

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle

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

Varsinais-Suomen hyvinvointialue kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa käsittelyssä olevan hallituksen esityksen osalta seuraavaa:

Yleiset huomiot

Hallituksen esityksen taustalla olevat tavoitteet ovat yleisellä tasolla kannatettavia, mutta hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät ole oikea keino edistää tavoitteiden saavuttamista. Tämä koskee niin ehdotettua yksityiskohtaista hankintamenettelyihin liittyvää sääntelyä kuin myös hankintayksikön rakenteisiin ja toiminnan järjestämiseen liittyvää eli sidosyksiköitä koskevaa sääntelyä. Varsinais-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan esityksellä ei saavuteta kustannussäästöjä eikä se lisää kilpailua. Ehdotetusta lakimuutoksesta aiheutuu mittavia muutuskustannuksia, jotka tulee huomioida hyvinvointialueiden rahoituksesta päätettäessä.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue haluaa nostaa eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle esitettyyn sääntelyyn liittyen seuraavat yksityiskohtaiset huomiot:

- 1. Sidosyksiköjä koskeva esitetty sääntely: esitetty sääntely on epätasapainoista mm. soveltamisalan osalta, sisältää perusteluilla säätämistä ja siirtymäajat ovat riittämättömät.**
- 2. Sosiaali- ja terveystoimien hankintaa koskeva sääntely tulisi säilyttää voimassa olevan lain mukaisena tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi**
- 3. Esitetty hankinnan keskeyttämistä koskeva sääntely on epätarkoituksenmukainen eikä tuo lisäarvoa.**

Perusteluinaan Varsinais-Suomen hyvinvointialue lausuu seuraavaa:

1. Sidosyksiköitä koskeva sääntely erityisesti sen määräysvaltaa koskevien täsmennysten osalta

Yleiset huomiot sidosyksiköitä koskevasta sääntelystä

Esityksen mukaan sidosyksiköille asetettaisiin 10%:n vähimmäisomistus. Varsinais-Suomen hyvinvointialue huomauttaa, että **mahdolliset epäselvyydet yhtiökohtaisessa todellisen määräysvallan toteutumisessa ovat korjattavissa hyödyntämällä tehokkaammin nykylainsäädännössä jo olevia valvontakeinoja**. On myös huomioitava, että sidosyksiköt toimivat merkittävänä hankintayksikköinä ja noudattavat hankintalain mukaisia kilpailuttamisvelvoitteita tarjoten markkinoilla toimiville yrityksille nyt jo mahdollisuuden olla osa sitä hankintaprosessia, jolla sidosyksikkö tuottaa palveluita hyvinvointialueelle.

Olennaista sidosyksiköiden käytössä on määräysvalta ja sen täyttyminen, ei omistuksen suuruus. Mikäli lainsäätäjä katsoo, että sidosyksiköiden omistukselle on välttämätöntä asettaa numeerisia ehtoja, tarkoituksenmukaisempaa olisi rajoittaa ennemminkin omistajien lukumäärää kuin asettaa omistukselle tietty vähimmäisprosentti. Tällöin välttyttäisiin tarpeettomilta omistusjärjestelyiltä ja tämä mahdollistaisi paremmin muun muassa sen, että omistuksen suuruus myötäilisi kunkin osakkaan tuomaa liikevaihtoa. Liikevaihtoihin perustuvaa omistusosuutta voitaneen useassa tapauksessa pitää omistajien riskien ja vastuunjaon näkökulmasta oikeudenmukaisempana omistuksen määräytymisperusteena. On myös huomioitava, että mikäli lainsäädännössä asetetaan vähimmäisomistusvaatimus, se ei välttämättä vastaa osakkeen tuomaa äänivaltaosuutta.

