



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta hankintalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Hankintalakia koskevan esitysluonnoksen¹ perusteella saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esityksessä tulisi kuitenkin tuoda paremmin esille esityksestä aiheutuvat keskeiset hyödyt ja kustannukset. Esityksessä tulisi kuvata tarkemmin vaikutuksia sellaisiin hankintayksiköihin, joilla on pienomistus sidosyksiköistä ja jotka eivät voi jatkossa hyödyntää sidosyksiköitä hankinnoissaan. Esityksen vaikutustenarviointia tulisi monin paikoin täydentää.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulisi kuvata ehdotetuista muutoksista aiheutuvat keskeiset hyödyt ja kustannukset julkiselle taloudelle ja kansantaloudelle. Näitä hyötyjä ja kustannuksia tulisi esittää esimerkiksi yhteenvetona esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevan jakson alussa.
- ii) Esityksessä olisi hyvä antaa suuntaa antava arvio esityksen hallinnollisesta taakasta aiheutuvista kustannuksista hankintayksiköille ja yrityksille.
- iii) Esityksessä olisi tarpeellista arvioida, onko esityksessä asetettu tavoite julkisten hankintojen kustannussäästöistä mahdollista saavuttaa, jos ehdotetut muutokset lisäävät julkiselle sektorille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia.
- iv) Esityksessä ei käsitellä sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat palvelujen käyttäjiin. Voiko palvelunkäyttäjille aiheutua olennaisia muutoksia esimerkiksi palvelujen jatkuvuuteen?

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta sekä vesihuoltolain 4 f §:n säätämiseksi



1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, eli niin kutsuttua hankintalakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, eli niin kutsuttua erityisalojen hankintalakia, sekä rikosrekisterilakia.

Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin ehdotettavilla muutoksilla huomioitaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman hankintalakiin liittyvät tavoitteet. Muutoksilla lisättäisiin tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Hankintojen suunnittelua koskevilla muutoksilla edistettäisiin hankintojen toteuttamista tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina siten, että hankintayksiköiden tarpeet tulevat kustannustehokkaasti katettua. Sidosyksiköitä koskevalla muutoksella niin ikään parannettaisiin julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistettaisiin alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä. Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisedellytyksiä ja mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin.

Huoltovarmuutta, hankintojen vastuullisuutta ja ympäristönäkökulmia koskevilla muutoksilla vahvistetaan turvallisuusnäkökohtien huomioimista osana hankintaprosessia sekä sopimuskauden aikana. Hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan lainvoimainen tuomio törkeästä kirjanpitorikoksesta sekä eräistä ympäristörikoksista olisi pakollinen peruste tarjoajan poissulkemiseksi. Tämän vuoksi muutettaisiin myös rikosrekisterilakia. Lisäksi selkeytettäisiin hankintayksiköiden tiedonsaantioikeuksia alihankkijoiden ja voimavarayksiköiden vaihtamiseksi silloin, kun näihin voidaan soveltaa pakollisia tai harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta saa käsityksen esityksen taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksessa on tuotu esille nykytilassa ilmeneviä haasteita, esimerkiksi kilpailun vähäisyys, tarjoajien puute sekä sidosyksiköiden käytön yleistymisen kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnos on viimeistelemätön. Esitysluonnoksessa on esimerkiksi puutteellisia lauseita ja jäsentymätöntä tekstiä. Lisäksi keskeisiä ehdotuksia koskevaa jaksoa olisi mahdollista tiivistää poistamalla tekstistä hankintalakiin liittyvien hallitusohjelmakirjausten selostusta.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata ehdotetusta sääntelystä kokonaisuudessaan aiheutuvat keskeiset hyödyt ja kustannukset julkiselle taloudelle ja kansantaloudelle. Näitä hyötyjä ja kustannuksia tulisi esittää esimerkiksi yhteenvetona esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevan jakson alussa. Näin lukija saisi käsityksen esityksen vaikutuksista ja merkittävydestä kunnille, hyvinvointialueille, yrityksille ja kansantaloudelle.

Ehdotetun sääntelyn yhtenä tavoitteena on lisätä tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa. Esitysluonnoksen mukaan osa ehdotetuista muutoksista voi aiheuttaa hallinnollista taakkaa hankintayksiköille. Myös esitysluonnoksesta annetussa lausuntopalautteessa useat ministeriöt ovat arvioineet ehdotetun sääntelyn lisäävän julkisen sektorin kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi tarpeellista arvioida, onko esityksessä asetettu tavoite julkisten hankintojen kustannussäästöistä mahdollista saavuttaa, jos ehdotetut muutokset lisäävät julkiselle sektorille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia.

