



Lausunto

10.3.2025

VN/4099/2024
VN/4099/2024-VM-244

TEM

Valtiovarainministeriön lausunto työryhmämietinnöstä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavan.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita hankintalakiin liittyviä kirjauksia. Hallitusohjelman jaksossa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi todetaan, että hallitus tavoittelee keskipitkällä aikavälillä julkisista hankinnoista merkittävää kustannussäästöä turvatakseen laadukkaat palvelut.

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannussäästöjä sekä turvata laadukkaat julkiset palvelut. Hankintalakia uudistetaan muun muassa edistämällä markkinakartoitusta ja hankinnan huolellista valmistelua. Hallitusohjelman mukaisesti ehdotuksessa esitetään sidosyksiköiden käytön rajoittamista hankintojen toteuttamisessa asettamalla sidosyksikön omistukselle yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus (10 prosenttia). Esityksellä pyritään lisäämään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia julkisiin tarjouskilpailuihin sekä parannetaan hankintojen vastuullisuutta ja edistetään huoltovarmuuden ja turvallisuuden toteutumista myös sopimuskauden aikana. Ehdotuksella parannetaan myös hankintojen valvontaa.

Hallitusohjelmakirjausten toteuttamisen lisäksi mietinnössä esitetään tehtäväksi hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin sekä rikosrekisterilakiin eräitä säädöshuoltoon liittyviä muita muutoksia.

Valtiovarainministeriön lausunto on jaoteltu työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyynnössä esitettyjen kysymysten mukaisesti.

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät:

- Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä?
- Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Valtiovarainministeriö pitää hallituksen esityksen tavoitteita julkisten hankintojen tehokkuuteen, kustannussäästöihin sekä kilpailun lisäämiseen liittyen hyvinä. Ministeriön näkemyksen mukaan esityksessä vaikuttaisi olevan pääosin löydetty oikea tasapaino ja muotoilu hallitusohjelman kirjausten toimeenpanemiseksi. Esitysluonnoksen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

vaikutusarvion puutteellisuuden vuoksi ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida saavutetaanko sillä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä.

Ministeriö kiinnittää huomioita siihen, että erityisesti sidosyksikkösääntelyn osalta puuttuvat euromääräiset vaikutusarviot. Sidosyksikkösääntelyn muutoksen vaikutuksista esitettiin työryhmätyön aikana useita erilaisia arvioita sen positiivisista ja negatiivisista taloudellisista vaikutuksista. Kun näitä euromääräisiä arvioita ei ole huomioitu esitysluonnoksessa, ei niihin voi lausunnossa ottaa kantaa. Ministeriö tunnistaa, että euromääräisten vaikutusten arviointi on haastavaa. Esityksestä tulisi kuitenkin ilmetä ehdotuksen kustannusvaikutukset, jotta talousvaikutuksia voitaisiin arvioida lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Talousvaikutuksia pitäisi pystyä arvioimaan myös eri toimijoiden, kuten eri kokoisten kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion, osalta.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa arvioidaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tutkimusraporttiin nojaten, että tarjoajien määrän lisääntymisellä voitaisiin enimmillään saavuttaa jopa 150 miljoonan euron säästöt. Tämän tarkempaa analyysiä vaikutusten arviointi ei sisällä. Esitysluonnoksen eri muutosehdotusten arviointia erityisesti julkisen talouden säästöjen näkökulmasta tulisi tarkentaa ja säästöjen kohdentumisen osalta tulisi vähintään arvioida, miten säästöt toteutuisivat julkisen hallinnon eri alasektoreiden välillä (valtio, kunnat, hyvinvointialueet). Lisäksi valtionhallinnon sisällä olisi hyvä arvioida säästöjen kohdentuminen hankintayksikkökohtaisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että säästöt voitaisiin kohdentaa virastokohtaisesti, ja esitysluonnoksesta muodostuisi talousarvioesitykseen liittyvä ns. budjettilakiehdotus. Vain siten voitaisiin varmistaa, että säästöt realisoituisivat julkisen talouden tasolla, eivätkä säästyvät määrärahat tulisi kohdennettua muihin tarkoituksiin.

Lisäksi ministeriö kiinnittää huomioita siihen, että esitysluonnoksen muotoilu sidosyksikkösääntelyn muuttamiseksi ei vastaa hallitusohjelman kirjauksessa asetettua tavoitetta yleisen edun huomioimisesta: "Sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistus-prosentti (10 %). Lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin".

Sidosyksikkösääntelyn muutoksen osalta ministeriö nostaa hallitusohjelman säästötaavoitteiden saavuttamiseen liittyen haasteena esiin erityisesti digitalisaation ohjauksen näkökulmasta ICT-sektorin sidosyksiköiden strategisen merkityksen valtakunnallisen tason yhteentoimivuuden ja erilaisten standardien ja myös hankintakäytänteiden edistämässä. Ministeriö korostaa myös yhtiöiden tärkeää roolia hyvinvointialueiden omien resurssien tukena digitalisaation kehittämisessä. Esimerkinä näiden yhtiöiden roolista yhteistyön edistämässä hyvinvointialueilla mainittakoon valtionvarainministeriön valmistelema ja liikkeellepanema julkisen sektorin lisenssien hallinnan yhteistyöryhmä, missä hyvinvointialueiden yhteisomisteisilla ICT-sektorin sidosyksiköillä (2M-IT, Isteikki ja LapIT) on merkittävä rooli.

Valtioneuvoston virkakunnan tehtävänä ja tavoitteena hyvinvointialueiden ohjauksessa on yhteistyön ja yhteisten toimintakäytäntöjen edistäminen sekä tällä saavutettava kustannustehokkuus ja tuottavuuden myönteinen kehittyminen. Sidosyksikköyhtiöt ovat tähän mennessä olleet tämän kehityksen mahdollistajia ja tukijoita. Tämän tilanteen toivotaan säilyvän.

Ministeriö toteaa myös, että hankintalaki on jo entuudestaan vaikea soveltaa ja tämä todennäköisesti vaikuttaa myös kilpailun määrään julkisissa hankinnoissa. Esitysluonnoksessa ei ole erityisesti onnistuttu yksinkertaistamaan olemassa olevaa sääntelyä.

Hankintojen valmistelu:

- Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

- Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kyseisissä pykälissä on onnistuttu hyvin löytämään käytännön tasapaino hallitusohjelman kirjausten toteuttamiseksi.

Lakiehdotuksen 65 §:n osalta olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista tuoda markkinakartoituksen ohella esiin myös markkinavuoropuhelun merkitys tarjousten määrän lisäämiseksi.

Lakiehdotuksen 75 §:n hankintasopimuksen osiin jakamisen tavoite on kannatettava, mutta on hyvä huomioida, että se tulee lisäämään hallinnollista taakkaa ja kustannuksia hankintayksiyksille sekä toimittajille.

- Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?

Lakiehdotuksen 65 §:n mukaisen markkinakartoituksen käytön lisääminen vaatii lakimuutoksen lisäksi hankintayksiköiden osaamisen kehittämistä ja tukemista. Pelkkä lakimuutos ei lisää kyvykkyyttä toimia markkinamyönteisesti, eikä se itsessään lisää tarjousten määrää.

