

Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry

Lausunto 3.3.2026

Asia:

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

Eduskunnan talousvaliokunta

Lausunto

Lausunnon antajasta

Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry kokoaa yhteen kiinteistöalan ja rakennuttamisen vastuulliset ammattilaiset. Jäsenemme ovat asuntojen, toimitilojen ja infrastruktuurin omistajia, rakennuttajia ja käyttäjiä sekä näiden ammattimaisia edustajia. Jäsenemme investoivat rakennetun ympäristön uudis- ja korjaushankkeisiin vuosittain 5–10 mrd. €. Raklin jäsenten omistama kiinteistökanta Suomessa on noin 100 milj. m².

Yleistä

Kommentoimme hankintalain uudistusta erityisesti rakennushankkeiden tilaajan ja kiinteistöomistajan näkökulmasta. Vuosittainen hankintalain alaisten julkisten rakennushankkeiden määrä koko rakentamisen 36 miljardin euron (2024) markkinasta on merkittävä. Usein julkisiin rakentamishankkeisiin ja niiden ajoitukseen on myös sidoksissa monia yksityisiä rakentamisinvestointeja, joten julkisten rakennushankkeiden merkitys on helposti kokoaan suurempi toteutumisen ja ajoituksen osalta. Selkeimpiä esimerkkejä tästä ovat mm. julkisten infrainvestointien ja yksityisten talonrakentamisen investointien kytkökset kaupunkirakentamisessa.

On olennaista, että hankintalain alaisissa, julkisia rakennusurakoita koskevissa hankinnoissa voidaan jatkossakin tehdä tarpeenmukaisia ratkaisuja, jotka tukevat toteutuksen sujuvuutta ja kokonaistaloudellisuutta. Lakiehdotuksen 2 pykälän tavoite siitä että ”hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman kustannustehokkaasti, ja laadukkaasti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen” on täten erittäin tärkeä rakennuttamisen kontekstissa.

Monimutkaisissa ja haastavissa rakennusurakoissa kustannustehokkuuden käsite ei kuitenkaan ole välttämättä yksinkertainen asia. Suuriin, ja myös pienempiin, julkisiin rakennushankkeisiin liittyy välittömien kustannusten lisäksi myös paljon välillisiä kustannuksia. Julkisilla rakennushankkeilla voi olla paljon

sidosryhmiä, ja niihin voi linkittyä monia muita hankkeita. Julkisten rakennushankkeiden toteutusaikataulut edellyttävät myös paljon ennakkointia, sillä ne ovat usein sidoksissa muihin investointeihin.

Rakennusurakoissa kokonaistaloudellisuuden, osaamisvaateiden ja vastuukehikon näkökulmasta onkin tärkeää, että hankintayksikkö voi valita kulloisessakin tilanteessa tarkoituksenmukaisimman toteutusmuodon ja tavan toteuttaa hankinta. Rakennushankkeen toteuttamisen tavan valintaan vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa:

- Hankkeen laajuus
- Hankkeen riskit ja mahdollisuudet
- Suunnitelmien ja ratkaisujen valmiusaste verrattuna kokonaisaikatauluun
- Elinkaareen liittyvät vastuut
- Osaaminen ja kyvykkyydet

Erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana on osana rakennushankkeita hyödynnetty erilaisia toimintamalleja rakennusalan tuottavuuskehityksen parantamiseksi. Näin on tehty onnistuneesti myös monessa julkisessa rakennushankkeessa. Yhtenä olennaisena tekijänä tuottavuuden parantamisessa on tarkoituksenmukaisen hankintamallin ja toteutusmuodon valinta, sillä tämä vaikuttaa siihen, millaista osaamista hankkeeseen saadaan kiinnitettyä sekä millainen kaupallinen malli hankkeeseen muodostuu.

Rakli käsitteli julkisten hankintayksiköiden kanssa suurten rakennushankkeiden kustannusarvioiden luotettavuutta työpajasarjassa vuonna 2022. Hankkeessa käsiteltiin rakennushankkeisiin vaikuttavia riskitekijöitä. Hanketta koskeva uutinen ja raportti löytyy Raklin nettisivuilta: <https://www.rakli.fi/rakli-tiedottaa/raportti-suurten-rakennushankkeiden-kustannusarvioiden-luotettavuus/>.