Esitysluonnoksesta saa käsityksen, että ehdotetut muutokset ovat kansallisia ratkaisuja, vaikka hankintalainsäädäntö on tiiviisti EU-pohjaista sääntelyä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei ole selostettu juurikaan asiaa koskevaa EU-sääntelyä. Esitysluonnoksesta ei siten saa käsitystä, miten EU-sääntely on otettu huomioon tämän esityksen valmistelussa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu muita toteuttamisvaihtoehtoja. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin perustella paremmin, miksi sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuudeksi on valittu 10 prosenttia. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty tutkimustietoa tai dataa tämän valinnan tueksi. Joissakin tilanteissa alle 10 prosentin omistusosuus voisi olla perusteltu, esimerkiksi pienissä kunnissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on napakka ja informatiivinen kuvaus muiden maiden lainsäädännöstä ja muissa maissa käytössä olevista keinoista. Kuvauksessa ei kuitenkaan ilmene, millä tavalla muista maista saatuja kokemuksia on hyödynnetty esitysluonnoksen valmistelussa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on selostettu keskeinen lausuntopalaute ja kuvattu, millä tavoin esitysluonnosta on täydennetty lausuntopalautteen perusteella.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on taulukko, jossa on arvioitu karkealla tasolla sidosyksikkömuutoksen tuomia säästöjä julkiselle taloudelle. Taulukon perusteella ehdotetusta muutoksesta aiheutuvat säästöt pitkällä aikavälillä voisivat olla korkeimmillaan 390 miljoonaa euroa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin niitä laskelmia, joiden perusteella on päädytty arvioon 390 miljoonan euron säästöistä. Arvio on esitetty siten, että sen tietopohjaa ei avata.



Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn myötä sellaiset hankintayksiköt, joilla on pieniä omistuosuuksia sidosyksiköistä, eivät välttämättä kilpailuta hankintoja markkinoilta tai ne eivät välttämättä saa tarjouksia markkinoilta, vaikka hankintoja kilpailutettaisiin. Onko mahdollista, että sidosyksikkömuutoksen vaikutus markkinoihin jää arvioitua pienemmäksi, jolloin siitä aiheutuvat säästöt julkiselle taloudelle olisivat esitettyä pienemmät?

Esitysluonnoksessa on tuotu esille, millaisia vaihtoehtoja hankintatoiminnan järjestämiseksi on niillä kunnilla ja hyvinvointialueilla, joilla ei täyty sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistuosuus.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin tarkentaa, millaisia vaikutuksia ehdotetuista muutoksista voi aiheutua pienille ja keskisuurille hankintayksiköille, joilla on pienomistus sidosyksiköistä ja joilla ei ole jatkossa pienuutensa vuoksi mahdollista hyödyntää suuria sidosyksikköjä hankintojen tekemisessä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on pääosin arvioitu hankintayksiköiden toimintaan ja talouteen kohdistuvia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on tuotu esille ehdotetuista muutoksista aiheutuvia säästöjä. Esitysluonnoksessa todetaan esimerkiksi, että tarjoajien määrän lisääntymisellä voitaisiin enimmillään saavuttaa 150 miljoonan euron säästöt. Esitysluonnoksessa olisi hyvä kuitenkin tarkentaa, miten tarjoajien määrää saataisiin lisättyä niin, että siitä aiheutuisi 150 miljoonan euron säästöt.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei saa selkeää käsitystä lakiuudistuksesta aiheutuvien kustannussäästöjen suuruusluokasta kokonaisuudessaan. Esitysluonnoksessa olisi hyvä esittää suuntaa antava arvio kokonaiskustannussäästöistä valtion, kuntien, hyvinvointialueiden ja kansantalouden näkökulmasta.

Arviointineuvosto tuo esille, että ehdotetuilla muutoksilla voi olla kansantaloudellisia vaikutuksia. Voiko esityksellä olla dynaamisia vaikutuksia esimerkiksi yritysten innovatiivisuuden edistämisen kautta?