Lisäksi ministeriö kiinnittää huomioita siihen, että useille hyvinvointialueille, kunnille ja kaupungeille sidosyksiköt ovat käytännössä tehneet jatkuvaa markkinakartoitusta omistajiensa puolesta. Kun sidosyksiköiden käyttämistä rajataan, on riskinä, että osalla hankintayksiköistä ei ole omaa osaamista tai resursseja kehittää markkinatuntemustaan ja käydä keskusteluja hankintalain asettamissa rajoissa.

Lakiehdotuksen 75 §:ssä ehdotettu osiin jakamisen velvoite voi vaikuttaa hankintojen kustannustehokkuuteen ja taloudellisuuteen, mikäli asianmukaisen hankinnan valmistelun jälkeenkin hankintojen jakamista koskevasta päätöksestä valitetaan. Tällöin hankinnan toteutus viivästyy markkinoikeuden pitkien käsittelyaikaisten vuoksi. Joissain tapauksissa saatetaan ajautua tilanteeseen, jossa yksittäisen tarjoajan liiketoimintaintressi valittaa hankinnasta estää julkisen toimijan toiminnan tuottavuusparannukset. Esimerkkinä voi toimia henkilöstöhallinnan tai taloushallinnon kokonaisratkaisun hankinta, jotka ovat toiminnallisia kokonaisuuksia ja näitä järjestelmiä ei olisi enää mahdollista hankkia kokonaisuutena ilman erillisiä perusteluja.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen:

- Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta?

- Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että hankintalain muutoksella toimeenpannaan hallitusohjelman kirjaus sidosyksikkösääntelyn vähimmäisomistusvaatimuksesta. Kirjauksella pyritään lisäämään tehokkuutta ja kilpailua julkisissa hankinnoissa varmistuen samalla niiden toimivuus pitkällä aikavälillä.

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole otettu huomioon hallitusohjelman kirjauksen edellyttämää yleistä etua. Esityksestä puuttuvat oikeasuhtaiset poikkeukset niihin tilanteisiin, joissa sidosyksiköiden toiminta ei vääristä kilpailua sekä tilanteisiin, joissa painava julkinen intressi vaarantuu. Ministeriö kiinnittää huomioita myös siihen, että sidosyksikkösääntelyn muutos nostaisi KKV:n tekemän selvityksen mukaan julkisen sektorin kustannuksia. KKV:n arvion mukaan yleinen 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla erityisesti pienten hankintayksiköiden keskuudessa, koska se ei huomioi riittävästi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden eroja.

Hallitusohjelman kirjauksen toimeenpaneminen esitysluonnoksessa olevalla tavalla ei ministeriön näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukainen tai toteuttamiskelpoinen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ehdottaa sidosyksikön liikevaihtoon perustuvaa poikkeusta, joka rajaisi sidosyksiköiden käyttöä, mutta ei nostaisi kustannuksia. Liikevaihtoon perustuvalla poikkeuksella voitaisiin todennäköisesti paremmin puuttua ongelmallisiin sidosyksikkötapauksiin ilman, että tarpeettomasti vaikeutetaan sidosyksikkötoimintaa siellä missä siitä on eniten hyötyä.

Valtiovarainministeriön omistajaohjauksessa oleviin erityistehtäväyhtiöihin liittyvät huomiot

Valtiovarainministeriö pitää sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevaa vaatimusta epätarkoituksenmukaisena ja toteuttamiskelvottomana ministeriön omistajaohjattavien valtion erityistehtäväyhtiöiden DigiFinland Oy:n ja Maakuntien tilakeskus Oy:n osalta. Yhtiöiden omistajia ja asiakkaita ovat myös kaikki hyvinvointialueet. Yhtiöiden olemassaolon nimenomaisena tarkoituksena on varmistaa kaikille hyvinvointialueille samanlaiset edellytykset yhteisten palvelujen ja toimintatapojen kehittämiseksi. Ministeriö pitää ilmeisenä, että ehdotettu säännös voi vaikuttaa myös erityistehtäväyhtiö Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:öön, jonka omistajina ovat eri suuruisin omistusosuuksin valtion lisäksi muut kuin pääkaupunkiseudun ja Vaasan yliopistot. Yhtiön olemassaolon tarkoituksena on varmistaa kaikille osakasyliopistoille tarkoituksenmukaiset ja kohtuuhintaiset toimitilat.

DigiFinland Oy:n ja Maakuntien Tilakeskus Oy:n olemassaolo kytkeytyy hyvinvointialueiden perustamiseen ja Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:n olemassaolo yliopistojen toiminnan rahoitukseen. Yhtiöiden toiminnot ovat valtiolle ja muille omistajille välttämättömiä erityistehtäviä, joita ei tule vaarantaa hankintalain muutoksella. Valtio huolehtii erityistehtäväyhtiöillä yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisistä sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvistä toiminnoista.

Pääministeri Orpon hallitus on tehnyt päätöksen yhtiöiden erityistehtävistä valtioneuvoston yleisistunnossa 23.5.2024. DigiFinland Oy:n erityistehtäväksi on valtion omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä (valtioneuvoston julkaisuja 2024:28) määrätty sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja muiden toimialojen tuottavuutta ja vaikuttavuutta parantavien kansallisten digitaalisten palveluiden kehittäminen ja tuottaminen sekä tiedon yhteen toimivuuden ja tiedolla johtamisen tukeminen. Maakuntien tilakeskus Oy:n erityistehtäväksi on periaatepäätöksessä määrätty hyvinvointialueiden yhteisen tilatietojärjestelmän ja siihen liittyvien palveluiden ylläpito, hyvinvointialueiden toimitila- ja kiinteistöhallinnon valtakunnallisena osaamiskeskuksena toimiminen sekä valtion tukeminen hyvinvointialueiden investointien ohjauksessa. Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:n erityistehtäväksi linjattiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 26.8.2024 yliopistokiinteistöjen hallinta ja kehittäminen sekä vuokraaminen siten, että yliopistoilla on käytettävissään tarkoituksenmukaiset ja kohtuuhintaiset toimitilat ja kiinteistöjen arvo säilyy pitkällä aikavälillä.

Yhtiöt toimivat oman määritellyn erityistehtävänsä mukaisella toimialalla ja täyttävät palvelutarpeita, jotka on tarkoituksenmukaista järjestää yhtenäisillä kansallisilla ratkaisuilla. Vaihtoehtoisesti omistajat voisivat kukin toteuttaa toistensa ratkaisuihin poikkeavia omia ratkaisujaan identtisten tehtävien hoitamiseksi. Tällaisia samojen asioiden moninkertaisesta tekemisestä syntyviä kustannuksia sekä palveluiden alueittain eriytynyttä kehittämistä ei ole pidetty hyvänä. Tällä hetkellä ei ole olemassa muita yhteisiä mekanismeja, joiden kautta hyvinvointialueet ja yliopistot voivat saada kansallisia palveluita käyttöönsä, ja joiden kautta jo olemassa olevia alueellisia palveluita voidaan jatkokehittää ja levittää kansallisesti saataville. Yhteisesti valtion kanssa omistetut erityistehtäväyhtiöt on hyväksi todettu keino toteuttaa ja kehittää kriittisiä palveluita kansallisesti ja yhtenäisesti.

