukselle 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus. Esitystä olisi kuitenkin täydennettävä siten, että sidosyksikön olisi valittava, toimiiko se yhteishankintayksikkönä vai palveluiden tai tuotteiden toimittajana.

Teknologiateollisuus ry

Eteläranta 10, PL 10, 00131 Helsinki
Puhelin 09 192 31
www.teknologiateollisuus.fi
Y-tunnus: 0215289-2

Ehdotukset markkinakartoituksen tekemisestä, hankintojen osiin jakamisesta sekä kilpailutuksen uusimisesta yhden tarjouksen tilanteessa ovat oikeansuuntaisia, mutta vaativat tarkennusta.

Erityisesti Teknologiateollisuus haluaa kannustaa laadun ja hankinnan kohteen elinkaariominaisuuksien painoarvon lisäämistä hankinnoissa. Kilpailutuksen kriteereinä hiilijalanjälki ja elinkaarikustannukset ovat helposti ymmärrettäviä laatukriteereitä, erityisesti rakennushankkeissa. Teknologiateollisuus haluaa myös nostaa esiin, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttaminen korostaa hankintoihin liittyviä laatuvaatimuksia. Hankintaan tulisi sisältyä myös potilasturvallisuuden, tietosuoja, tietoturva sekä kyberturvan huomioiminen niiltä osin, kun se on hankintakohteen osalta tarpeellista.

Sidosyksiköiden omistusvaatimus (15 §)

Sidosyksiköt ovat julkisten hankintayksiköiden, tyypillisesti kuntien ja hyvinvointialueiden, yhdessä omistamia in-house-yhtiöitä, joilta omistajat voivat ostaa palveluita suoraan ilman kilpailutusta – ja näin ollen ilman vertailua esimerkiksi hinnoista, elinkaarikustannuksista tai laadusta. Hankintamarkkinoiden sulkeminen kilpailulta vaikuttaa kielteisesti julkiseen talouteen. Tätä käsitystä tukevat viimeaikaiset akateemiset tutkimukset (Jyväskylän yliopisto 2023 & 2024), jotka viittaavat merkittävään tuottavuuspotentiaaliin, jos in-house-yhtiöiden tuottamat palvelut kilpailutettaisiin ja niitä tuottaisivat markkinatoimijat. Reilu ja avoin kilpailu julkisissa hankinnoissa on veronmaksajan ja koko yhteiskunnan etu.

Suomen in-house-yhtiöiden ilmiö on kansainvälisesti poikkeuksellinen: yhtiöt ovat erittäin suuria ja niillä on erittäin paljon omistajia. Näin on varsinkin ICT-sektorilla, jolla yli 10 omistajan yhtiöt kattavat noin 60 prosenttia alan in-house-yhtiöiden yhteenlasketusta liikevaihdosta ja noin 70 prosenttia henkilöstöstä. Sidosyksikköjen alkuperäisenä tarkoituksena oli sallia alueelliset pienet in-house-yhtiöt, joille ulkoistaa kunnan oma toiminta. Nykytila on kaukana tästä. In-house-yhtiöt itsessään eivät ole Suomelle erityinen ilmiö, mutta niiden käyttötapa ja laajuus ovat. Selvitykset (EK 2023) osoittavat, että Suomessa yleistynyttä käytäntöä tehdä kilpailuttamatta sidosyksiköiltä hankintoja vähäisen omistusosuuden nojalla ei verrokkimaissamme ole.

Sidosyksiköitä on systemaattisesti kasvatettu vuosien varrella ja niitä on kaupiteltu erityisesti kunnille kyseenalaisin keinoin. Markkina-oikeuden viimeaikaisten ratkaisujen (MAO 154/2024, MAO 500/2024) myötä on viimeistään käynyt selväksi, että nykyiset pienomistuksiin nojaavat sidosyksikköjärjestelyt ovat lainvastaisia. Tilanteen korjaaminen vaatii sidosyksikkösäännösten tarkentamista hallitusohjelman mukaisesti.

Sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksesta seuraisi monenlaisia taloudellisia ja muita hyötyjä. Vaatimuksesta seuraava sidosyksikkörakenteiden järkevöittäminen lisäisi ennen kaikkea julkisten hankintamarkkinoiden kilpailua, mikä johtaisi ajan myötä hintojen laskuun ja palveluiden laadun paranemiseen. Tämä tasapainottaisi julkista taloutta ja kohentaisi julkisia palveluita.

