



Valtionhallinnon kehittämisosasto
Neuvotteleva virkamies Virpi Mustonen

16.9.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Lausuntopyyntö julkaistiin Lausuntopalvelu.fi-palvelussa 19.6.2024. Lausuntoaika päättyi 30.8.2024. Lausuntoja saatiin yhteensä 39. Lausuntoyhteenveto ja lausunnot ovat nähtävillä <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM102:00/2024>.

Lausunnon antoivat Elinkeinoelämän keskusliitto, Ilmatieteen laitos, Innovaatorahoituskeskus Business Finland, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, liikenne- ja viestintäministeriö, Oikeuskanslerinvirasto, Oikeusrekisterikeskus, Pelastusopisto, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen ympäristökeskus, Suomen yrittäjät, Syyttäjälaitos, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Valtiokonttori, valtioneuvoston kanslia, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori sekä Väylävirasto.

Eduskunnan oikeusasiamies, Eläketurvakeskus, Luonnonvarakeskus, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, Poliisihallitus, puolustusministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta, sisäministeriö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Suojelupoliisi, Suomen Asianajajaliitto, Tapaturmavakuutuskeskus, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Tuomioistuinvirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, ulkoministeriö, Ulosottolaitos/Valtakunnanvoudin kanslia ja ympäristöministeriö ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa.

Elinkeinoelämän keskusliitto ja Suomen yrittäjät jättivät kriittisen lausunnon kyseiseen esitykseen. Muut lausunnonantajat ovat pitäneet ehdotettua sääntelyä kannatettavana. Muutamassa lausunnossa on pyydetty huomioimaan palveluiden hankintojen suhdetta perustuslakiin, hankintalakiin ja yhteisrekisterinpitäjyyteen. Lausuntoyhteenvetoon on kirjattu perusteluita kyseisistä asioista.

Lisäksi useat lausunnonantajat ovat pyytäneet varmistamaan, ettei muutoksella heikennetä valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien valtion virastojen ja laitosten palvelua eikä sisäisen valvonnan laatua. Muutoksella ei myöskään saa olla virastojen ja laitosten kustannuksia lisäävää vaikutusta. Huomioitavaa on, että kaikki jo nyt lain piiriin kuuluvat organisaatiot eivät ole Palkeiden asiakkaita.

Moni lausunnonantaja on nähnyt asiakaspohjan laajentamisen positiivisena ja sen vaikutukset palvelukeskus-toiminnan tehostamiskeinona myös tuovan etuja. Yhteiskustannuksille tulee enemmän jakajia ja suuremmat palveluvolyymit tuovat skaalaetuja. Palveluiden hinnoittelun on tärkeää olla aiheuttamisperiaatteen mukaista ja läpinäkyvää.

Lausunnot

Elinkeinoelämän keskusliitto lausunnossaan toteaa, että vaikutukset Palkeiden asiakkuusmuutoksen kattamisen koko konserniin voi käytännössä vaikuttaa siten, että julkisomisteinen palvelukeskus Palkeet harjoittaisi laajennuksen johdosta taloudellista toimintaa markkinoilla nykyistä enemmän. Esitys ei Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan avaa tarkemmin muutoksen markkinavaikutuksia kyseiselle toimialalle. Esitysluonnoksen perustelujen ja esimerkinomaisten laskelmien mukaan muutoksen markkinavaikutukset jäisivät vähäisiksi. Elinkeinoelämän keskusliitto pitää kehityssuuntaa huolestuttavana ja markkinoiden kannalta ongelmallisena