Esitysluonnoksen mukaan jotkin ehdotetuista muutoksista, kuten hankinnan valmisteluun ehdotetut muutokset, voivat aiheuttaa hallinnollista taakkaa sekä hankintayksiköille että kilpailutuksiin osallistuville yrityksille. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että esitysluonnoksessa on tunnistettu ehdotettujen muutosten hallinnollista taakkaa aiheuttava vaikutus. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi kuitenkin hyvä antaa suuntaa antava arvio hallinnollisesta taakasta aiheutuvista kustannuksista hankintayksiköille ja yrityksille.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu sidosyksikkösääntely vaikuttaa erityisesti henkilöstövuokrauksen, ICT- ja tietohallinnon sekä talous- ja yleishallinnon toimialoihin, sillä näillä aloilla alle 10 prosentin pienomistusten osuus on suuri. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta saa käsityksen, millaisiin yrityksiin, yritysten omistajiin ja mille toimialoille sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusta koskevan muutoksen taloudelliset vaikutukset erityisesti kohdistuvat. Lisäksi esitysluonnoksessa on euromääräisiä arvioita yrityksille aiheutuvista muutuskustannuksista, mikä on myönteistä.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyvä käsitellä sitä, minkälaisia vaikutuksia ehdotuksella voi olla sellaisille yrityksille, jotka tällä hetkellä tuottavat sidosyksikköpalveluita.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota elintarvikehankintojen taloudelliseen ja aluetaloudelliseen merkitykseen. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, onko pienillä ja keskisuurilla elintarvikemarkkinoiden toimijoilla jatkossa paremmat mahdollisuudet osallistua elintarvikehankintojen kilpailutuksiin.

2.3 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ympäristövaikutusten laajemmalla huomioon ottamisella julkisissa hankinnoissa voidaan vähentää luonnonvarojen kulutusta, pienentää hiilijalanjälkeä ja vähentää haitallisia päästöjä ympäristöön. Esitysluonnoksessa todetaan, että vaikutukset riippuvat ensisijaisesti siitä, miten paljon hankintayksiköt painottavat ympäristönäkökulmia omissa hankintapäätöksissään. **Arviointineuvosto katsoo**, että ehdotetut muutokset voivat myötävaikuttaa myönteisten ympäristövaikutusten syntymiseen.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että sidosyksiköiden vähimmäisomistusvaatimusta koskevalla muutoksella voidaan arvioida olevan vaikutuksia perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden, mutta myös saavutettavuuden ja laadukkaiden palvelujen saatavuuden, toteutumisen. Esitysluonnoksen mukaan näitä vaikutuksia on arvioitu esityksen taloudellisten sekä yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Esitysluonnoksen mukaan sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta muutoksesta välittömästi aiheutuvat kielteiset vaikutukset kohdistuisivat erityisesti sellaisiin pieniin sekä sellaisilla maantieteellisillä alueilla ja toimialoilla toimiviin hankintayksiköihin, joiden osalta markkinat eivät ole kehittyneet ja palvelun tuottaminen on aikaan ja paikkaan sidottua. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on tuotu esille sidosyksiköiden omistuksen vähimmäisomistusosuuden muuttamiseen liittyviä riskejä.

Ehdotetun sääntelyn myötä erilaisten palveluiden palveluntarjoajat saattavat muuttua, jos sidosyksiköiden tuottamia palveluita jatkossa kilpailutetaan markkinoilta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa ei käsitellä sitä, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat palvelujen käyttäjiin. Voiko palvelunkäyttäjille aiheutua olennaisia muutoksia esimerkiksi palvelujen jatkuvuuteen?

Esitysluonnoksessa todetaan, että hankintalain mukaista sidosyksikköpoikkeusta ei sovelleta niihin sidosyksiköihin, joissa on enemmän kuin yksi omistaja. Sidosyksikön ei ole sallittua tehdä hankintoja omistajaltaan tai sisärsidosyksiköltä, jos sidosyksiköllä on enemmän kuin yksi omistaja.

Arviointineuvoston käsityksen mukaan joillakin aloilla, esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellissa, on palvelukokonaisuuksia, joissa on useampia omistajia. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä tulisi



käsitellä sitä, voiko tällä esityksellä olla vaikutuksia sellaisiin palvelukokonaisuuksiin, joita ei ole helppoa tai kannattavaa korvata markkinoilta saatavilla palveluilla.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hankintalain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: TEM014:00/2024), jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 11.11.2025. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 26. marraskuuta 2025

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.