Ehdotetut lakimuutokset voivat aiheuttaa merkittäviä kyberturvariskejä. On huomioitava, että Suomen valtio on arvioinut, että tekninen tietoturva ja kyberturvaratkaisut on tarkoituksenmukaista keskittää yhdelle toimijalle. Käytännössä valtio tuottaa kyberturvan pitkälti omana työnä Valtorin toimesta. Hyvinvointialueiden toiminta on vähintään yhtä kriittistä kuin valtion virastojen toiminta eikä perustetta sille, että hyvinvointialueiden tulisi toimia toisenlaisella toimintamallilla, ole. Lakiluonnoksessa esitetyn 10 prosentin vähimmäisomistusvaatimuksen seurauksena hyvinvointialueet joutuvat tekemään merkittäviä omistusjärjestelyjä sidosyksiköihin. Tästä tulee seuraamaan se, että kriittinen ICT-infra voi jäädä vain osalle nykyisistä omistajista, hajautua nykyistä useammalle sidosyksikölle tai siirtyä markkinaehtoiseksi ilman, että kyberturvakontrollit pystytään jatkossa keskittämään kustannustehokkaasti ja osaava resurssi varmistaen. Tämä muodostaa turvallisuusriskin, jota esitysluonnoksessa ei ole arvioitu.

a) Sidosyksikkösääntelyä koskeva soveltamisala on epätarkka (yhteisömuodot)

Säädöstekstin (hankintalain 15 § 2 mom.) sanamuoto on hallituksen esityksessä seuraava:

”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään

kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.”

Lakiehdotuksen 15 §:n sanamuodosta ei käy ilmi, mitä yhteisömuotoja sidosyksiköiden kymmenen prosentin vähimmäisomistusosuusvaatimus koskee ja onko tietyt yhteisömuodot rajattu säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallituksen esityksen perustelutekstissä todetaan, että ”omistusosuutta koskeva vähimmäisvaatimus kohdistuisi ainoastaan sellaisiin sidosyksiköihin, jotka toimivat *osakeyhtiö*muotoisena.” Koska vain lakiin kirjatut säännökset ovat oikeudellisesti sitovia, eikä esitöiden perusteluilla ole samaa velvoittavuutta, lainsäädäntövaiheessa on tärkeää varmistaa, että itse säännös on sen soveltamisalan osalta yksiselitteinen.

Hyvinvointialueilla on myös muita kuin *osakeyhtiö*muodossa toimivia sidosyksiköitä. Varsinais-Suomen hyvinvointialueella on sidosyksikköomistuksia, jotka eivät perustu osakeomistukseen. Esimerkkinä mainittakoon omistus *vakuutusyhtiölain* mukaisesta keskinäisestä vakuutusyhtiöstä (Suomen Keskinäinen Potilasvakuutusyhtiö), joka perustuu takuuosuuden omistukseen sekä omistus *osuuskuntalain* mukaisesta osuuskunnasta (Biopankkien Osuuskunta Suomi - FINBB), joka perustuu osuusmaksuun. Lisäksi keskinäisessä vakuutusyhtiössä tulee ottaa huomioon, että vakuutusyhtiölaissa on erikseen säädetty, miten kunkin osakkaan äänivalta määräytyy (vakuutusyhtiölain 5 luvun 9 §).

Kumpikin näistä yhteisöistä toimii omistajiensa sidosyksiköinä inhouse-periaatteella siten, että yhteisöjen tavoitteena ei ole lähtökohtaisesti voiton tuottaminen omistajille, vaan toimiminen omakustannusperiaatteella. Omistajina olevat hankintayksiköt tavoittelevat erillisenä kirjanpidollisena yksikkönä toimivan sidosyksikön kautta edullisia ja laadukkaita palveluja sekä läpinäkyvyyttä kustannuksiin ja kustannusrakenteeseen.

Mikäli lainsäätäjän tarkoituksena on rajata vähimmäisomistusvaatimus koskemaan pelkästään osakeyhtiölain mukaisia osakeyhtiöitä, eikä esim. takuuosuuksiin perustuvia vakuutusyhtiöomistuksia, on tärkeää, että tämä käy ilmi myös säädöstekstistä. Tällöin säännöksessä tulisi käyttää osakeomistus-ilmaisua, esimerkiksi seuraavasti:

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus ~~sidosyksiköstä~~ **sidosyksikön osakkeista** on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.

Mikäli lainsäätäjän tarkoituksena on, että säännöstä sovelletaan myös muihin kuin osakeyhtiölain mukaisiin osakeyhtiöihin, säännösteksti voi olla hallituksen esityksen mukainen, mutta mahdolliset yksittäiset soveltamisalapoikkeukset tulisi kirjata suoraan säännöstekstiin.

b) Sidosyksikkösääntelyä koskeva soveltamisala on epätarkka (konsernirakenteet)

Säädöstekstin (hankintalain 15 § 2 mom.) sanamuoto on hallituksen esityksessä seuraava:

”Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, edellytyksenä sidosyksikön käytölle on, että hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä on vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.”