signaalina. Talous- ja henkilöstöpalveluita on saatavilla markkinoilta laajamittaisesti. 300 000 – 500 000 euron kilpailutukset taloushallinnon toimialalla ovat kiinnostavia ja houkuttelisivat yksityisiä yrityksiä tarjoamaan palveluitaan myös valtionhallinnon tytäryhteisöille ja näin saavuttamaan kasvua ja luomaan uusia työpaikkoja. Kun palveluita toteutetaan suorahankinnoilla palvelukeskukselta, ei voida varmistua tehokkuudesta eikä hintatason kilpailukyvykkyydestä. Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnon mukaan sama ilmiö on meneillään kuntasektorilla, jota hallitusohjelma on päättänyt suitsimaan. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan on vaikeasti ymmärrettävissä, miten nykyisten asiakkaiden tytäryhteisöjen lisääminen palvelukeskuksen asiakaskuntaan tehostaisi näiden toimintoja. Lisäys kasvattaa palvelukeskuksen asiakaskuntaa, ja julkista sektoriaamme, mutta ei tuo takeita palveluiden kustannustehokkuudesta, joka voidaan selvittää vain kilpailuttamalla palvelut. Elinkeinoelämän keskusliitto kiinnittää huomiota myös perusteluissa esille nostettuun huoltovarmuus -argumenttiin. Esityksestä Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan voi saada sen virheellisen käsityksen, että markkinoilla toimivat yritykset eivät huolehtisi samalla tarkkuudella tietoturvallisuudestaan. Elinkeinoelämän keskusliiton mukaan positiivista ehdotuksessa on, että palvelukeskuksen asiakkuus ei ole velvoittavaa. Julkisten varojen vastuullisen käytön kannalta on tärkeää, että jokainen palvelukeskuksen asiakas tekee arvioinnin ja riittävän yksityiskohtaisia laskelmia siitä, tuoko palvelukeskus sille tarvittavia säästöjä ja tehokkuutta vai olisiko kannattavampaa ja tavoiteltavampaa kilpailuttaa palvelu. Markkinoilla toimivilla yksityisillä yrityksillä on kykyä ja halua vastata julkisen sektorin tarpeisiin ja osallistua julkisen talouden kestävyystalkoisiin.

Ilmatieteen laitos pitää muutosta kokonaisuudessaan hyvänä. Ilmatieteen laitos pyytää kuitenkin varmistamaan, ettei muutos heikennä palveluja eikä lisää kustannuksia nykyisten Palkeiden asiakkaiden osalta. Muilta osin Ilmatieteenlaitoksella ei ole lausuttavaa.

Innovaatorahoituskeskus Business Finland kannattaa ehdotettua muutosta. Ehdotettu muutos ei tuo muutosta Business Finland Oy:n asemaan. Business Finland Oy:llä on ollut oikeus käyttää Palkeiden palveluita jo voimassa olevan lain perusteella, sillä Business Finland Oy:n julkisten palveluiden tuottamisesta on säädetty laissa (laki Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland Oy -nimisestä osakeyhtiöstä 1146/2017). Business Finland Oy ei ole kuitenkaan käyttänyt Palkeiden palveluita. Business Finland kokonaisuutta koskevaa edellä mainittua lakia on sen voimaantulon jälkeen myös tarkennettu erityisesti Business Finland Oy:n julkisten hallintotehtävien osalta. Nämä muutokset eivät ole vaikuttaneet Business Finland Oy:n mahdollisuuteen käyttää Palkeiden palveluita. Business Finland -kokonaisuus koostuu valtion virastosta ja valtion 100 %:sti omistamasta Business Finland Oy:stä. Ehdotuksen perusteluissa on keskitytty niihin organisaatioihin, jotka on tarkoitus saattaa lain soveltamisalan piiriin. Business Finland esitti näkemyksensä, onko tarpeen perusteluihin lisätä tietoa siitä, että kaikki jo nyt lain piiriin organisaatiot eivät ole olleet Palkeiden asiakkaina, kuten esimerkiksi Business Finland Oy. Asialla voi olla jonkin verran vaikutusta arvioituihin kustannusvaikutuksiin.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry lausumassaan kannattaa ehdotettua muutosta.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää muutosta kokonaisuudessaan hyvänä. Muilta osin liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole lausuttavaa.

Oikeuskanslerinvirasto lausunnossaan toteaa, että käytännössä Palkeet harjoittaisi laajennuksen johdosta taloudellista toimintaa markkinoilla hieman nykyistä enemmän, mutta esitysluonnoksen perustelujen ja esimerkinomaisten laskelmien mukaan muutoksen markkinavaikutukset jäisivät vähäisiksi. Niistä ei oikeuskanslerinviraston mukaan aiheudu kilpailullisia haittavaikutuksia eikä ehdotetulle asiakkuuden laajennukselle siten

ole kilpailun toteutumisen kannalta estettä ottaen huomioon myös sen, ettei tytäryhteisöjen asiakkuus ole velvoittavaa vaan sopimusperusteista. Esitysluonnoksen perustelut, jotka koskevat suhdetta perustuslakiin, oikeuskanslerinviraston mukaan edellyttävät tarkistamista, sillä ehdotetussa muodossaan niistä puuttuu kokonaan lakiehdotuksen arviointi perustuslain kannalta.

