

9.3.2026

Hallitusneuvos Ville Koponen, kunta- ja alueosasto
Neuvotteleva virkamies Petri Tuominen, hyvinvointialueosasto
Finanssineuvos Tarja Sinivuori-Boldt, valtionhallinnon kehittämisosasto
Lainsäädäntöneuvos Anu Rajamäki, kehittämis- ja hallintotoiminto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä 2/2026 laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla toteutettaisiin useita pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyviä tavoitteita ja kirjauksia hankintalainsäädäntöä koskien. Muutoksilla lisättäisiin tehokkuutta ja kustannussäästöjä julkisissa hankinnoissa.

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Valtiovarainministeriö pitää hallituksen esityksen tavoitteita hyvinä ja tärkeinä toteuttaa ja kannattaa esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia. Ministeriö haluaa tuoda erityisesti esiin, että se kannattaa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki) 101 §:n 3 momentin muutosta, jolla kansallisiin hankintoihin lisättäisiin vastaava velvoite jälki-ilmoituksen tekemiseen kuin tällä hetkellä on vain EU:n kynnysarvot ylittävillä hankinnoilla. Muutos on kannatettava, koska ei ole mitään perustelua sille, että kansallisista hankinnoista olisi saatavilla vähemmän tietoa kuin EU:n kynnysarvot ylittävistä hankinnoista. Tämä muutos on keskeisen tärkeä myös ministeriön kansallisen hankintatietovarantohankkeen tavoitteiden onnistumiseksi hankintojen läpinäkyvyyden parantamiseksi.

Valtiovarainministeriö on kuitenkin huolissaan sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevan ehdotuksen toteutustavasta ja siitä, onko kyseiseen ehdotukseen liittyvät tavoitteet mahdollista saavuttaa esityksessä ehdotetuin keinoin. Tältä osin ministeriö kiinnittää huomiota omistusosuusvaatimuksesta ehdotetun poikkeuksen laajuuteen sekä vaatimuksen voimaantuloa koskevien siirtymäaikojen pituuteen. Ehdotetulla sääntelyllä on havaittavissa myös sellaisia negatiivisia vaikutuksia, joiden osalta esityksen sisältöä tulisi näiltä osin vielä arvioida.

Vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan

Sidosyksikön 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevan vaatimuksen vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin on arvioitu esityksen jaksossa 5.4.2. Vaikutusarvioinnin sisältö perustuu pitkälti Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ja PricewaterhouseCoopersin tekemiin selvityksiin. Ehdotetulla vähimmäisomistusosuusvaatimuksella arvioidaan olevan useita kuntien ja hyvinvointialueiden, varsinkin pienten kuntien, toimintaa merkittävästikin vaikeuttavia seurauksia. Aiemmin etenkin hyvinvointialueita ja pienempiä kuntia on kannustettu yhteistyöhön muun muassa osaamisen ja neuvotteluvoiman parantamiseksi sekä volyymien kasvattamisesta ja investointien keskittämisestä saatavien hyötyjen vuoksi.

KKV:n arvion mukaan (s. 66) on todennäköistä, että suurimmat omistajat pysyvät sidosyksiköiden omistajina ja pienimmät joutuvat luopumaan omistuksistaan ja etsimään vaihtoehtoisia ratkaisuja tarvitsemalleen

palvelutuotannolle. Negatiiviset vaikutukset kohdistuvat 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. Pienet hankintayksiköt eivät välttämättä kykene kilpailuttamaan palveluita tehokkaasti, niillä ei ole riittäviä resursseja tai osaamista kilpailutusten toteuttamiseen, eikä markkinoilta välttämättä löydy vaihtoehtoja sidosyksiköiden tarjoamille palveluille. Kaikkien julkisten palvelujen tuottaminen ei ole yksityisille yrityksille houkuttelevaa erityisesti syrjäisillä haja-asutusalueilla. Tällöin sidosyksiköiden omistajat KKV:n arvion mukaan todennäköisesti harkitsevat oman tuotannon palauttamista, mikä kasvattaisi niille aiheutuvia kustannuksia.