Suurten hankkeiden kustannuskehityksen hallitseminen on erittäin haastavaa. Yksi tekijä, joka vaikuttaa kustannusarvioiden luotettavuuteen, on valituserkkyys. Pahimmillaan valitukset siirtävät hankkeen toteutusta esimerkiksi suhdanteen kannalta epäedulliseen aikaan tai vaikuttavat hankekokonaisuuksien loogiseen toteutusjärjestykseen.

Hallinnollisilla ja markkinaoikeuteen tehtävillä valituksilla voidaankin viivästyttää rakennushankkeiden toteuttamista ja siten aiheuttaa merkittäviä välillisiä kustannuksia niin hankintayksiköille kuin julkisesta rakennushankkeesta riippuvaisille investoinneille.

Hankinnan jakaminen osiin sekä muutoksenhaun kohde ja rajoitukset (75 § ja 146 §)

Esityksessä 75 § 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU-kynnysarvon ylittävä hankintasopimus olisi lähtökohtaisesti jaettava osiin. Lisäksi pykälään 75 ehdotetaan lisättävän tekijöitä, joiden perusteella hankintayksikön on perusteltua jättää hankinta jakamatta pienempiin kokonaisuuksiin: *”Hankintayksikkö voisi jättää hankinnan jakamatta osiin, jos se hankinnan luonteen ja laajuuden tai palvelun toteuttamistavan, hankintakokonaisuuden hallittavuuden ja kokonaisvastuun taikka jakamiseen liittyvien riskien vuoksi ei olisi perustellusta syystä mahdollista. Hankintayksikkö voisi jättää hankinnan jakamatta osiin myös, jos tarve koordinoida osien eri sopimuskumppaneita voisi vakavasti vaarantaa sopimuksen*

asianmukaisen toteuttamisen. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen esimerkiksi rakennusallalla vakiintuneissa kokonaisvastuu-urakoissa.”

On hyvä, että esityksessä on mukana mahdollisuus jättää hankinta jakamatta osiin perusteiden täytyessä. Lisäksi positiivista on, että 75 pykälässä on läpikäyty syitä, joiden perusteella hankinta voidaan olla jakamatta osiin. Nostamme kuitenkin esille, että ehdotus 75 pykälän muutoksesta sekä siihen liittyvät muutokset pykälään 146 muodostavat merkittävän riskin, että hankintayksikön päätöksestä jättää hankinta jakamatta voidaan valittaa markkinaoikeuteen pelkästään hankkeen viivästyttämistarkoituksessa. Tällöin esimerkiksi kaupunkikehityksen kannalta merkittävä rakennushanke viivästyisi, siihen liittyvät muutkin investoinnit todennäköisesti viivästyisivät ja välilliset vaikutukset voisivat olla merkittäviä. Siksi emme pidä 75 ja 146 pykäläin esitettyjä muutoksia kannatettavina.

Esitämme, että muutoksesta pykälän 75 ensimmäiseen momenttiin luovutaan, koska seurauksena hyvin todennäköisesti olisi kustannustehottomuutta sekä oleellisten julkisten rakennushankkeiden aikatauluviiveitä. Hankintayksiköt joutuvat joka tapauksessa perustelemaan hankintatapansa, johon myös hankinnan kokonaisuuden harkitseminen kuuluu, ja siten esitetty muutos ei nähdäksemme tuo lisäarvoa vaan lähinnä hallinnollista taakkaa hankintayksiköille.

Vaihtoehtoisesti esitämme, että rakennusurakoiden osalta pykälän perusteluihin lisätään syitä poiketa vaatimuksesta jakaa hankinta osiin. Perusteluissa mainittujen lisäksi tällaisia syitä voisivat olla hankinnan vaikuttavuus/merkittävyys tai hankintaan linkittyvien muiden kokonaisuuksien aikataulut, joiden toteuttamisen edellytyksenä hankinta toimii.