Ehdotettu säännös rajaisi yhtiöiden palvelujen ulkopuolelle ne omistajat, joilla on alle 10 %:n omistus. Tällä hetkellä yli 10 %:n omistus on vain HUS-yhtymällä Maakuntien tilakeskus Oy:ssä, valtiolla DigiFinland Oy:ssä ja valtion lisäksi osalla Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:n yliopisto-omistajista. On selvää, että ehdotettu vähimmäisomistusvaatimus johtaisi siihen, etteivät yhtiöt voi enää toteuttaa niille asetettuja erityistehtäviä eivätkä palvelua kaikkia omistajia yhdenvertaisesti niiden koosta tai omistusosuuden suuruudesta riippumatta. Ei ole tarkoituksenmukaista, että hankintasääntelystä johtuen jouduttaisiin perustamaan useampi yhtiö identtisiä tehtäviä varten ja näin synnyttämään jatkuvasti päällekkäisiä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Ministeriö tuo lisäksi esiin, että vähimmäisomistusta koskeva raja ei ole näiden yhtiöiden tilanteessa tarpeen markkinoiden tasapuolisen kohtelun ja mahdollisimman vähäisen markkinahäirinnän vuoksi. Valtio-omistaja on säilyttänyt yhtiöissä merkittävän aseman, jolla voidaan valtion omistajaohjauksikäytäntöjen kautta taata se, että yhtiöiden aiheuttamat markkinahäiriöt jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Ehdotettu säännös on edellä kuvatuin tavoin ristiriitainen sekä hyvinvointialueiden että yliopistojen yhdenmukaista kohtelua koskevan valtion toimintaperiaatteen kanssa. Kyseisten yhtiöiden osalta ehdotettu säännös ei toisaalta myöskään toteuta tarkoitustaan markkinoiden toiminnan parantamisesta. Näistä syistä valtiovarainministeriö edellyttää, että DigiFinland Oy, Maakuntien tilakeskus Oy ja Suomen

Yliopistokiinteistöt Oy rajataan vähimmäisomistusta koskevan säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaan hankintalakiin säädettävällä poikkeussäännöksellä.

Kuntiin ja hyvinvointialueisiin liittyvät huomiot

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi täydentää vaikutusarviota sekä säätämisyjärjestystä koskevia kohtia kuntien itsehallintoa ja vastaavasti myös hyvinvointialueiden itsehallintoa koskien. Perustuslaissa turvattuun kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallintoon kuuluu oikeus päättää hallinnon organisoimisesta ja siitä, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan. Esitys vaikuttaisi kunnan sekä hyvinvointialueen toimintaan siltä osin kuin palveluja hankitaan sidosyksiköiltä.

Ilman poikkeuksia toteutettava omistusosuusvaatimus voisi olla ongelmallinen kuntien ja hyvinvointialueiden perustuslaissa turvattuun itsehallinnon kannalta sen rajoittaessa osin merkittävästikin niiden vapautta päättää toimintansa organisoinnista. Lisäksi omistusosuusvaatimus vaikuttaisi eri tavoin eri kuntiin, ja negatiivisten vaikutusten arvioidaan kohdistuvan erityisesti pieniin ja tietyillä maantieteellisillä alueilla sijaitseviin kuntiin (s. 70). Esitysluonnoksen jaksossa 10 on kuvattu kuntalain ja hyvinvointialuelain säännöksiä kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnasta, organisaatorakenteista ja sidosyksiköiden käytöstä sekä eräitä niihin liittyviä perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Esitysluonnoksesta puuttuu kuitenkin kokonaan varsinainen analyysi siitä, millä tavoin ehdotettu omistusosuusvaatimus vaikuttaisi kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan ja perustuslaissa turvattuun itsehallinnon toteutumiseen. Jaksossa 10 ei myöskään ole todettu kantaa, onko ehdotettujen lakimuutosten ylipäätään arvioitu olevan yhteensopivia perustuslain vaatimusten kanssa ja onko esityksestä pyydettävä hallituksen arvion mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valtiovarainministeriö katsoo, että jakson 10 sisältöä tulee täydentää näiltä osin.

- Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Vaikka hankintalaki koskee yleisesti hankintayksiköitä, voidaan todeta, että esityksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Valtiovarainministeriö pitää esityksen vaikutusarviota koskevaa jaksoa puutteellisena. Vaikutusarvioissa tulisi kuvata erikseen vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen ja toimintaan. Toimialakohtainen vaikutusarvio ei ole riittävä näiden vaikutusten arvioimiseksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen jatkovalmistelussa tulisi käsitellä esitettyjen muutosten kohdistumista erilaisiin kuntiin ja kuntaryhmiin. Esityksessä tulisi arvioida myös euromääräisiä vaikutuksia erilaisissa kunnissa lyhyellä ja mahdollisuuksien mukaan myös pidemmällä aikavälillä.

Esitysluonnoksen vaikutusarviot eivät ole riittäviä sidosyksikkösääntelyyn ehdotettujen muutosten taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten, kunta- ja hyvinvointialuevaikutusten, yhteiskunnallisten vaikutusten sekä markkinavaikutusten tarkemmaksi ennakoimiseksi. Näitä vaikutusarvioiteja tulee esityksen jatkovalmistelun aikana laajentaa ja täydentää, jotta esitys tarjoaa riittävän tietopohjan ehdotettujen lakimuutoksen hyötyjen ja haittojen arviointiin.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että omistusosuusvaatimus voi aiheuttaa hankintayksiköille huomattavaa hallinnollista lisätyötä niiden joutuessa järjestelemään uudelleen sidosyksikköyhtiötä ja kilpailuttamaan aiemmin sidosyksiköiltä hankkimiaan palveluja (s. 75). Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan anneta minkäänlaisia määrällisiä arvioita tämän lisätyön suuruudesta, vaikka kyse voi olla huomattavasta työmäärän ja kustannusten lisäyksestä, joka voisi kohdistua merkittävilta osin jo valmiiksi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleviin kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Valtiovarainministeriö pitää ehdottoman tärkeänä vaikutusarvioinnin täydentämistä näiltä osin.