Edellä todetun perusteella on siis mahdollista ja tietyiltä osin jopa todennäköistä, että ehdotettu vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus ei muuttaisi suurten kuntien toimintaa juuri lainkaan mutta ajaisi pienet, kauempana kasvukeskuksista sijaitset kunnat kestävämpään tilanteeseen, jossa ne eivät voi hankkia tehtäviensä toteuttamiseksi tarvitsemiaan palveluita sen enempää sidosyksiköiltä kuin markkinoiltakaan. Toisaalta on mahdollista, että sidosyksiköiden omistajat ryhtyvät tuottamaan tarvitsemiaan palveluita itse. Siten esitys ei valtiovarainministeriön arvion mukaan välttämättä toteuttaisi hallitusohjelman mukaisia tavoitteita parantaa julkisen sektorin tehokkuutta tai vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä.

Esityksessä arvioidaan, että varsinkin pieniin hankintayksiköihin kohdistuvat kustannukset tasaantuvat pitkällä aikavälillä markkinatarjonnan kehittyessä ja hankintayksiköiden hankintaosaamisen kehittyessä, ja esityksen negatiivisia vaikutuksia voidaan pienentää myös yhteishankintayksiköiden ja dynaamisten hankintajärjestelmien käyttämisellä, hankintaohjeistusta ja malleja kehittämällä sekä riittävän pitkällä siirtymäajalla (s. 70–71). Valtiovarainministeriö kuitenkin arvioi, että nämä seikat voivat vähentää esityksen pieniin kuntiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia vain hyvin rajatussa määrin: Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus tulisi voimaan vuonna 2027 tai viimeistään vuonna 2030, mutta tietyn alan markkinatoimijoiden tulo esimerkiksi harvaanasutuille alueille voi kestää tätä pidempään tai sellaisia ei tule tietyille alueille koskaan. Jos kyse on sentyyppisistä palveluista, joita kunnat eivät pysty omana tuotantonakaan tuottamaan, on epäselvää, millä tavoin kunnat jatkossa pystyisivät järjestämään ja tarjoamaan näitä palveluja asukkailleen. Hankintaosaamisen tai -ohjeistuksen lisääminen ei tällaisissa tilanteissa auta. Myöskään yhteishankinnoista ei ole sidosyksiköiden korvaajaksi, sillä yhteishankintayksikkö tuottaa hankintayksiköille ainoastaan kilpailutuksia, kun taas sidosyksiköt vastaavat kilpailutusten ohella muun muassa hankittavien palveluiden suunnittelusta, käyttöönotosta, ylläpidosta ja jatkuvuudesta, palveluihin liittyvästä osaamisesta ja yhteensovittamisesta muiden palveluiden kanssa sekä eri hankintojen ja sopimusten koordinoinnista koko niiden elinkaaren ajan.

Vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta johtuvien sidosyksikköjen purkautumisten vaikutusten arvioidaan olevan laajoja erityisesti ICT:n ja tiedonhallinnan toimialalla, jossa sidosyksiköiden rooli palveluketjussa on hyvin merkittävä ja moninainen (s. 67). Osassa ICT-palveluita esityksestä aiheutuvat muutuskustannukset olisivat erittäin suuret, eikä käytössä olevien sovellusten vaihtaminen toiseen olisi käytännössä vaihtoehto järkevien siirtymäaikojen kuluessa (s. 68). Näiltäkin osin suurimmat vaikutukset kohdistuisivat nimenomaan pienempiin kuntiin, joilla voidaan arvioida myös olevan kaikkein heikoimmat kyvyt vastata niihin.

Erityisenä riskinä esityksessä nähdään kyberturvallisuuden vaarantuminen, johon liittyvässä varautumisessa sidosyksiköt ovat keskeisessä roolissa (s. 74). Esitys voi näiltä osin aiheuttaa merkittäviä taloudellisia ja toiminnallisia haittoja julkiselle sektorille, koska nykyisten ratkaisujen ja palvelurakenteiden lopettaminen tai