Uudistus edistäisi talouskasvua ja yrittäjyyttä ja vankistaisi näin elinvoimaa ja veropohjaa. Kilpailun lisääntyessä pk-yrityksillä ja uusilla toimijoilla olisi paremmat mahdollisuudet päästä osaksi julkisia hankintoja, mikä rohkaisisi uusien yritysten perustamista ja

kannustaisi innovatiivisiin liiketoimintamalleihin. Tämä vahvistaisi paikallista yritystoimintaa ja loisia uusia työpaikkoja, erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Kun yritykset saisivat uusia liiketoimintamahdollisuuksia, tämä kiihdyttäisi myös yksityisiä investointeja ja laajentaisi talouden dynamiikkaa. Kilpailun lisääntyminen edistäisi vientipotentiaalia omaavien innovaatioiden syntymistä, kun yritykset ja julkiset toimijat tekisivät tiiviimpää yhteistyötä uusien ratkaisujen kehittämiseksi. Tämä loisi pohjaa talouskasvulle ja vahvistaisi Suomen kilpailukykyä kansainvälisesti.

Tätä taustaa vasten pidämme kannatettavana esitystä, jonka mukaan hankintayksikön olisi omistettava sidosyksiköstä vähintään 10 prosenttia ja joka estäisi vähimmäisomistusvaatimuksen kiertämisen keinotekoisilla tytär- ja osakkuusyhtiöjärjestelyillä. Emme katso tarpeelliseksi säätää yleisiä poikkeuksia sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimukseen. Katsomme kuitenkin, että vähimmäisomistusvaatimuksesta voitaisiin poikkeukselliseen yhteiskunnalliseen tarpeeseen perustuen poiketa sellaisten valtio-omisteisten kriittisiä toimintoja koskevien sidosyksiköiden osalta, joita koskeva poikkeus on säädetty erityislaissa. Esimerkkinä mainitaan CSC – Tieteen tietotekniikan keskus, joka vastaa muun muassa LUMI-supertietokoneesta.

Hankintalain muutoksen tarkoitus on varmistaa, että julkinen sektori hyödyntää markkinoiden ratkaisuja tehokkaasti, esimerkiksi kyberturvallisuuden hallintapalveluiden osalta. Turvallisuusriskien, turvallisuustuotteiden ja palveluiden sekä oman toiminnan kehittyminen edellyttää dynaamista osallistumista markkinoihin, eli kilpailutusten hyödyntämistä – ja usein lisäämistäkin. Esimerkiksi kyberturvallisuuden hallintapalveluiden ja niihin liittyvien tuotteiden osalta Suomessa on erittäin vahva markkina, jonka koko vastaa tai ylittää monen suuremman EU-jäsenvaltion markkinaa.

Kiinnitämme huomiota siihen, että ehdotus ei ota kantaa sidosyksiköiden kaksoisrooliin omistajilleen palveluita tuottavana sidosyksikkönä ja näiden yhteishankintayksikkönä. Kaksoisasema on koettu varsinkin ICT-sektorin markkinatoimijoiden näkökulmasta ongelmalliseksi. Roolien selkiyttäminen ja erottaminen lisäisi yritysten kannusteita tarjota yhteishankkijalle ratkaisuja, kun tarjoamiseen ei liittyisi pelkoa yrityksen liikesalaisuuksien ja tietotaidon päätymisestä palveluita ja tuotteita tuottavan sidosyksikkökilpailijan tietoon.

Ehdotammekin, että lakia täydennettäisiin siten, että sidosyksikön olisi valittava, toimiiko se yhteishankintayksikkönä vai palveluiden tai tuotteiden toimittajana – molemmat rooli eivät olisi mahdollisia samaan aikaan. Asia voitaisiin kirjata 15 §:än seuraavasti:

> ”Sidosyksikön on määriteltävä toimintansa joko yhteishankintayksikkönä tai tavaroiden, palveluiden tai rakennusurakoiden toimittajana. Tämä määritys on sitova kaikissa hankintamenettelyissä. Määrityksen tulee olla julkisesti saatavilla taaten avoimuuden ja tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoille. Määritelmän muuttaminen edellyttää perusteltua syytä ja avointa dokumentointia.”

Markkinakartoituksen laajentaminen markkinavuoropuheluun (65 §)

Markkinakartoitusta koskevaan 65 §:än tehtyjen muutosehdotusten mukaan vain merkittävimmistä, yli 10 miljoonan euron arvoisista hankinnoista hankintayksikön olisi

tehtävä markkinakartoitus tai muutoin arvioitava hankinnan eri toteutusvaihtoehtoja. Kynnys on euromääräisesti korkea, jolloin sen piiriin tulisi automaattisesti vain pieni joukko kaikkein merkittävimpiä hankintoja. Katsommekin, että markkinakartoitus olisi säädettävä pakolliseksi kaikissa kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa. Tätä perustelee se, että hallitusohjelman mukaisesti yhteishankintayksiköiden tulisi huomioida kilpailutuksissaan kilpailuolosuhteet ja markkinavaikutukset.