Palkeista annetun lain (179/2019) 1 §:n mukaan palvelukeskus on valtion virasto. Sitä koskevaan sääntelyyn kohdistuu siten perustuslaissa säädetyt, julkishallinnon toimintaa koskevat vaatimukset. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Säännöksessä valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä viraston nimeä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Säännöksen perustelujen mukaan merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä on kuitenkin asianmukaista säätää aina lailla (HE 1/1998 vp, s. 174). Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että toimielimen tosiasiallisen merkityksen vuoksi siitä on asianmukaista säätää lailla, vaikka sen tehtäviin ei kuuluisi julkisen vallan käyttöä perustuslain 119 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla (PeVL 41/2005 vp, s. 2). Palkeista annetun lain esitöiden mukaan Palkeilla ei varsinaisesti ole julkisen vallan käyttöä koskevia tehtäviä (HE 281/2018 vp, s. 2). Palvelukeskuksen toiminta on suhteessa valtion virastoihin ja muihin asiakkaisiin nähden kuitenkin merkittävää, joten sen toiminnasta oli syytä säätää lailla. Palvelukeskuksen tehtäviä määrittävät asiakkuudet säädetään nykyisin yksiselitteisesti lain 2 §:n perusteella. Tämän vuoksi Palkeiden toiminnan laajentumisesta tytäryhteisöihin on perusteltua säätää perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti lailla. Tytäryhteisöjen asiakkuus olisi sopimusperusteista eikä velvoittavaa kuten valtion virastoilla, laitoksilla ja talousarvion ulkopuolisilla rahastoilla. Lisäksi oikeuskanslerinviraston mukaan esitysluonnoksen perusteluissa olisi paikallaan nimenomaisesti todeta se, että lain 1 a §:ssä säädetty yhteisrekisterinpitäjyys koskee vain siinä erikseen säädettyjä tahoja, joten tytäryhteisöjen osalta Palkeet toimii ainoastaan tietosuojasääntelyn mukaisena sopimusperusteisena henkilötietojen käsittelijänä, samoin kuin valtion liikelaitosten sekä julkisten palvelujen lakisääteisenä tuottajana toimivien valtioenemmistöisten osakeyhtiöiden osalta.

Oikeusrekisterikeskus lausuu säädösmuutosta tytäryhteisön lisäämisestä Palkeiden asiakkaaksi siten, että oikeus Palkeiden asiakkuuteen kattaa selkeästi koko asiakkaan konsernin, perusteltuna ja virastojen / laitosten tuottavuustavoitteiden saavuttamista mahdollistavana keinona. Oikeusrekisterikeskus kannattaa ehdotettua muutosta.

Pelastusopisto pitää lain muutosta toimintaa selkeyttävänä.

Sosiaali- ja terveysministeriö lausunnossaan pyytää varmistamaan, ettei muutos Palkeiden asiakkaiden lisääntyminen huononna palvelua eikä lisää kustannuksia nykyisten Palkeiden asiakkaiden osalta. Muilta osin sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa.

Suomen ympäristökeskuksen lausunnon mukaan ehdotettu lainmuutos, jonka tarkoituksena on tytäryhteisöjen lisääminen Palkeiden asiakkaaksi siten, että oikeus Palkeiden asiakkuuteen kattaa selkeästi koko asiakkaan konsernin, on tarpeellinen eikä Suomen ympäristökeskuksella ole lausuttavaa muutoksen sisältöön liittyen. Suomen ympäristökeskuksen mukaan hallituksen esityksessä voisi kuitenkin ottaa vielä kantaa palveluiden hankintaan hankintalain kannalta, koska asiaa ei vielä ole luonnoksessa käsitelty. Tytäryhteisöt ovat yleensä osakeyhtiöpohjaisia ja joka tapauksessa valtiosta erillisiä oikeushenkilöitä. Ne voivat kuitenkin olla

hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksikköjä (hankintalain 5 §:n perusteella), joiden tulee noudattaa palveluhankinnoissaan hankintalakia. Näin ollen vastaan voi mahdollisesti tulla uudessa rakenteessa sellainen tilanne, että tytäryhteisön pitäisi kilpailuttaa nämä Palkeiden palvelut, eikä niitä voi noin vain suoraan ostaa Palkeilta. On toki mahdollista, että kaikissa tapauksissa hankintalain sidosyksikköhankintoja koskevan 15 § 6 momentin mukainen poikkeustilanne on sovellettavissa tai jokin muu suorahankinnan peruste, mutta asiaa olisi hyvä avata luonnoksessa edes lyhyesti. Valtion virastothan voivat ostaa palvelut suoraan Palkeilta, sillä perustella, että sekä virasto että Palkeet kuuluvat samaan valtio-oikeushenkilöön, mutta tytäryhteisöjen osalta tilanne on tältä osin eri.