muuttaminen voi altistaa kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan tietomurroille ja kyberhyökkäyksille ja tehdä sen haavoittuvaksi ulkomaisten tiedustelutahojen tai rikollisten hyväksikäytölle. Varsinkaan harvaan asutuilla alueilla ei välttämättä ole taloudellisia resursseja, osaamista, riittävää neuvotteluvoimaa tai markkinaehtoisia toimijoita kyberturvallisuusvaatimusten täyttämiseksi tarvittavien muutosten tekemiseen (s. 75). Siltä osin kuin markkinaehtoisia ratkaisuja on saatavilla, niiden arvioidaan olevan hinnaltaan jopa moninkertaisia sidosyksiköiltä hankittaviin palveluihin verrattuna (s. 76). On myös jossain määrin epävarmaa, miltä osin markkinaehtoisilta toimijoilta hankittavien palveluiden saatavuuteen voidaan luottaa häiriötilanteissa ja poikkeusolojen vallitessa.

Lisäksi viime kuukausina on noussut voimakkaasti keskusteluun teknologisen suvereniteetin kysymys. Maamme julkinen hallinto on toiminnassaan erittäin riippuvainen ulkomaisista teknologioista, ja epävarmassa maailmanpoliittisessa tilanteessa on alettu kansallisesti selvittää, miten tätä riippuvaisuutta voitaisiin vähentää. Tämän tyyppinen kansallisesti strateginen kokonaisuus on niin ikään sellainen, johon tarvitaan vahvoja toimintayksiköitä edistämään asioita ja tarjoamaan joustavasti ratkaisuja julkisen hallinnon organisaatioille. Nykyiset isommat ICT-alan sidosyksiköt ovat pystyneet toimimaan tämän tyyppisissä rooleissa ja ottamaan laajemmin tehtäviä ja vastuuta asiakkaidensa puolesta, mutta ehdotetun sääntelyn myötä on riskinä tällaisen keskitetyn voimavaran menettäminen.

Valtiovarainministeriö pitää edellä kuvattuja esityksen vaikutuksia erittäin huolestuttavina. Esityksen perusteluissa ratkaisuksi tarjottavat keinot, kuten yhteishankintojen hyödyntäminen, eivät edellä kuvatulla tavalla todennäköisesti riittäisi poistamaan esityksen negatiivisia seurauksia varsinkaan pienten ja syrjäisemmällä alueella sijaitsevien kuntien osalta. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat velvoitettuja hoitamaan tehtävänsä kaikissa olosuhteissa, myös poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa. Tätä on pystytty turvaamaan muun muassa pysyvien rakenteiden, kuten sidosyksiköiden, avulla. Edellä kuvatuilla riskialoilla on tärkeä pysyä turvaamaan palveluiden jatkuvuus ja saatavuus, mikä ei ole pelkillä hankintasopimuksilla mahdollista. Ministeriön arvion mukaan hyvinvointialueet sekä pienet ja keski suuret kunnat joutuisivat ehdotetun vähimmäisomistusosuusvaatimuksen myötä järjestämään merkittävän määrän ICT-palvelujaan uudelleen, mikä aiheuttanee häiriötä lakisääteisten palvelujen järjestämiselle; paikoin joudutaan rakentamaan uudet palveluorganisaatiot, rekrytoimaan osaajia, aloittamaan uusia kilpailutuksia ja tekemään uudet omistusjärjestelyt nykyisten sidosyksiköiden kanssa. Tästä aiheutuu kunnille ja hyvinvointialueille vähintäänkin kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, pahimmillaan se saattaa olla joillekin niistä ylivoimainen tai ainakin erittäin hankala tehtävä niiden toiminnan ja talouden nykytilanteessa.

KKV:n selvityksen mukaan alle 10 prosentin pienomistusten osuus on suurin henkilöstövuokrauksen, ICT- ja tietohallinnon sekä talous- ja yleishallinnon toimialoilla. ICT- ja tietohallintotoimialalla on yhteensä 25 yritystä, joista 20:llä on vähintään yksi omistaja, jonka omistusosuus on alle 10 prosenttia. Sidosyksiköiden omistusta koskevan rajoituksen muutos vaikuttaisi siten ICT- ja tietohallinnon toimialalla 20 yhtiöön. Hyvinvointialueita koskien näistä merkittävimmät ovat Istecki Oy ja 2M-IT Oy.