Hallitusohjelman mukaan markkinavuoropuhelu pitäisi tuoda lähtökohtaiseksi osaksi hankintaprosessia. Tätä vasten on positiivista, että markkinakartoitussäännöksiä on täsmennetty siten, että kartoitusvaiheessa hankintayksikkö voisi kuulla alan yrityksiä ja muita asiantuntijoita sekä hyödyntää arviointityökaluja. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin säädettävä tarkemmin markkinavuoropuhelun toteuttamisesta markkinakartoituksen rinnalla. 65 § voitaisiin näin nimetä muotoon ”Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu”.

Hankintojen jakaminen osiin (75 §)

Hankintasopimuksen osiin jakamista koskevaan 75 § tehty muutosesitys asettaisi hankintayksiköille velvollisuuden jakaa EU-kynnysarvon ylittävä hankinta erillisiin osiin tai kilpailuttaa hankinnan osat erillisillä tarjouskilpailuilla. Ehdotus on kannatettava kilpailun lisäämisen ja erityisesti pk-yritysten tarjouskilpailuun osallistumisen näkökulmasta.

Hankinnan jakaminen osiin ei kuitenkaan ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi esitykseen on sisällytetty perusteet poiketa hankinnan osittamisesta. Markkinakartoituksen tekemiseen perustuvaa poikkeamisperustetta pidämme perusteltuna sikäli, kun se kannustaa hankintayksiköitä markkinatuntemuksen kasvattamisen. Jos markkinakartoitus säädetään edellä esittämällämme tavalla velvoittavaksi kaikille kansalliset kynnysarvot ylittäville hankinnoille, ei tällaista kannustinta kuitenkaan tarvita.

Markkinavuoropuhelun perusteella hankintayksikkö osaa arvioida, miten ja millaisissa osissa hankinta kannattaa toteuttaa. Hankintayksikön tai toimittajan hallintokustannusten lisääntymiseen tai kustannusten jatkuvaan kasvuun perustuvat poikkeussäännökset eivät ole kannatettavia. Ne eivät ole tarpeeksi tarkkarajaisia ja jättävät näin hankintayksiköille kohtuuttoman suuren mahdollisuuden poiketa jakamisvelvoitteesta.

Hankintamenettelyn keskeyttäminen (125 §)

Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaan 125 §:än tehty muutosesitys vastaa hallitusohjelman kirjaukseen, joka edellyttää uusimaan kilpailutuksen, jos siihen saadaan vain yksi tarjous. Esitys on mielestämme oikeansuuntainen. Lähtökohtaisesti se kannustaa hankintayksikköä toteuttamaan hankinnan siten, että kilpailutukseen saadaan useampi tarjous. On myös kohtuullista, että tarjouskilpailu olisi uusittava vain kertaalleen.

Uusintavelvoitetta ei kuitenkaan sovellettaisi, jos hankintayksikkö olisi toteuttanut markkinakartoituksen tai jakanut hankinnan osiin. Poikkeussäännösten osalta voidaan ajatella, että ne pyrkivät kannustamaan hankintayksikköä toteuttamaan hankinnan huolellisesti markkinatilanne selvittäen tai hankinta osittaen. Jos markkinakartoitus säädetään edellä esittämällämme tavalla velvoittavaksi kaikille kansalliset kynnysarvot

ylittäville hankinnoille, ei tällaista kannustinta kuitenkaan tarvita. Täydentävästi esitämme, että uudelleen kilpailuttamisesta voisi välttyä myös, mikäli hankintayksikkö on toteuttanut markkinavuoropuhelun edellyttäen, että siitä säädetään tarkemmin 65 §:ssä. Lisäksi Teknologiateollisuus ehdottaa harkittavaksi, että vaatimus markkinakartoituksesta ja uudelleenkilpailuttamisesta ei koskisi Puolustusvoimien hankintayksikköä, jos niiden toteuttaminen kohtuuttomasti hidastaisi Puolustusvoimien kriittisiä hankintoja.

Lisätietoja:
Jessica Karhu
Toimitusjohtaja, SKOL ry
040 675 8899
jessica.karhu@teknologiateollisuus.fi