Esityksessä todetaan pykälän 146 muutosesityksiin liittyen: *”Lisäksi ehdotetaan, että hankintayksikön päätöksestä olla jakamatta hankinta osiin tulisi aiemmasta poiketen voida valittaa markkinaoikeuteen. Ehdotus vastaisi 146 §:n esitettyä muutosta.”*

Suurimmat ongelmat 146 pykälän muutoksen osalta liittyvät mm. siihen, että esityksen perusteluissa ei ole ratkaistu, kenelle päätös 75 pykälän mukaisesta hankinnan jakamisesta poikkeamisesta tulee antaa tiedoksi. Toisin kuin hankinnan tarjouskilpailussa, hankinnan jakamista koskevan päätöksen hetkellä ei ole tiedossa, ketkä olisivat kiinnostuneita tarjoamaan, jos hankinta olisi jaettu pienempiin osiin. Mikäli hankinnan jakamista koskeva päätös ja perustelut annettaisiin tiedoksi esimerkiksi tarjouskilpailun voittajan valinnan yhteydessä, niin olennaisena riskinä on valituskierte, joka viivästyttää hanketta merkittäväksi. Nähdäksemme tämä kohta esityksessä avaa mahdollisuuden usealle taholle valittaa ja viivästyttää julkisia, yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisia rakennushankkeita merkittävästi. Vaikka kaikki valitukset markkinaoikeuteen hankkeen osalta olisivat täysin perusteettomia, menee asian käsittelyyn markkinaoikeudessa noin 10 kk. Tämä olisi merkittävästi kustannuksia lisäävä haitta julkisille rakennushankkeille ja niistä riippuvaisille muille investoinneille. Ei ymmärtääksemme ole olemassa mekanismia sille, että markkinaoikeus toteaisi nopeutetusti, että valittavalla taholla ei ole asianosaisasemaa.

Esitys ei määrittele hankinnan jakamatta jättämisen valittamisen määräaikaa, tiedoksiantoa, asianosaisasemaa eikä tarkemmin valitusperustetta. Pelkästään viivästyttämistarkoituksessa tehdyt valitukset ovat vaikutuksiltaan merkittävä ongelma rakennushankkeiden yhteydessä. Näitä ongelmia ei tulisi pahentaa uusilla mahdollisuuksilla ilman tarkkoja valituksen tekemisen rajoja.

Esitämme, että muutoksesta pykälään 146 luovutaan, eikä valitusoikeutta laajenneta koskemaan hankinnan jakamista.

Vähäarvoisen sopimusmuutoksen raja (136 §)

Rakennushankkeissa muutokset ovat tavanomaisia hankkeiden toteutuksen aikana. Kaikki toteutuksen kannalta oleelliset seikat eivät ole tiedossa hankkeen valmistelun ja suunnittelun aikana eikä kaikkia seikkoja kustannustehokkuuden näkökulmasta ole myöskään tarkoituksenmukaista selvittää tuolloin. Pääsääntö on, että mitä suuremmasta ja monimutkaisemmasta hankkeesta on kysymys, sitä enemmän muutoksia toteutuksen aikana on edessä. Kuitenkin kustannuksellisesti vähäisemmätkin rakennushankkeet voivat olla monitahoisia ja muutokselle herkkiä toteutuksen aikana. Esimerkiksi korjausrakentamishankkeissa muutokset ovat tyypillisiä, koska etukäteen ei voida selvittää kaikkia piilevissä rakenteissa, kuten rakennuksen seinien sisällä, olevia riskitekijöitä. On välttämätöntä, että rakennushankkeen henkeen kuuluvia sopimusmuutoksia voidaan tehdä sujuvasti hankinnan toteutuksen aikana ilman, että hankintayksikkö joutuu altistamaan sopimusmuutoksen tehottomasti kilpailutukselle.

Kannatamme 136 §:n 1 momentin ehdotetun muutoksen tarkoitusta eli sitä, että vähäinen sopimusmuutos on mahdollinen myös lain 25 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa kansallisissa hankinnoissa eli hankinnoissa, jotka ylittävät rakennusurakoiden osalta kansallisen kynnysarvon mutta jäävät EU-kynnysarvon alapuolelle. Hankintayksiköiltä saamamme palautteen mukaan on silti ollut tähänkin asti selvää, että myös kansallisissa sopimuksissa voidaan tehdä ainakin jonkinlaisia muutoksia myös sopimuskaudella silloin, kuin muutokset eivät ole olennaisia tai sellaisia muutoksia, joiden johdosta hankinta muuttuisi luonteeltaan toisenlaiseksi kuin alun perin on hankinnan kohteena ollut.