PricewaterhouseCoopersin selvityksen mukaan yksi tapa arvioida muutuskustannuksia on arvioida niitä sidosyksikön liikevaihdon kautta esimerkiksi seuraavilla keskiarvoisilla kertoimilla: kilpailutuskustannus 10 prosenttia palvelun arvosta tai vuoden liikevaihdosta, käyttöönottokustannus 15 prosenttia palvelun arvosta, ja palvelun lopettamiskustannus viisi prosenttia palvelun arvosta. Tällä laskentatavalla kertaluontoiset muutuskustannukset olisivat 30 prosenttia sidosyksikön liikevaihdosta. Kaikkien ICT-palveluita toimittavien sidosyksiköiden yhteenlaskettu liikevaihto on 970 miljoonaa euroa (vuosi 2023, lähde: Elinkeinoelämän

keskusliitto). Mikäli kaikki näiden sidosyksiköiden palvelut siirrettäisiin markkinaehtoisille yrityksille, kertaluonteiset muutoskustannukset yllä kuvatulla laskentatavalla olisivat 291 miljoonaa euroa. Laskelma on teoreettinen, kun vain osan alueista olisi luovuttava sidosyksikköyhtiönsä palveluista ja liikevaihto yhtiön ja alueen välillä vaihtelee paljon alueittain. Laskennassa on epävarmuuksia myös siksi, että alue voi ottaa palvelut oman hoitoonsa, jolloin kilpailutusten sijasta kustannuksia aiheuttaa oman palvelutuotannon rakentaminen.

Esityksestä arvioidaan aiheutuvan hyvinvointialueille kustannusvaikutuksia, joita ei ole tarkoitus ottaa erikseen huomioon alueiden rahoituksessa. Koska esityksessä ei ehdoteta muutoksia hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin, kyseessä ei ole hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 9 §:n mukainen tehtävämuutos, joka otettaisiin etukäteen huomioon alueiden yleiskatteellisessa rahoituksessa voimaantulo vuodesta lukien. Luonteeltaan välilliset kustannukset tulevat kuitenkin otetuiksi huomioon yleiskatteellisen rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa, jos ne ovat osaltaan kasvattaneet hyvinvointialueiden koko maan tason kustannuksia. Jälkikäteistarkistus tehdään kahden vuoden viiveellä. Vuodesta 2026 lukien jälkikäteistarkistusta ei tehdä täysimääräisesti toteutuneiden kustannusten mukaan, vaan siihen sisältyy alueille omavastuuosuus.

Ylipäättään valtiovarainministeriö kiinnittää esityksen vaikutusten osalta huomiota siihen, että kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksiköt kilpailuttavat ja hankkivat markkinoilta kuntien ja hyvinvointialueiden tarvitsemia palveluita niiden puolesta, ja ehdotettu 10 prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus saattaa ainoastaan siirtää nämä hankinnat kuntien ja hyvinvointialueiden itse tekemiksi. Tällöin hallituksen esitys ei kasvattaisi markkinoilta hankittavien palveluiden määrää, vaan etupäässä vain lisäisi julkiseen hallintoon kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Nämä jäisivät viime kädessä veronmaksajien maksettaviksi. Kun pienempiin kilpailutuksiin saadaan keskimäärin vähemmän tarjouksia kuin volyymiltään suurempiin kilpailutuksiin, ei voida pitää todennäköisenä, että tämä kilpailutusten hajautuminen pienempiin kokonaisuuksiin lisäisi merkittävästi tarjousten määrää.

Kaiken edellä todetun valossa valtiovarainministeriö on siis huolissaan siitä, saavutetaanko esityksellä todella sille hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet, vai voiko esitys pahimmillaan johtaa merkittäviin ja pitkäkestoisiin ongelmiin varsinkin pienissä kunnissa. Sen vuoksi ministeriö on talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa pyytänyt valiokuntaa vielä varmistamaan, että ehdotettu sääntely ei johda kuntien ja hyvinvointialueiden lakisääteisten palveluiden ja tehtävien keskeytymiseen tai puutteelliseen toteutumiseen. Tällaiset ongelmat voivat heijastua kuntien tai hyvinvointialueiden asukkaisiin ja laajemmin yhteiskunnan toimintaan esimerkiksi huoltovarmuuden ja kriisitilanteisiin varautumisen puutteina, tietoturvan ja kyberturvallisuuden vaarantumisena sekä kuntien tai hyvinvointialueiden taloudellisina vaikeuksina. Viime kädessä tällaiset puutteet ja niiden korjaaminen sekä siitä syntyvät kustannukset olisivat useasti valtion vastuulla.

Poikkeukset sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta

Kuten valtiovarainministeriö totesi esitysluonnoksesta lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa, sidosyksiköiden 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta olisi perusteltua säätää sellaiset poikkeukset, joilla voidaan taata hallitusohjelmassa edellytetty yleisen edun huomioon ottaminen, turvata valtion erityistehtävayhtiöiden, kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan häiriötön jatkuminen sekä estää niille aiheutuvat merkittävät lisäkustannukset.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että esityksen perusteluissa on erikseen mainittu, ettei omistususuusvaatimus koskisi kuntalain (410/2015) mukaisia kuntayhtymiä (s. 96 ja 119). Ministeriö olettaa tämän poikkeuksen koskevan myös hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaisia hyvinvointiyhtymiä, vaikkei niitä ole kyseisissä kohdissa mainittukaan.

Hankintalain 15 §:n 8 momenttiin ehdotetun poikkeussäännöksen mukaan 10 prosentin vähimmäisomistususuutta koskevaa vaatimusta ei sovellettaisi sellaisiin sidosyksiköihin, jotka on perustettu yleisen edun vuoksi tuottamaan yksinomaan rajattua ja lakisääteistä palvelua tai tämän tuottamiseen välittömästi liittyviä tietojärjestelmiä. Lisävaatimuksena on, että tällaisen sidosyksikön liikevaihto ei ylitä miljoonaa euroa vuodessa, ja tällaisen sidosyksikön kanssa tehty palvelusopimus on voimassa enintään neljä vuotta.

Valtiovarainministeriö esitti lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa, että vähimmäisomistususuutta koskevasta vaatimuksesta tulisi säätää sekä ”yleiseen etuun” että vähimmäisliikevaihtorajaan perustuvat poikkeukset. Ehdotettu 8 momentin poikkeus sisältää nämä molemmat perusteet. Ehdotettu miljoonan euron liikevaihtoraja rajaisi poikkeuksen käyttöalan kuitenkin huomattavan kapeaksi. Valtiovarainministeriö esitti lausunnossaan liikevaihtorajan suuruudeksi 20 miljoonaa euroa, sillä KKV:n arvion mukaan valtaosa sidosyksiköiden liikevaihdosta syntyy parissa kymmenessä suurimmassa sidosyksikköyhtymässä ja alle 20 miljoonan euron liikevaihdon omaavien sidosyksiköiden oma tuotanto on kaikkien sidosyksiköiden omasta tuotannosta vain 12 prosenttia. Siten 20 miljoonan euron liikevaihtoraja ei KKV:n arvion mukaan estäisi 10 prosentin vähimmäisomistususuusvaatimuksesta saatavia hyötyjä.