Ehdotuksen vaikutuksia valtiovarainministeriön omistajaohjauksessa olevien DigiFinland Oy:n, Maakuntien tilakeskus Oy:n ja Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:n osalta on käsitelty myös edellä säännöksen tarkoituksenmukaisuutta ja toteuttamiskelpoisuutta koskevan kysymyksen kohdalla. Edellä esittämiinsä huomioihin viitaten ministeriö korostaa, että ehdotetun omistusosuuden vähimmäisrajan toteutuminen tarkoittaisi näiden yhtiöiden hoitamien erityistehtävien vakavaa vaarantumista. Maakuntien tilakeskus Oy:n osalta ehdotuksen toteutuminen johtaisi myös siihen, ettei yhtiö pystyisi

toteuttamaan hyvinvointialueissa säädettyä lakisääteistä tehtävää osaamiskeskusena. Esitysluonnoksessa tulee tuoda esiin nämä vähimmäisomistusvaatimuksen vaikutukset yhtiöiden hoitamien erityistehtävien toteuttamiselle ja arvioida tästä seuraavat toimenpiteet ja kustannukset. Ministeriö esittää näiden osalta huomioitaan jäljempänä toimenpiteitä ja kustannuksia koskevan kysymyksen kohdalla.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa viitatussa KKV:n selvityksessä on arvioitu, että sidosyksiköiden omistusosuusvaatimus saisi useat sidosyksiköiden omistajat harkitsemaan aiemmin sidosyksikön tuottamien tai markkinoilta hankkimien palvelujen siirtämistä omaksi tuotannoksi (s. 68 ja 71). Jos näin tapahtuisi vähänkään laajemmassa mittakaavassa, se heikentäisi hallituksen esityksen keskeistä tavoitetta lisätä yritysten osallistumista julkisiin tarjouskilpailuihin. Jotta voitaisiin luotettavasti arvioida, ovatko ehdotetut lakimuutokset tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia keinoja hallitusohjelman mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, esityksen perusteluissa tulisi pyrkiä mahdollisimman tarkasti arvioimaan, kuinka paljon sidosyksiköiden omistusosuusvaatimus kasvattaisi markkinoilta hankittavia palveluiden määrää ja kuinka paljon hankintayksiköiden omaa tuotantoa.

Ehdotetun omistusosuusvaatimuksen negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat KKV:n selvityksen mukaan erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin, joilla ei ole edellytyksiä hankkia palveluita markkinoilta kustannustehokkaasti, sekä hyvinvointialueille, joilla on paljon sidosyksikköomistuksia sote-uudistuksen nopean voimaantuloaikataulun vuoksi. Mitä pienemmästä hankintayksiköstä on kyse, sitä todennäköisemmin sillä ei ole riittävää osaamista ja neuvotteluvoimaa kustannustehokkaiden hankintojen tekemiseen, eikä mahdollisuutta tuottaa hankittavaa palvelua omassa organisaatiossaan. Jos hankittavaa palvelua tarjoaa vain yksi yritys, sillä on suuri valta määrittellä palvelun hinta ja sisältö. Käytännössä on mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa pieni hankintayksikkö ei saa tarjouksia lainkaan tai tarjous on suhteettoman kallis.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen arvioissa lakiehdotusten vaikutuksista esimerkiksi viranomaisten toimintaan, perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kansalliseen turvallisuuteen ei ole arvioitu sitä, millaisia vaikutuksia sidosyksikköjen omistusosuusvaatimus voisi aiheuttaa kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen ja yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten toimintojen jatkuvuuteen. On mahdollista, että etenkin pienet kunnat tai hyvinvointialueet eivät omistusosuusvaatimuksesta ja markkinapuutteista johtuen pystyisi joissakin tilanteissa tuottamaan asianmukaisesti kaikkia vastuullaan olevia lakisääteisiä palveluita tai ylläpitämään kriittisiä toimintoja ja järjestelmiä. On myös mahdollista, että tällaisten palveluiden tuottaminen tai toimintojen ylläpitäminen aiheuttaisi niille kohtuuttoman korkeita kustannuksia, jos tarjolla olisi vain yksi, neuvotteluvoimaltaan ylivoimainen palveluntuottaja tai jos ne joutuisivat tuottamaan palvelut omana toimintanaan. Pienten hankintayksiköiden heikko neuvotteluvoima ja markkinoiden kehittymättömyys voisi johtaa myös vakaviin puutteisiin esimerkiksi kyberturvallisuudessa, tietoturvassa tai kriisitilanteisiin varautumisessa. Kyseiset toiminnot ovat tyypillisesti olleet sidosyksiköiden tuottamia palveluita, etenkin pienemmille omistajille. Tällaiset ongelmat eivät vaikuttaisi vain hankintayksiköihin, vaan ne voisivat heijastua muun muassa kuntien ja hyvinvointialueiden asukkaisiin sekä laajemmin yhteiskuntaan. Viime kädessä tällaiset puutteet ja niiden korjaaminen olisivat useasti valtion vastuulla.

Välillisenä ja ongelmallisena vaikutuksena olisi tutkittava myös digitalisaation arkkitehtuurivaikutuksia. Tällä hetkellä pyrkimyksenä on ollut eheä ja paremman tuottavuuden mahdollistava arkkitehtuurikehitys, mitä sidosyksikköyhtiöt ovat osaltaan edistäneet. Kehitys vaarantuisi, jos palvelujen tuotanto sirpaloituisi entisestään ja suunnittelua, kehittämistä ja toimeenpanoa alettaisiin tehdä eri toimijoiden omista intresseistä johtuen.

Esitysluonnoksen mukaan sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksesta aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia voivat pienentää markkinatarjonnan kehittyminen pitkällä aikavälillä, hankintayksiköiden hankintaosaamisen lisääntyminen ja hankintaohjeistuksen kehittäminen, yhteishankintayksiköiden käyttäminen sekä riittävän pitkä siirtymäaika (s. 70). Valtiovarainministeriö kuitenkin arvioi, ettei mikään näistä seikoista välttämättä merkittävällä tavalla vähentäisi omistusosuusvaatimuksen kielteisiä vaikutuksia etenkin pienille ja keskisuurille kunnille sekä hyvinvointialueille. Jos hankintayksikön toiminta-alueella ei ole tällä hetkellä esimerkiksi sen syrjäisestä maantieteellisestä sijainnista tai vähäisestä väestöpohjasta johtuen juurikaan tarjolla markkinoilta hankittavia palveluja, ei yksityisiä palveluntuottajia välttämättä ole odotettavissa kyseisille alueille myöskään tulevaisuudessa. Jos alueella on tai sinne tulee vain yksi merkittävä yksityinen palveluntuottaja, tämä ei vielä riitä luomaan alueelle toimivia

markkinoita, vaan yhden palveluntuottajan vahva asema voi päinvastoin vähentää muiden toimijoiden kiinnostusta ryhtyä tarjoamaan palveluita kyseisellä alueella. Jos hankintayksikön neuvotteluasema ja hinnoitteluvoima ovat markkinatarjonnan vähäisyyden vuoksi heikko, tilannetta eivät korjaa hankintayksikön hankintaosaamisen lisääntyminen tai hankintaohjeiden kehittäminen. Negatiivisia vaikutuksia ei poista myöskään omistusosuusvaatimukselle asetettava siirtymäaika, varsinkin jos se on pituudeltaan riittämättömän.