Lakiehdotuksen 15 §:n sanamuoto jättää avoimeksi, miten lasketaan säännöksessä tarkoitettu ”omistus sidosyksikön emoyhtiöstä sekä sen tytär- ja osakkuusyhtiöistä.” Lakiehdotuksen esitoissa todetaan, että *”sidosyksikköä koskevaa kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimusta sovellettaisiin kokonaisarvion perusteella siten, siinä otettaisiin huomioon emoyhtiö ja sen tytär- ja osakkuusyhtiöt. Tarkoitus olisi estää erilaiset keinotekoiset järjestelyt, joiden ilmeisenä tarkoituksena olisi kiertää kymmenen prosentin vähimmäisomistusvaatimusta esimerkiksi siten, että omistusosuusehdon välttämiseksi sidosyksikkö toimisi emoyhtiönä ja omistukset jaettaisiin sen pienempiin, tytär- tai osakkuusyhtiöihin, tai joissa omistus ketjutettaisiin muulla tavoin, siten että kussakin yhtiössä kymmenen prosentin vähimmäisomistusehto täyttyisi.”*

Säännöksen sanamuoto ja sen esityöt jättävät tosiasiallisesti tulkinnanvaraiseksi sen, miten laskennassa on tarkoitettu huomioitavan konserni- ja osakkuusketjun kautta tulevat omistukset. Hallituksen esityksestä ei ilmene laskentakaavaa tai esimerkkejä, missä tilanteissa kymmenen prosentin yhteenlaskettu vähimmäisomistusosuus täyttyy (”vähintään kymmenen prosenttia, johon lasketaan omistus ---”).

c) Käänteisiä sidosyksikköhankintoja ja sisaryhtiöhankintoja koskeva tulkinta

Lain perusteluissa esitetään hankintalain 15 § pykälän 6 momentin osalta tulkinta, joka poikkeaa nykykäytännöstä. Perusteluissa esitetty tulkinta muuttaisi käänteiset sidosyksikköhankinnat sekä sisaryhtiöhankinnat sallituiksi vain sellaisissa tilanteissa, joissa yksi hankintayksikkö omistaa sidosyksiköstä 100 %. Tämä ei ilmene säännöksen sanamuodosta.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue korostaa, että lainsäätäjän on vältettävä perusteluilla säätämistä eikä voimassa olevaa tulkintaa voi muuttaa pelkillä perusteluilla. Voimassa olevaan tulkintaan tehtävä muutos edellyttäisi muutosta nimenomaisesti lain säännökseen. Tämä taas edellyttäisi huolellista valmistelua sekä muutosten vaikutusten arviointia, jota ei ole tehty.

d) Sidosyksikkösäätelyä koskevat siirtymäajat ovat liian lyhyet ja epäselvät

Hallituksen esityksessä esitetyt 15 §:n siirtymäajat ovat aivan liian lyhyet.

Siirtymäaikojen tulee olla realistisia, ei kohtuuttomia. Varsinais-Suomen hyvinvointialue pyytää lainsäätäjää kiinnittämään huomiota siihen, että vaativien hankintojen valmisteluun ja toteutukseen kuluu aikaa yleensä noin 12-24 kuukautta. Lainvoimaisten hankintapäätösten jälkeen on vielä palveluiden käyttöönottovaihe, jolla varmistetaan palveluiden hallittu siirtymä palveluntuottajalta toiselle, mukaan lukien mahdolliset liikkeen luovutukset henkilöstöineen. Määrittelemällä riittävän pitkät siirtymäajat varmistetaan se, että lainsäädännön edellyttämät muutokset kyetään toteuttamaan hallitusti ja hyvinvointialueiden riskejä pienentäen. **Säännöstä tulisi korjata siten, että siirtymäaika on vähintään kolme vuotta.**

Lakiehdotuksen esitöissä sidosyksiköiden vähimmäisomistusta ja olemassa olevien sopimusten käytön päättämistä koskevaan säätelyyn on ehdotettu vaiheittaista voimaantuloa.

Lain esitöissä todetaan:

”Ehdotuksen mukaisesti sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena olisi tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa mainittuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja tai tällaisten palvelujen tuottamiseen *välittömästi liittyviä ICT -järjestelmiä, kuten erilaisia asiakas- ja potilastietojärjestelmiä* sekä toiminnanohjausjärjestelmiä tai sähköisen asiointin palveluja, sidosyksiköiden omistusosuutta koskevaa vaatimusta sovellettaisiin 1. päivästä lokakuuta 2029 lukien.”

sekä

”Pidemmän siirtymäajan piiriin kuuluva sidosyksikkö voisi tuottaa myös lakisääteisten perus- ja erikoissairaanhoidon tai suunterveyden palvelujen tuottamiseen välittömästi liittyviä ICT-järjestelmiä kuten tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Näitä voisivat olla esimerkiksi erilaiset asiakas- ja potilastietojärjestelmät sekä toiminnanohjausjärjestelmät. Tällainen sidosyksikkö *ei kuitenkaan voisi tarjota* 15 §:n sidosyksikkösäätelyn nojalla *omistajilleen* teknisiä tukipalveluita kuten siivous, ruokahuolto tai taloushallinnon palveluja tai *yleisiä perustietotekniikan palveluja*. Perustietotekniikan palveluita ovat muun muassa työntekijöiden laitteet, mobiiliiliittymät ja toimisto-ohjelmistot ja näille tarjottava tuki sekä tietoturvapalvelut.”

Lain esitöissä mainittu 1.10.2029 tarkoittanee päivämäärää 1.7.2029.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen IT-tietojärjestelmiin liittyen lain sanamuodosta tai sen perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi, miten lainsäätäjää edellyttää toimittavan sellaisessa tilanteessa, jossa sidosyksikkö tuottaa hankintayksikölle sekä terveydenhuollon palveluiden tuottamiseen välittömästi liittyviä IT-tietojärjestelmiä että perustietotekniikan palveluita. Näiden taustalla on useimmiten kysymys sidosyksikön tuottamasta IT-kokonaistuotantoratkaisusta, jota koskeva uudelleenjärjestely mahdollisine kilpailutuksineen tai omistusjärjestelyineen tulisi voida toteuttaa yhdellä kertaa ja siten pidemmän siirtymäajan puitteissa.

Varsinais-Suomen hyvinvointialue katsoo, että siirtymäsäännöstä tulisi korjata kuulumaan seuraavasti:

Tämän lain 15 §:n 2 momenttia sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta ~~2027~~ **2029**. Mainittua momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä heinäkuuta ~~2029~~ **2031** sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä ***tai tällaisten tietojärjestelmien ja perustietotekniikan palveluiden yhdistelmiä.***

Tämän lain 15 §:n 2 momentissa säädetystä edellytyksestä sidosyksikön käytölle riippumatta hankintayksikkö voi tehdä uusia mainitussa pykälässä tarkoitettuja määräaikaista sopimuksia sidosyksikkönsä kanssa 30 päivään syyskuuta 2026. Näiden sopimusten voimassaoloaika voi olla korkeintaan yksi vuosi.

Sidosyksiköt ovat kilpailuttaneet merkittävän määrän toimintaa tukevia sopimuksia eri markkinatoimijoiden kanssa. Muutokset sidosyksikön omistuspohjassa ja sitä kautta pienentyvät palveluvolyymit johtavat sidosyksikön ja yksityisten markkinatoimijoiden välisten sopimusten muuttamiseen ja todennäköisesti ennen aikaiseen irtisanomiseen.

Kustannusten kasvua ja mahdollisia yksityisoikeudellisia sopimusriita-asioita ja sanktioita tulisi pyrkiä välttämään. Pidempää siirtymäaika puoltaa osaltaan se, että sopimusten muutokset ja uudelleen kilpailutukset on pystyttävä toteuttamaan suunnitelmallisesti ja hallitusti.

2. Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintoja koskeva luku tulee säilyttää omanaan

Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintaa koskevan hankintalain luvun 12 yhdistäminen kansallisia hankintoja koskevaan lain lukuun 11 ei ole hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla kannatettava tai tarkoituksenmukainen. Esityksessä kuvattu yhdistämistapa on sekava ja aiheuttaa mahdollisia soveltamisongelmia.

Soveltamisen näkökulmasta erilliset luvut kansallisille hankinnoille sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoille ovat edelleen perusteltuja. Paluu vuoden 2007 hankintalain systematiikkaan ei ole kannatettava, sillä liitteen E mukaisien hankintojen tausta on EU:n hankintadirektiivissä, toisin kuin kansallisia hankintoja koskevan sääntelyn. Ehdotetun systematiikan muutoksen hankaluus on nähtävissä uuteen lukuun 11 sisältyvistä pykälätason muutosehdotuksista (§:t 101, 101b, 102, 105, 106), joissa joudutaan monelta osin yksilöimään, mitä lainkohtia milloinkin tulee soveltaa. Soveltamisen näkökulmasta muutos on monimutkainen ja se tulee aiheuttamaan ongelmia käytännön soveltamistilanteissa.

Selkeämpää olisi säilyttää nykyisen lain voimassa oleva luku 12 sellaisenaan olemassa ja tehdä siihen tarvittavat viittaukset esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin (612/2021).

3. Hankinnan keskeyttämistä koskeva esitetty sääntely

Esityksessä 125 §:n 1 momenttia muutettaisiin hankinnan keskeyttämistä koskevalta osalta siten, että avoimena menettelynä toteutettu hankinta tulisi keskeyttää, jos hankintayksikkö saa tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Mikäli hankintayksikkö haluaisi edelleen täyttää hankintatarpeen julkisena hankintana, tulisi järjestää uusi tarjouskilpailu. Hankintamenettely olisi uusittava vain kerran.

Esitys ei ole hyvinvointialueen näkökulmasta kannatettava. **Käytännössä ehdotus lisää hallinnollista taakkaa ja mahdollisesti pitkittää kilpailutusprosesseja ja synnyttää uusia valitusperusteita.** Käytännössä yhden tarjouksen saaminen kilpailutuksessa ei useinkaan johdu hankintayksikön toimenpiteistä, vaan markkinatilanteesta ja -tarjonnasta. Esimerkiksi sairaalaympäristöön liittyvien hankintojen osalta markkinoilla saattaa olla vain kaksi relevanttia tarjoajaa, joista toinen saattaa jättää syystä tai katta toisesta tarjoamatta tarjouskilpailussa. Innovatiivisten hankintojen edistämisen näkökulmasta yhden tarjouksen pakollinen hylkääminen ei johda oikeaan lopputulokseen, koska ko. tilanteissa yksi tarjous tulisi olla mahdollista hyväksyä. Näissä tilanteissa kilpailutuksen uusiminen ei tuo mitään lisäarvoa aiempaan prosessiin.

Lopuksi

Sääntelyä lisäämällä ei lähtökohtaisesti saavuteta säästöjä. Pakollisten kilpailutusprosessien velvoitteiden lisääminen voi vaikuttaa käytännön tasolla negatiivisesti niillä tavoiteltuihin päämääriin, jos hankintoja tekevien tahojen resurssit kohdentuvat vain sääntelyn noudattamisesta selviytymiseen. **Kansallisella tasolla olisi toivottavaa keskittyä velvoittavan sääntelyn sijaan neuvonnan ja tuen tarjoamiseen hankintayksiköille, hyvien käytäntöjen ja toimintamallien levittämiseen sekä uusien, vaikuttavuutta lisäävien toimintamallien kehittämiseen.** Säästöjen ja kilpailun osalta hankintayksiköille tulisi tarjota laajemmin erilaista menettelyvalikkoa siitä, minkälaisilla mekanismeilla kilpailua voidaan yksittäisissä hankintatilanteissa lisätä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on jo tehnyt tästä toivotunlaisia avauksia hyvinvointialueiden osalta. Tätä työtä olisi toivottavaa jatkaa.

Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti omassa lausunnossaan huomiota siihen, että esitys on viimeisteleminen. Varsinais-Suomen hyvinvointialue toteaa, että esitys on edelleen puutteellinen ja siinä on sekä kirjoitus- että asiavirheitä. Lain soveltaminen esitetyssä muodossa tulee johtamaan moniin ongelmiin myös näiden virheellisyysien osalta.

Loppuun Varsinais-Suomen hyvinvointialue painottaa, että **erityisesti sidosyksiköiden rakenteisiin ja omistusosuuksiin liittyen koskevista järjestelyistä aiheutuu mittavia muutuskustannuksia, jotka tulee huomioida hyvinvointialueiden rahoituksesta päätettäessä.**

Lisätiedot:

kumppanuusjohtaja Katariina Huikko, puh. 0505712968

hallintojohtaja Jari-Pekka Tuominen, puh. 0405664854

Turussa 17.3.2026

VARSINAIS-SUOMEN HYVINVOINTIALUE