Näin ollen valtiovarainministeriö on esittänyt talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa valiokunnan harkittavaksi, tulisiko 15 §:n 8 momentin mukaisen liikevaihtorajan suuruutta arvioida vielä joiltakin osin uudelleen. Vaihtoehtona voisi olla paitsi liikevaihtorajan korottaminen, myös poikkeusperusteen kiinnittäminen sidosyksikön liikevaihdon sijaan sen omistajien liikevaihtoon taikka esimerkiksi sidosyksikön omistajina toimivien kuntien tai hyvinvointialueiden asukaslukuun tai maantieteelliseen sijaintiin. Viimeksi mainittujen kriteerien on esityksen perusteluissa arvioitu johtavan ongelmallisiin rajankäyntitilanteisiin ja kuntien väliseen epätasa-arvoon sekä markkinaolosuhteiden vaihtelusta johtuviin kilpailun vääristymiin (s. 83 ja 122). Tältä osin on kuitenkin huomattava, että ehdotettu omistususuusvaatimus ja 8 momentin poikkeus siitä johtavat eri kunnissa ja eri alueilla joka tapauksessa hyvin erilaisiin lopputuloksiin esimerkiksi hankintayksiköiden käytettävissä olevista resursseista ja tarjolla olevista markkinaehtoisista palveluista riippuen, kuten edellä on todettu. Ottaen lisäksi huomioon edellä kuvatut, esityksestä mahdollisesti seuraavat vakavat seuraukset kuntien ja hyvinvointialueiden ICT:n ja tiedonhallinnan toimialalle, ministeriö on pitänyt perusteltuna myös sen arvioimista, tulisiko 15 §:n poikkeussäännöksissä huomioida erityisesti ICT-toimintojen häiriötön jatkuvuus, kyberturvallisuusvaatimusten täyttäminen ja teknologisen suvereniteetin rakentaminen erilaisissa muutostilanteissa.

Kunnallinen itsehallinto

Valtiovarainministeriö toteaa viitaten esityksen vaikutuksista ja riskeistä kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaan yllä esittämäänsä, että hallituksen esitykseen sisältyvä sidosyksikkösääntely on merkityksellinen kuntien itsehallinnon kannalta, ja se voi olla sitä myös hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta. Ehdotuksen ei voida katsoa olevan ongelmaton kunnallisen itsehallinnon kuntakohtaisen toteutumisen kannalta. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta esityksellä on vaikutusta sekä kuntien tosiasiallisiin edellytyksiin suoriutua velvoitteistaan että kunnan järjestämisvastuuseen ja palvelun tuottamisen tapoihin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa kohdassa 12.4.4 viitatussa lausunnossaan PeVL 49/2016 vp, että hankintalain sidosyksiköjä koskeva sääntely on merkityksellistä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunnan mukaan kyseinen sääntely ei merkinnyt kuitenkaan niin olennaista puuttumista itsehallinnon ominaispiirteisiin, että se olisi ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan oli kuitenkin syytä tarkastella, voidaanko erityisesti kunnallisen itsehallinnon suojan kannalta merkityksellistä sidosyksikkösääntelyä pitää kaikilta osin perusteltuna.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hankinnat kunnan sidosyksiköltä, joita nyt kyseessä olevassa esityksessä rajoitettaisiin, ovat kuntien kannalta merkityksellisempiä kuin esimerkiksi edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olleet sidosyksikön ulosmyyntirajoitukset. Ministeriö toteaa, että hallinnon yksityiskohtaisen järjestämisen on katsottu kunnan itsehallinnon piiriin kuuluvaksi asiaksi. Esityksen voidaan katsoa vaikuttavan itsehallinnon kannalta merkityksellisellä tavalla siihen, miten kunta järjestää hallintonsa, sillä esityksellä rajoitetaan kunnan jo omistamien ja määräysvallassaan olevien osakeyhtiöiden käyttöä palvelujen järjestämisessä.

DigiFinland ja Maakuntien tilakeskus

Valtiovarainministeriö piti esitysluonnoksesta lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta 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. DigiFinland tarjoaa hyvinvointialueiden tarpeisiin valtakunnallisesti yhtenäisiä ratkaisuja, joita markkinoilta ei löydy valmiina. Tilakeskus vastaa hyvinvointialueissa säädetystä alueiden toimitila- ja kiinteistöhallinnon valtakunnallisesta yhtenäisyydestä ja toimii välineenä alueiden toimitila- ja kiinteistöhallinnon tehokkuuden parantamisessa.

Valtio huolehtii erityistehtäväyhtiöillä yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisistä sääntelyyn tai viranomastehtäviin liittyvistä toiminnoista. Yhtiöt toimivat oman määritellyn erityistehtävänsä mukaisella toimialalla ja täyttävät palvelutarpeita, jotka on tarkoituksenmukaista järjestää yhtenäisillä kansallisilla ratkaisuilla. Vaihtoehtoisesti omistajat voisivat kukin toteuttaa toistensa ratkaisuista 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 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 prosentin omistus. Tällä hetkellä yli 10 prosentin omistus on vain HUS-yhtymällä Maakuntien tilakeskus Oy:ssä ja valtiolla DigiFinland Oy:ssä. Vähimmäisomistusosuutta 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 omistajaohjauksen käytäntöjen kautta taata se, että yhtiöiden aiheuttamat markkinahäiriöt jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Yhtiöiden toiminnot ovat valtiolle ja muille

omistajille välttämättömiä erityistehtäviä, joiden jatkuminen edellyttää poikkeamista ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevasta säännöksestä.