Nyt esityksen 136 §:n 2 momenttiin tehty muutos on kuitenkin tulkittavissa niin, että rakennusurakoiden osalta vähäarvoisen sopimusmuutoksen rajan osalta viitattaisiin aina pykälän 5) kohdan mukaisesti kansalliseen kynnysarvoon (kun lain voimassa olevassa versiossa viitataan EU-kynnysarvoon). Kun tällä hetkellä urakasopimukseen on voitu sopimuskauden aikana tehdä vähäarvoisia muutoksia, joiden arvo on enintään 15 % sopimuksen alkuperäisestä arvosta ja 5 404 000 euroa, ehdotettu muutos voidaan tulkita niin, että jatkossa voitaisiin tehdä vain sellaisia muutoksia, joiden arvo on enintään 15 % ja 150 000 €. Vastustamme mainitun kaltaisen muutoksen tekemistä vähäarvoiseen sopimusmuutokseen.

Lisäksi edellä mainitulla tulkinnalla vähäarvoisen sopimusmuutoksen 15 %:n muutostoleranssin raja täyttyisi jo 1 miljoonan euron eli suhteellisen pienessä rakennushankkeessa.

Ongelma on, että 136 §:n pykälän kirjoitusasusta saa käsityksen, että kansallisen kynnysarvon raja koskisi myös EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Ylipäättänsä on mielestämme epätarkoituksenmukaista, että vähäisen muutoksen raja olisi tavaroille ja palveluille edelleen EU-kynnysarvo, mutta rakennusurakoissa raja olisi kansallinen kynnysarvo.

Ehdotamme kohtaan kirjausmuutosta sen selventämiseksi, että myös rakennusurakoissa vähäisen muutoksen raja olisi edelleen EU-kynnysarvon suuruinen. Tämä oli myös hankintalain uudistusta valmistelleen laajapohjaisen työryhmän mietinnössä esitetty muotoilu. Kyseisessä pykälässä mainitaan

kuitenkin kynnysarvon lisäksi 15 prosentin raja vähäarvoisen sopimusmuutoksen kriteerinä ja molempien kriteerien on pykälän osalta toteuduttava.

Esitämme että 136 §:n 2 momentin 5) kohta tulisi korjata takaisin seuraavaan muotoon (tekstin poisto esitetty yliviivauksena):

[”Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, hankintasopimukseen ja puitejärjestelyyn voidaan tehdä muutos ilman uutta hankintamenettelyä, jos:...] 5) kyse on sellaisesta vähäarvoisesta sopimusmuutoksesta, joka alittaa liitteessä E tarkoitettuja palveluja koskevissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksissa kansalliset kynnysarvot ja muissa hankinnoissa EU-kynnysarvot tai 25 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun rakennusurakoita koskevan kynnysarvon ja joka ei vaikuta sopimuksen yleiseen luonteeseen.”

Muuta: EU ja julkiset hankinnat

Rakli lausui tammikuussa 2026 EU:n julkisia hankintoja koskevien sääntöjen uusimiseen.

Totesimme lausunnossamme, että tällä hetkellä syntyy oikeudellista epävarmuutta ja liiallista hallinnollista taakkaa, koska EU:n julkisia hankintoja koskevat säännökset ovat hajallaan useissa direktiiveissä. Julkisiin hankintoihin liittyvät säännökset olisi koottava julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin sen sijaan, että ne ovat hajallaan useissa alakohtaisissa direktiiveissä ja asetuksissa. Esimerkiksi kestävyys- tai turvallisuuden kaltaisiin politiikan aloihin liittyvät vaatimukset asettavat velvoitteita hankintaprosesseille, mutta tällä hetkellä ne ovat hajallaan erillisissä säädöksissä. Ongelmana ovat myös sektoritasolla tehtävät vaatimukset yksityiskohtaisten kriteerien sisällyttämisestä julkisiin hankintoihin.

Tämän hetken trendi sekä kansallisessa että EU-kontekstissa on, että julkisiin hankintoihin tuodaan eri näkökulmista yhä uusia pakollisia kriteerejä. Toteamme, että kyseinen trendi on hankintojen kustannustehokkaan toteuttamisen näkökulmasta ongelmallinen. Huomautamme, että mitä enemmän julkisiin hankintoihin lisätään kriteereitä, sitä vähemmän kilpailua hankintoihin kohdistuu.

On toki tärkeää, että julkisissa hankinnoissa otetaan huomioon esimerkiksi ekologisuuteen tai toteutuksen laatuun liittyvät seikat, mutta hankintayksikön tulisi aina pystyä tapauskohtaisesti harkitsemaan ja valitsemaan kussakin hankinnassa käytettävät kriteerit.

Mikko Somersalmi
Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry



Kiinteistönomistajat
ja rakennuttajat