Sidosyksikköjen korvaaminen yhteishankinnoilla ei ratkaise ehdotettuun omistusosuusvaatimukseen liittyviä ongelmia. Hankintalaissa säädetään eri tavoin sidosyksikköjen ja yhteishankintayksikköjen tuottamista palveluista. Yhteishankintayksiköt eivät voi tuottaa omistajilleen esimerkiksi palvelujen kehitys- ja tukitoimintoja, jotka ovat tärkeitä etenkin ICT-alalla. Näitä palveluita ovat käytännössä esimerkiksi tietoverkkojen ja palvelimien ylläpitoon sekä kyberturvallisuuteen liittyvät palvelut, tietovarantojen ja tietojärjestelmien ylläpitoon, käyttäjätukeen ja tietoturvaan liittyvät palvelut, sekä järjestelmien integraatioon ja yhteentoimivuuden varmistamiseen liittyvät muut palvelut, joihin pienillä toimijoilla ei ole yksinään riittävää kyvykkyyttä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää sidosyksikkösääntelyehdotuksen osalta huomiota ICT-toimialan vaikutusarvioinnin ja tilannekuvan suppeuteen, mikä vaikeuttaa huomattavalla tavalla ehdotuksen arviointia. Esitysluonnoksessa tai siihen liittyvissä taustaselvityksissä ei ole pystytty riittävällä tavalla kuvaamaan sitä, missä roolissa sidosyksiköt toimivat suhteessa niiden omistajiin. Edelleen ei ole pystytty esimerkiksi KKV:n selvityksen osalta tarkentamaan ja täsmentämään sidosyksikköjen tuottamia palveluja omistajilleen ja tältä osin myös arvioimaan tarkemmin sitä, onko sidosyksikköiden oma tuotanto tosiaan kokonaan sellaista, joka vapautuisi markkinoille kilpailtavaksi, vai onko kyseessä itse asiassa sellaisista tiedonhallinnan sääntelyn perusteella jo lähtökohtaisesti viranomaisille kuuluvista tehtävistä, joita ei voi siirtää markkinoiden hoidettavaksi.

ICT-toimialan osalta olisi hyvä ottaa huomioon myös ICT-markkinan kehittyminen ja siitä seuraavat vaikutukset ja osaamistarpeet julkiseen hallintoon. Julkisessa hallinnossa on varmistettava riittävä neuvotteluvoimaa suhteessa globaaleihin suuryrityksiin. Valtiovarainministeriön selvityksessä "Julkisen hallinnon ICT-2025 -palvelutuotannon nykytilan kehittämismahdollisuudet" vuodelta 2021 on tuotu esille, että ICT-sidosyksikköjen asiantuntemus on myös tavoiteltava asia markkinoiden toimivuuden ja onnistuneiden kilpailutusten näkökulmasta, ja siten tieto- ja viestintätekniikan palvelujen hankintaan ja muihin samankaltaisiin tukitoimintoihin keskittyvien sidosyksikköjen merkitys voi olla kriittinen, jotta julkiseen hallintoon varmistetaan asianmukainen tieto- ja viestintätekniikan palvelujen saatavuus. Esimerkinä voidaan mainita kyberturvallisuuden perusedellytyksien saavuttaminen pienissä yksiköissä, joka on erittäin epätodennäköistä, ellei jopa mahdotonta ilman sidosyksikköiden tukea.

Vaikutuksia arvioitaessa tulee muistaa, että alueiden yhteisomisteiset sidosyksikköyhtiöt kilpailuttavat palveluita vapailta markkinoilta omistajiensa puolesta. Sidosyksikköyhtiöllä on tähän erityisosaamista ja resursseja, ja ne pystyvät esimerkiksi hankintarengasjärjestelyillä saamaan taakseen merkittäviä volyymeja ja neuvotteluvoimaa ja saavuttamaan asiakkailleen parempia sopimuksia kuin mihin nämä yksin toimiessaan pystyisivät. Käytännössä jopa 60 - 80 % sidosyksikköyhtiöiden omistajilleen tarjoamista palveluista tuotetaan alihankintana markkinoilta. Jäljelle jäävän tuotanto-osuuden voidaan kuvailla palvelevan yhteisiä strategisia intressejä, kuten edellä mainittua yhteentoimivuuden varmistamista ja esimerkiksi huoltovarmuutta tai tieto- ja kyberturvaa.

- Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan vaikuttavuusarvioinnin merkitys korostuu arvioitaessa kustannusvaikutuksia. Molemmat puuttuvat esitysluonnoksesta tällä hetkellä. KKV:n ja useiden toimijoiden näkemyksen mukaan kustannustaso tulee noustamaan sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä. Kustannustason nousu aiheutuu nykyisten palveluiden purkamisesta, uusien palveluiden kilpailuttamisesta, uuden palvelun siirto- ja käyttöönottokustannuksista sekä jatkuvan palvelun kustannustason noususta yksittäisen hankinnan volyymitason vähentyessä. Yksikkökustannukset

kasvavat myös palvelun tuottajilla, heidän tuottaessa palveluita pienemmällä volyyminilla yksittäisille ja pienemmille toimijoille.

Ehdotuksen vaikutuksia valtiovarainministeriön omistajaohjauksessa olevien DigiFinland Oy:n, Maakuntien tilakeskus Oy:n ja Suomen Yliopistokiinteistöt Oy:n osalta on käsitelty myös edellä säännöksen tarkoituksenmukaisuutta ja toteuttamiskelpoisuutta sekä vaikutuksia koskevien kysymysten kohdalla. Muutos tarkoittaisi sitä, etteivät yhtiöt voisi toteuttaa niiden erityistehtäviä. Ehdotetun säännöksen soveltamisesta seuraisi tämän vuoksi välittömästi erityistehtävän hoitamisen lakkaamisesta johtuvia pakollisia muutoksia ja muutuskustannuksia. Yhtiöiden toiminta tulisi joko päättää tai poliittisesti käynnistää valmistelu yhtiöiden toimintojen tai erityistehtävien uudelleenjärjestämiseksi. Tällä hetkellä on vielä epäselvää, onko ja miltä osin toimintojen hoitaminen mahdollista yhtiöiden sijaan esimerkiksi olemassa olevassa tai perustettavassa virastossa tai laitoksessa.

- Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)

Valtiovarainministeriö viittaa edellä esittämiinsä huomioihin ehdotetun säännöksen vaikutuksista ja toteuttamiskelpoisuudesta ministeriön omistajaohjauksessa olevien erityistehtävayhtiöiden osalta. Ehdotetusta säännöksestä seuraavat yhtiöiden ja niiden hoitamiin erityistehtäviin liittyvien toimintojen alasajo, rakenteiden ja sopimusten päättäminen sekä toimintojen mahdollinen uudelleenjärjestely ja ylösajo olisivat laajuudeltaan, työmäärältään ja kustannuksiltaan merkittäviä. Toimenpiteiden suunnittelu ja toimeenpanovaihe tulisi kestämään useita vuosia.

- Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että hankintalain muutoksella saataisiin aikaiseksi hallitusohjelman tavoitteena olleet kustannussäästöt ja kilpailun lisääntyminen. Ministeriö uskoo, että nämä hyödyt ovat saavutettavissa, kun riittävä vaikutusarviointi tehdään ja sen jälkeen hallituksen esitykseen kirjataan oikeasuhtaiset poikkeukset.

- Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät?

- Kuinka paljon aikaa muutoksiin tarvitaan?

Valtiovarainministeriö katsoo, että vaikuttavuusarvioinnin täydentämisen jälkeen tulisi arvioida siirtymäajat uudelleen ja varautua huomattavasti pidempiin siirtymäaikoihin. Tämän hetken siirtymäajat vaikuttavat varsin lyhyiltä.

Ministeriö viittaa edellä esittämiinsä erityistehtävayhtiöitä koskeviin huomioihin ja toteaa näiden osalta toteuttavien pakollisten toimien kestävän vähintään kolme vuotta hankintalain muutoksen voimaantulosta. Siirtymäajan tulisi olla vähintään tämän pituinen.

- Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?

Valtiovarainministeriö viittaa edellä olevien kysymysten yhteydessä esittämiinsä huomioihin. Sidosyksiköiden vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn ulottaminen koskemaan edellä mainittuja yhtiöitä edellyttää usean vuoden pituista siirtymäaikaa.

- *Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen.*
- *Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia?*
- *Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?*

Sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukselle olisi perusteltua säätää seuraavat poikkeukset, jotta voidaan taata hallitusohjelmassa edellytetty yleisen edun huomioon ottaminen sekä turvata valtion erityistehtäväyhtiöiden, kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan häiriötön jatkuminen ja estää niille aiheutuvat merkittävät lisäkustannukset.

Ensinnäkin omistusosuusvaatimuksen ulkopuolelle olisi perusteltua jättää sidosyksiköt, joiden konsernikohtainen liikevaihto on alle 20 miljoonaa euroa vuodessa. Mitä pienemmästä hankintayksiköstä on kyse, sitä todennäköisemmin sillä ei ole riittävää osaamista ja neuvotteluvoimaa kustannustehokkaiden hankintojen tekemiseen, eikä mahdollisuutta tuottaa hankittavaa palvelua omassa organisaatiossaan. Sidosyksiköiden liikevaihtorajaa koskeva poikkeus mahdollistaisi varsinkin pienten kuntien omistamien sidosyksiköiden toiminnan jatkumisen. Se ei juurikaan vähentäisi omistusosuusvaatimuksen vaikuttavuutta, sillä KKV:n arvion mukaan valtaosa sidosyksiköiden liikevaihdosta syntyy parissa kymmenessä suurimmassa sidosyksikköyrityksessä ja alle 20 miljoonan euron liikevaihdon omaavien sidosyksiköiden oma tuotanto on kaikkien sidosyksiköiden omasta tuotannosta vain 12 %.

Toiseksi omistusosuusvaatimuksen ulkopuolelle olisi perusteltua jättää sidosyksiköt, joiden pääasiallisena tehtävänä on kuntien tai hyvinvointialueiden lakisääteisten palvelujen tuottaminen tai niiden toiminnan kannalta välttämättömien ja kriittisten järjestelmien ylläpitäminen. Tällainen poikkeus varmistaisi, että omistusosuusvaatimus ei vaarantaisi kuntien ja hyvinvointialueiden vastuulla olevien lakisääteisten palveluiden toteuttamista tai uhkaisi kriittisten järjestelmien toimintaa. Kyse voisi olla esimerkiksi kriittisistä terveydenhuolto- ja ICT-järjestelmistä. Poikkeuksen avulla voitaisiin myös huolehtia huoltovarmuuden toteutumisesta sekä varmistaa kuntien ja hyvinvointialueiden varautuminen vakaviin kyberturvallisuuden uhkiin ja erilaisiin häiriö- ja poikkeustilanteisiin. Poikkeus voisi pitää sisällään myös valtakunnallisen tason toiminnan.

Valtiovarainministeriö pitää useista edellä olevien kysymysten yhteydessä esitetyistä syistä johtuen erittäin tärkeänä, että erityistehtäviä varten perustetut DigiFinland Oy, Maakuntien tilakeskus Oy ja Suomen Yliopistokiinteistöt Oy voivat jatkaa nykyistä toimintaansa. Tämä edellyttää näiden yhtiöiden rajaamista hankintalaissa vähimmäisomistusta koskevan säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Valtiovarainministeriö korostaa, ettei se pidä tarkoituksenmukaisena säätää poikkeuksista yhtiökohtaisissa laeissa. Erillislakien säätäminen on vastoin hallitusohjelmassa asetettua sääntelyn karsimisen ja julkisen hallinnon resurssien säästämisen tavoitteita. Erillislait myös hämärtävät merkittävästi hankintalain soveltamisalan kokonaisuuden ymmärtämistä.

Lakiin kirjattavaa yleistasoista poikkeusta sidosyksiköiden omistusosuusvaatimuksesta esimerkiksi yleisen edun vuoksi ei voida pitää riittävänä, koska se johtaisi vaihtelevaan tulkintakäytäntöön ja lukuisiin markkinaoikeusprosesseihin. Ne voisivat pitkityessään vaarantaa kiireellisten hankintojen toteuttamisen, eivätkä lukuisat ja pitkät oikeusprosessit ole myöskään yritysten intressien mukaisia. Sidosyksikköjen korvaaminen yhteishankinnoilla ei myöskään ratkaisisi omistusosuusvaatimukseen liittyviä ongelmia, koska yhteishankintayksiköt eivät voi tarjota omistajilleen esimerkiksi palvelujen kehitys- ja tukitoimintoja, jotka ovat tärkeitä etenkin ICT-alalla.

Lisäksi olisi mahdollista harkita maantieteelliseen alueeseen tai toimialaan liittyviä poikkeuksia. Suomessa esiintyy kilpailun puutetta eri alueilla ja aloilla, mikä olisi hyvä huomioida. Kustannussäästötavoite perustuu siihen, että kilpailutuksella saadaan säästöjä silloin kun markkina toimii optimaalisella tavalla.

Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että hallitusohjelman kirjauksen mukaan ”lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua”. Tämän toteuttaminen vaatisi sen arviointia, milloin sidosyksikön toiminta vääristä kilpailua ja poikkeusten laatimista se huomioiden.

Turvallisuus ja huoltovarmuus:

- *Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiinne?*

- Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Esitysluonnoksen mukaan hankintayksikkö voisi edistää huoltovarmuutta ja turvallisuuden toteutumista asettamalla hankintalain 71 §:n mukaisesti hankinnan kohdetta kuvaavissa määritelmässä turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevia ehtoja, joilla voidaan varmistaa hankittavan tuotteen, palvelun tai urakan tarjouspyynnössä edellytetyt saatavuus, toimivuus ja häiriötön käyttö koko hankinnan kohteen elinkaaren ajan. Valtiovarainministeriö pitää hyvänä lähtökohtana, että informatiivisen säännöksen kautta lisätään hankintayksikköjen tietoisuutta keinoista, joilla saavutetaan riittävä varautumisen taso.

Ehdotetun säännöksen tosiasiallinen vaikuttavuus varautumisen parantamiseksi jää kuitenkin epäselväksi, sillä jatkossakin riittävän varautumistason huomioinen hankinnoissa jää sen varaan, miten hyvin kukin hankintayksikkö kykenee määrittelemään hankinnan ehdot. Tältä osin nykytilan arviossakin on tuotu esille seuraavaa: "Euroopan Unionin Cyber Resilience Act (CRA), joka on suunniteltu parantamaan digitaalisten tuotteiden kyberturvallisuutta Euroopan alueella ja näin selkeyttämään hankinnan kohteelle asetettavia vähimmäisvaatimuksia, tuli voimaan 10.12.2024. Voimassa oleva hankintalaki ei kuitenkaan tarjoa keinoja sulkea pois sellaista tarjoajaa, joka vain myy tuotteita ja jonka tarjouksessa päämies ei ole mukana konsortiossa tai voimavara-alihankkijana, jos tuote on yleisesti Euroopassa hyväksytty ja saatettu markkinoille (esimerkiksi CE-merkitty tuote)." (s. 41) Säädöksen perustelut eivät ohjaa lain-tulkintaa ja soveltamista riittävällä tavalla.

Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko informatiivisen säännöksen luonteinen sääntely tehokkain tapa lisätä hankintayksikköjen ymmärrystä turvallisuuden ja varautumisen riittävän tason toteuttavista hankinnoista, vai olisiko tehokkaampiakin tapoja jakaa informaatiota ja kansallisesti hyviä käytänteitä.

Lisäksi on syytä arvioida sidosyksikön omistuspohjaa koskevan muutosesityksen vaikutuksia varautumiseen ja huoltovarmuuteen. Jatkovalmistelussa on varmistettava, että esityksellä ei heikennetä viranomaisten tiedonhallinnan varautumisvelvollisuuksien toteutumista, huoltovarmuutta ja toiminnan jatkuvuutta.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen:

- Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

- Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

Valtiovarainministeriö pitää tavoitteita sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja hallinnollisen taakan vähentämistä hyvinä ja kannattaa rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista.

Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota esitysluonnoksen sivulla 46 esitettyyn direktiivin sanamuotoon: "Hankintadirektiivin mukaan, jos jäsenvaltio ei anna tällaisia asiakirjoja tai todistuksia tai jos ne eivät kata kaikkia 57 artiklassa mainittuja tapauksia, ne voidaan korvata valaehdoisella ilmoituksella tai, jos vala ei ole käytössä kyseisessä jäsenvaltiossa tai maassa, vakuutuksella vahvistetulla ilmoituksella, jonka asianomainen henkilö antaa talouden toimijan alkuperäjäsenvaltion tai -maan taikka sen sijoittautumisjäsenvaltion tai -maan toimivaltaiselle oikeus- tai hallintoviranomaiselle, notaarille tai pätevälle ammattialan yhteisölle." Esitysluonnoksessa jää epäselväksi, kenelle ilmoitus Suomessa annettaisiin. Hankintalakia sovelletaan laajasti ja pienissä hankintayksiköissä ei välttämättä ole osaamista sen arvioimiseksi, mitä direktiivin sanamuodon mukainen toimivaltainen taho Suomessa tarkoittaa.

Lisäksi ministeriö pitää tärkeänä, että suunnitelmasta rikosrekisteriotteen digitalisoidusta tarkastamisesta ei luovuta. Esitysluonnoksen mukaisen vakuutuksella vahvistetun ilmoituksen hankkimisesta ja niiden tarkastamisesta syntyy edelleen yrityksille ja hankintayksiköille huomattava hallinnollinen taakka. Yrityksen täytyy edelleen pyytää kaikkia sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäseniä sekä edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttäviä henkilöitä vakuutuksellaan vahvistamaan tämä ilmoitus.

Pakollisten poissulkemisperusteiden tarkastamisesta tulisi tehdä niin automaattista, että se ei aiheuttaisi taakkaa, joka saattaa muodostua esteeksi yritysten halukkuudelle osallistua julkisiin hankintoihin.

Hankintojen ilmoittaminen:

- *Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin?*
- *Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?*

Valtiovarainministeriö pitää erittäin tärkeänä hankintalain 101 §:ään esitettyä muutosta, joka laajentaisi jälki-ilmoittamista koskevan velvoitteen myös kansallisesta hankinnasta ilmoittamiseen. Muutos parantaa merkittävästi kansallista tietopohjaa hankintojen tuloksista ja mahdollistaa markkinan toimivuutta koskevan analyysin ja kehittämistoiminnan.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana esitettyä jälki-ilmoittamisen määräaika ja korostaa sen tärkeyttä, että jälki-ilmoittamista koskeva määräaika on selkeyden ja ajantasaisen tiedon varmistamiseksi yhdenmukainen EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen jälki-ilmoittamisen kanssa. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa 101 § 3 momentissa määräaika on todettu kaksi kertaa.

Jälki-ilmoittamista koskeva muutos edistää hallitusohjelman tavoitteita ja sillä on yhteys käynnissä olevaan kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hankkeen tavoitteisiin. Valtiovarainministeriö korostaa, että jälki-ilmoittamisen velvoitteen laajentaminen on kuitenkin syytä toteuttaa tietovarantohankkeesta riippumatta mahdollisimman pian kansallisen tietopohjan parantamiseksi, kehittämistoimien mahdollistamiseksi ja julkisten varojen käytön avoimuuden lisäämiseksi.

Valtiovarainministeriö pitää lisäksi tärkeänä, että sekä kansallisten että EU:n kynnysarvot ylittävien hankintojen ilmoitusten tietosisältöjen yhdenmukainen muoto varmistetaan kaikissa sellaisissa tietojärjestelmissä, jotka lähettävät hankintoja koskevia ilmoituksia julkaistavaksi hankintailmoitukset.fi-palveluun.

EU:n vakiolomakeasetuksen mukaan kenttiä, jotka asetuksen mukaan ovat EU:n tasolla valinnaisia, ei tarvitse näkyä lomakkeella lainkaan tai niitä voidaan edellyttää pakollisina kansallisella tasolla. Lisäksi kansalliset tietotarpeet voivat edellyttää uusien kenttien lisäämistä joko kansallisiin hankintailmoituksiin tai EU-hankintailmoituksiin.

Kilpailutusjärjestelmiä koskevan tietojärjestelmämarkkinan monipuolistuessa on tärkeä varmistaa, että tietosisällöt vastaavat tosiaan eri tietojärjestelmissä tiedon käytettävyyden, käyttäjälähtöisyyden sekä hankintailmoitusten lainmukaisuuden varmistamiseksi. Nykytilassa hankintailmoitusten tietosisällön määrittää hankintailmoitukset.fi-palvelun omistaja ja valtiovarainministeriö pitää tätä tarkoituksenmukaisena.

Kuitenkin hankintalain säädökset nykytilassa jättävät tulkinnanvaraa siihen, kenellä on oikeus päättää tietosisällöistä ja rakenteista, ja tuleeko kaupallisten toimijoiden noudattaa hankintailmoitukset.fi-palveluun tehtyjä ratkaisuja.

Valtiovarainministeriö esittää, että hankintalain säädöksiä selkeytetään siten, että hankintoja koskevien ilmoitusten tulee sisältää hankintailmoitukset.fi-palvelussa määritellyt pakolliset tiedot. Säädosmuutoksissa tulisi varmistaa, että ne soveltuvat sekä kansalliset kynnysarvot että EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin ilmoituksiin kattavasti. Nykytilaa selkeyttävät säädös muutokset voitaisiin tehdä pienillä lisäyksillä hankintalain 60 §:ään, 101 §:ään sekä 102 §:ään.