Edellä sanotuista syistä valtiovarainministeriö on esittänyt talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa valiokunnan harkittavaksi, että DigiFinland Oy ja Maakuntien tilakeskus Oy rajattaisiin vähimmäisomistusosuutta koskevan säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle hankintalakiin säädettävällä poikkeussäännöksellä tai toteaisi, että poikkeuksesta tulee säätää erityislaeissa.

Siirtymäsäännökset

Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus tulisi esityksen mukaan sovellettavaksi porrastetusti. Vaatimus tulisi sovellettavaksi 1.7.2027, minkä jälkeen hankintayksiköiden ja sidosyksiköiden väliset sopimukset tulisi irtisanoa päättymään lain vaiheittaista voimaantuloa koskevien säännösten mukaisesti. Hankintayksiköt voisivat tehdä uusia, enintään vuoden voimassa olevia sopimuksia sidosyksiköiden kanssa 30.9.2026 asti. Omistusosuusvaatimus koskisi vasta 1.7.2029 alkaen sellaisia sidosyksiköitä, joiden pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä, välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä. Jos sidosyksikön kanssa solmitun sopimuksen irtisanomisesta olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyisi merkittäviä taloudellisia riskejä, sopimus voitaisiin kuitenkin yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä irtisanoa päättymään viimeistään 30.6.2030.

Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisina esitykseen sisältyviä siirtymäaikoja, jotka mahdollistaisivat tiettyjen nykyisten sopimusjärjestelyjen jatkamisen kesään 2029 tai 2030 saakka. Ehdotettu siirtymäaikasääntely olisi kuitenkin suhteellisen monimutkaista johtuen useista toisistaan poikkeavista ja erilaisin edellytyksin sovellettavissa olevista päivämääristä. Siirtymäaikojen riittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon ehdotetusta omistusosuusvaatimuksesta lukuisille hankintayksiköille aiheutuvat merkittävät lisätyöt ja -kustannukset, joita aiheutuu muun muassa sidosyksiköiden tuottamien palveluiden ja niiden tuottamistapojen analysoinnista, tarvittavista omistusjärjestelyistä, henkilöstömuutoksista, uusien sopimusten neuvottelemisesta ja solmimisesta sekä korvaavien hankintojen tekemisestä. Lisähaasteita tähän työhön tulee esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksentekoon liittyvistä muutoksenhakuprosesseista, mahdollisista ongelmista löytää nykyisten järjestelmien korvaajiksi kelpaavia palveluita etenkin harvaan asutuilla alueilla sekä siitä, että lukuisat hankintayksiköt kilpailuttaisivat samoja palveluita ja tuotteita samaan aikaan.

Yleisellä tasolla voitaneen arvioida, että mitä lyhyempi siirtymäaika on, sitä suuremmat kertaluonteiset kustannukset vähimmäisomistusosuutta koskevasta vaatimuksesta seuraisi ja sitä todennäköisemmin kunnat ja hyvinvointialueet ottaisivat palveluiden tuottamisen omaksi toiminnakseen. Vastaavasti pitkä siirtymäaika antaisi hankintayksiköille ja markkinoille riittävästi aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen ja parantaisi kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia korvata aiemmin sidosyksiköiltä hankkimansa palvelut kustannustehokkaalla markkinaehtoisella tuotannolla. Siksi valtiovarainministeriö on talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt perusteltuna, että valiokunta arvioisi vielä ehdotettujen siirtymäaikojen pituuden riittävyyttä, varsinkin jos ehdotettu 10 prosentin omistusosuusvaatimus hyväksytään nykyisin, sangen rajatuin poikkeuksin.