Suomen Yrittäjät ovat tuoneet lausunnossa esille lakimuutoksen markkinavaikutukset, jotka voivat vaikuttaa yrittäjiin, erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita tarjoaviin yrityksiin. Palkeiden asiakkaiden tytäryhteisöt ovat tähän asti hankkineet palvelunsa avoimilta markkinoilta, ja Suomen yrittäjien mukaan kilpailun vähentyminen voi heikentää alan yrittäjien toimintamahdollisuuksia ja markkinoiden tasapainoa. Suomen yrittäjät ovat pitäneet tärkeänä, että valtionhallinnon toimet ovat tarkkarajaisia ja huolellisia kilpailua rajoittavien vaikutusten osalta. Suomen yrittäjien mukaan jatkossa on erityisen tärkeää, että Palkeiden roolia ei kasvateta sellaisten tukipalveluiden tuottamisessa, jotka voidaan kilpailuttaa toimivilta markkinoilta.

Syyttäjälaitos katsoo, että ehdotetulla muutoksella ei ole erityisiä vaikutuksia juuri Syyttäjälaitoksen toimintaan. Muutoksella ei tule heikentää valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien valtion virastojen palvelua, eikä sillä tule olla virastojen kustannuksia lisäävää vaikutusta. Muilta osin Syyttäjälaitoksella ei ole ehdotukseen lausuttavaa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto lausuu, että talous- ja henkilöstöhallinnon tietojen yhteisrekisterinpitäjät ja niiden vastuiden jako on säädetty sanotun lain 1 a §:ssä. Esitysluonnoksessa ei ole avattu, onko asiakkaiden tytäryhteisöjen lisäämisellä Palvelukeskuksen asiakkaaksi vaikutuksia edellä mainitussa lainkohdassa säädettyyn. Tietosuojavaltuutetun toimisto pyytää kiinnittämään jatkovalmistelua ajatellen huomiota siihen, että ehdotetun muutoksen vaikutus rekisterinpitäjyyteen ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviin vastuisiin tulee arvioiduksi.

Valtiokonttori lausunnossaan kannattaa esitystä, joka mahdollistaa Palkeiden palveluiden käytön säädöksissä rajatun mukaisesti ns. yhtiöasiakkaiden koko konsernille, kun markkina- ja kilpailuvaikutukset on arvioitu hyvin vähäisiksi. Valtiokonttori näkee asiakaspohjan laajentamisen positiivisena palvelukeskustoiminnan tehostamiskeinona myös budjettivaltion näkökulmasta, koska yleiskustannuksille tulee enemmän jakajia ja suuremmat palveluvolyymit tuovat skaalaetuja. Valtiokonttori korostaa myös palveluiden hinnoittelun aiheuttamisperiaatteen mukaisuuden tärkeyttä ja hinnoittelun läpinäkyvyyttä asiakkaille.

Valtioneuvoston kanslian lausuu, että voimassa olevan lain 2 §:n mukaan palvelukeskuksen asiakkaita ovat valtion virastot ja laitokset sekä talousarvion ulkopuoliset rahastot. Asiakkaita voivat lisäksi olla mm. valtio-enemmistöiset osakeyhtiöt, joiden julkisten palveluiden tuottamisesta säädetään lailla. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on mainittu, että Palkeiden nykyisiä ja mahdollisia asiakkaita, joilla on tytäryhteisöjä, olisi muiden muassa Suomen Erillisverkot Oy. Suomen Erillisverkot Oy on valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluva valtio-omisteinen yhtiö, jonka julkisten palveluiden tuottamisesta säädetään julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015). Valtioneuvoston kanslia kannattaa ehdotettua muutosta. Ehdotetulla muutoksella mahdollistetaan Palkeiden toimintojen mahdollisimman tehokas käyttö kohdeyhtiöiden koko konsernirakenteessa.

Valtionalouden tarkastusvirasto lausunnossaan tuo esille, että säädösmuutos antaa oikeuden laajentaa Palkeiden asiakaspohjaa. Palkeet tulisi harjoittamaan taloudellista toimintaa markkinoilla hieman nykyistä enemmän, mutta markkinavaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä. Valtionalouden tarkastusvirasto pitää säädösmuutosta perusteltuna. Lainmuutos ei kuitenkaan saisi heikentää valtion budjettitalouteen kuuluvien virastojen ja laitosten palvelun ja sisäisen valvonnan laatua lyhyellä tai pitkällä aikavälillä.

Valtori pitää ehdotettua muutosta tytäryhteisön lisäämiseksi Palkeiden asiakkaaksi siten, että oikeus Palkeiden asiakkuuteen kattaa selkeästi koko asiakkaan konsernin, selkeänä ja perusteltuna. Valtori kannattaa ehdotettua muutosta.

Väylävirasto pitää ehdotettua muutosta hyvänä.