Muut huomiot

Muutoksenhaku:

- Työryhmätyön aikana nousi esiin kysymys pienhankintojen muutoksenhausta ja sitä koskevan hankintalain sääntelyn tarkennustarpeista. Tällä hetkellä valitustie pienhankintoja koskevista oikaisupäätöksistä on todettu vain hankintalain esitöissä (HE

190/2009 ja HE 108/2016). Asiasta on annettu joitakin tuomioistuinratkaisuja, ja hankintalain suhde muuhun muutoksenhakua koskevaan lainsäädäntöön on aiheuttanut hankintayksiköissä epäselvyyttä. Voisi olla perusteltua, että osana muuta hankintalakiin nyt ehdotettua säädöshuoltoa laissa täsmennettäisiin pykälätasolla, miltä osin pienhankintojen muutoksenhaussa on sovellettava yhtäältä hallintovalitusta ja toisaalta kunnallisvalitusta tai aluevalitusta koskevaa sääntelyä.

- Esitysluonnoksen kohdassa 2.9.2 (sivulla 55) on hankintavalituslautakunnan perustamisen edellytyksiä arvioitaessa viitattu professori emerita Leena Halilan tekemään selvitykseen julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostamisesta ja selvityksen tuloksia arvioineen virkamiestyöryhmän raporttiin. Selvityksessä arvioitiin syitä valitusten pitkiin käsittelyaikoihin ja esitettiin ehdotuksia käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostamiseksi. Virkamiestyöryhmän raportin mukaan osa ehdotetuista muutoksista on sellaisia, että niitä tulisi edistää hankintalain muutoksen yhteydessä. Julkisia hankintoja koskevin valitusten pitkät käsittelyajat ovat ongelma, joka aiheuttaa tehottomuutta julkisissa hankintaprosesseissa, hankintasopimusten toteuttamisessa ja julkisten palveluiden järjestämisessä niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin näkökulmasta, ja siksi sen osalta on ryhdyttävä tarvittaviin muutoksiin.

Virkamiestyöryhmän raportissa on suosituksia, joiden mukaisesti hankintalaissa voitaisiin säätää yleisestä hallintoprosessilaista poiketen yksityiskohtaisemmin tietyistä valitusten käsittelyyn liittyvistä seikoista. Näitä ovat Markkinaoikeuden tutkimisvallan laajuus, valittajan vaatimus ja vaatimusten muuttaminen, markkinaoikeuden mahdollisuus rajoittaa asianosaisten kirjelmöintiä, markkinaoikeuden mahdollisuus rajoittaa markkinaoikeusprosessiin osallisia tahoja, oikeudenkäyntimaksujen korvausvelvollisuuden jakautuminen asianosaisten kesken sekä joidenkin valitusasioiden käsitteleminen kiireellisenä.

Teknisiä huomioita:

- Esitysluonnoksen kohdassa 10.3 (sivulla 107) todetaan, että kunnat ja hyvinvointialueet voisivat jatkossa perustaa hankintoja varten ilman mitään omistukseen tai määräysvaltaan liittyviä rajoituksia myös yhteishankintayksiköitä ja siirtää sidosyksiköiden yhteishankintatoiminnot näille yhtiöille. Lisäksi todetaan, että sidosyksiköt voivat perustaa myös erillisiä kaupallisia tytäryhtiöitä, jolloin ne voivat osallistua minkä tahansa hankintayksikön tarjouskilpailuun.

Voimassa olevan hankintalain 4 §:ssä kuitenkin todetaan, että yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan hankintayksikköä, joka tarjoaa yhteishankintatoimintoja ja mahdollisesti hankintojen tukitoimintoja sen *suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille* tai sellaisille hankintayksiköille, joiden oikeudesta käyttää yhteishankintayksikön toimintoja on erikseen säädetty. Lisäksi esitysluonnoksen 15 §:n muutoksen mukaan 10 %:n *vähimmäisomistusvaatimuksessa huomioidaan emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt*.

Näin ollen kunnilla ja hyvinvointialueilla ei olisi esitysluonnoksessa esitettyjä mahdollisuuksia organisoida toimintojaan.

- Hankintalaki on varsin yksityiskohtainen laki ja sitä soveltavat tyypillisesti usein myös muut kuin juristit. Lain rakenne, jossa on sen eri osien välisiä viittauksia, voi olla haastava ja siksi olisi erityisen tärkeää, että näihin sisäisiin viittauksiin ja niiden selkeyteen kiinnitetään huomioita. Esitysluonnoksen III osan 11 luvun 99 §:ssä todetaan, että 11 luvun mukaisissa hankinnoissa sovelletaan myös IV osan yhteisiä säännöksiä. Lisäksi pykälässä todetaan mitä muita lain eri osien pykäläiä III osan kansallisiin hankintoihin sovelletaan. Pykälässä todetaan erityisesti, että kansallisiin hankintoihin voidaan soveltaa IV osassa olevaa 136 §, vaikka IV osan kaikki pykälät soveltuvat kansallisiin hankintoihin. Joissain IV osan pykäläistä, kuten 136 §, on kuitenkin tehty rajaus, että ne eivät sovellu kansallisiin hankintoihin. Jos tämä rajaus halutaan poistaa, tulisi se tehdä muuttamalla 136 §:ää.

- Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lain II osassa oleva 71 § hankinnan kohteen kuvauksesta ei sovellu kansallisiin hankintoihin, mutta pykälään tehty turvallisuutta ja varautumista koskeva muutos voisi olla hyvä ulottaa koskemaan myös kansallisia hankintoja.

- Ministeriö haluaa lisäksi nostaa esille, että esitysluonnos on erityisesti perustelutekstien osalta vielä huomattavan keskeneräinen eikä vastaa kaikilta osiltaan Hallituksen esitysten laatimisohjeessa ja Lainkirjoittajan oppaassa olevia vaatimuksia esimerkiksi siitä, mitä asioita käsitellään kussakin hallituksen esityksen jaksossa, miten ja missä laajuudessa esityksen perusteluissa viitataan hallitusohjelman kirjauksiin ja miten pykäläehdotukset tulee muotoilla. Esitysluonnosta tulee näiltä osin jatkovalmistelun aikana vielä korjata ja muokata.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijainen, alivaltiosihteeri Susanna Huovinen

Finanssineuvos

Tarja Sinivuori-Boldt

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi VM JulkICT Tietopolitiikka, Isamaria Mäkiaho
 VM JulkICT Tietopolitiikka, Heikki Talkkari
 VM JulkICT Tietopolitiikka, Eeva Lantto
 VM VKO Konsernipolitiikkayksikkö, Tarja Sinivuori-Boldt
 VM VKO Konsernipolitiikkayksikkö, Tero Meltti
 VM VKO Konsernipolitiikkayksikkö, Olli-Juhani Piri
 VM KHT Yleishallinto, Anu Rajamäki
 VM KHT Yleishallinto, Salla Kalsi
 VM Kansliapäällikkö, Suvi Metsärinta-Lehmusvaara
 VM BO Finanssipolitiikan valmistelun ja analyysin yksikkö, Atro Andersson
 TEM TTM KIHU Kilpailu, Hietanen Riikka
 TEM TTM KIHU Kilpailu, Kauti Terhi
 VM KAO Hallinto ja politiikka, Ville Koponen
 VM KAO Hallinto ja politiikka, Mervi Kuittinen
 VM HVO Ohjausyksikkö, Merja Salmi
 VM HVO Ohjausyksikkö, Petri Tuominen

VN/4099/2024-VM-244

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: