

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö:

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

Lausunnonantajan lausunto

Kainuun hyvinvointialue kannattaa hallitusohjelman kirjauksen vahvistamista, että palvelujen jatkuvuus ja räätälöidyt suorahankinnat voidaan huomioida hankintalain puitteissa, vaikka tämä edellyttääkin huolellista perustelua. Käytännössä tämä mahdollistaa elämänmittaisten asiakaspalveluiden jatkumisen ilman katkoksia ja vähentää riskiä siitä, että asiakkaat jouduttaisiin kilpailutusten seurauksena siirtämään palveluntuottajalta toiselle.

Hankintalain 12 luvun poistaminen vahvistaa sote-lainsäädännön merkitystä hankintojen ohjauksessa. Jatkossa sote-palveluiden laatuvaatimukset perustuvat entistä enemmän hyvinvointialueiden järjestämislakiin, eivätkä niinkään hankintalain yksityiskohtaisiin sääntöihin. Tämä voi selkiyttää sote-palveluhankintojen perusteita ja mahdollistaa paikallisten olosuhteiden paremman huomioimisen – erityisesti alueilla, jotka ovat maantieteellisesti laajoja ja joissa tarjonta on kapeaa, kuten Kainuussa.

Pakollinen markkinakartoitus yli 10 M€ hankinnoissa lisää sekä valmistelutyötä että hankinnan läpivientiin kuluvaan aikaa. Tämä korostaa tarvetta ennakoida hankintoja nykyistä paremmin ja vaatii hankintayksiköltä riittävää osaamista ja suunnitelmallisuutta. Mikäli organisaation kyvykkyys ei riitä, on vaarana, että hankintoja valmistellaan kiireessä. Tällöin markkinatuntemus jää heikommaksi, tarjouspyyntö ei välttämättä houkuttele tarjoajia ja riski heikkolaatuisten tai liian vähäisten tarjousten saamiseen kasvaa.

Harvaan asutulla alueella, kuten Kainuussa, toimintaympäristö on haastava ja todellista kilpailupotentiaalia ei aina ole. Tämän vuoksi markkinakartoitus tai uudelleenkilpailutus ei todennäköisesti lisää tarjontaa. Kainuun näkökulmasta osa velvoitteista voi siten olla irrallisia alueen todellisesta markkinatilanteesta. Koska sote-palveluissa Kainuu on riippuvainen pienestä määrästä tuottajia, turhat kilpailutukset voivat pahimmillaan heikentää palvelujen saatavuutta.

Lain kohtaan ehdotetut lisämaininnat erilaisista arviointityökaluista voivat lisätä tietoisuutta markkinakartoituksen laaja-alaisesta sisällöstä ja tällä tavoin osaltaan kannustaa hankinnan huolelliseen valmisteluun. Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisempaa olisi säilyttää markkinakartoitus vapaaehtoisena ja vapaamuotoisena, jotta se voidaan toteuttaa kuhunkin hankintaan ja tilanteeseen parhaiten sopivalla, eniten hyötyä tuottavalla tavalla.

Hankintayksikön näkökulmasta ehdotettu lähtökohta, jonka mukaan hankinta tulee jakaa osiin, on erikoinen. Hankinnan jakaminen osiin ei automaattisesti tuo säästöjä, kustannustehokkuutta tai muita hyötyjä, ja ehdotettu velvollisuus voi kannustaa hankintayksiköitä jakamaan hankintoja myös silloin, kun se ei ole esimerkiksi hallinnollisesti tai taloudellisesti kannattavaa.

On huomioitavaa, että myös voimassa olevan lainsäädännön nojalla hankintayksikkö voi keskeyttää hankinnan ja tehdä vaatimuksiin tai asiakirjoihin muutoksia, jos kilpailutuksessa on

saatu vain yksi tarjous. Ehdotettu muutos ei tuo lisäarvoa voimassa olevaan lain velvollisuuksiin tai mahdollisuuksiin verrattuna.

Käytännössä ehdotettu muutos voi johtaa siihen, että hankintamenettelyn kesto venyy ja menettelyn aiheuttama työmäärä lisääntyy sekä hankintayksiköllä että tarjoajalla. Hankintayksiköllä on jo nykyisellään toisiaan vaikeuksia toteuttaa hankintoja riittävän nopeasti tarpeen ilmetessä, ja oikeuskäytännössä suorahankinnan kiireperustetta on tulkittu hyvin suppeasti. Hankintamenettelyn entistä pidempi kesto pahentaa näitä ongelmia. Lisäksi hankintojen pakollinen osiin jakaminen monimutkaistaa sopimushallintaa.

Kainuun kaltaisilla alueilla kapeat markkinat voivat edelleen johtaa tilanteisiin, joissa tarjouksia tulee liian vähän. Tämä lisää riskiä turhista uudelleenkilpailutuksista, viivästyksistä ja kustannusten kasvusta ilman todellista kilpailuhyötyä. Lisäksi muutokset kasvattavat merkittävästi hankintayksikön henkilöstöresursseihin kohdistuvaa painetta, koska valmistelun ja hallinnoinnin työmäärä kasvaa.

Sidosyksikköjen vähimmäisomistusosuuden nostaminen tarkoittaa, että Kainuun hyvinvointialueen on arvioitava uudelleen omat omistusosuutensa sidosyksiköissä. Tämä koskee erityisesti ICT-, taloushallinto- ja tukipalveluyhtiöitä. Useissa Kainuun käyttämissä yhtiössä omistusosuus jää alle esitetyn uuden vähimmäisrajan, todennäköisesti syntyy tarve myydä, ostaa tai järjestellä omistuksia. Koska omistusosuus on Kainuussa usein pieni, tämä voi johtaa siihen, että esimerkiksi ICT-ratkaisut joudutaan kilpailuttamaan. Kilpailutus voi nostaa kustannuksia erityisesti räätälöidyissä toimialakohtaisissa järjestelmissä, aiheuttaa siirtymäkustannuksia ja integraatiohaasteita sekä muutoksia Kainuun hyvinvointialueen ICT-arkkitehtuurissa ja palvelurakenteessa.

Siirtymäaika on haastava, koska omistusjärjestelyt ja kilpailutukset on tehtävä nopeasti, lisäksi siihen sisältyy merkittäviä muutuskustannuksia ja epävarmuutta. Kainuun vähäinen henkilöstöresurssi ICT ohjauksessa ja hankinnoissa korostaa riskiä.

Ehdotettu vähimmäisomistusosuuden nosto vahvistaisi todennäköisesti suurten markkinatoimijoiden asemaa, koska pienemmillä toimijoilla ei useinkaan ole mahdollisuutta täyttää omistusvaatimusta tai järjestellä omistusrakenteitaan. Nykyiset sidosyksikkörakenteet ovat mahdollistaneet myös pienempien yhtiöiden toiminnan, mutta uudistus voi heikentää niiden toimintaedellytyksiä ja jopa vaarantaa niiden olemassaolon.

Esitetty ehdotus olettaa, että palvelut voidaan korvata markkinaehtoisilla toimijoilla. Kainuu on harvaan asuttu alue, jossa kilpailua on vähän, joten kilpailutus ei välttämättä laske kustannuksia. Osa sidosyksiköiden palveluista ovat luonteeltaan paikkaan sidottuja (pesula, ateriapalvelut, jätehuolto, osa sote-tukipalveluista) -markkina ei toimi. Kainuu ei todennäköisesti saavuta säästöjä samassa määrin kuin suuret kaupunkialueet.

Hallinnollinen työ ja resurssitarve kasvavat omistusjärjestelyjen, sopimusten uusimisen ja kilpailutusten valmistelun myötä. Riskinä on sopimusten katkokset ja palvelutuotannon häiriöt. Lisäksi kustannukset voivat kasvaa, mikä heikentää hyvinvointialueen taloudellista kestävyyttä ja säästöpotentiaali on siten selvästi valtakunnallista keskiarvoa matalampi.

Hankintojen avoimuutta ja valvontaa koskevien vaatimusten tiukentuminen edellyttää hankintayksiköltä entistä tarkempaa juridista osaamista sekä tarjouspyyntöjen että sopimusten laadinnassa. Kiristyneet vaatimukset lisäävät myös riskiä virheisiin, joista voi seurata merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, kuten sopimusten mitätöinti, seuraamusmaksut tai muut sanktiot.

Vaikka Kainuun hyvinvointialueelle ei ole tehty erillistä taloudellista vaikutusarviota, on selvää, että hankintalain muutokset kasvattavat hankintayksikön työmäärää. Kainuun kustannusvaikutuksia voidaan arvioida suhteessa valtakunnallisiin kokonaiskustannuksiin. Mikäli kilpailu aidosti lisääntyisi, se voisi tuoda säästöjä, mutta Kainuussa markkinat ovat useilla aloilla kapeat. Siksi kilpailun tuomat säästöt jäänevät todennäköisesti pienemmiksi kuin valtakunnallisissa arvioissa keskimäärin.

Kainuun hyvinvointialueen näkökulmasta hankintalain muutosten tuomat hyödyt jäävät melko vähäisiksi. Sote-lainsäädännön laatuvaatimusten vahvistuminen voi helpottaa hankintojen perustelua, ja avoimuuden lisääntyminen voi parantaa toimittajien laatua. Haittoina voidaan todeta, että muutokset lisäävät huomattavasti hallinnollista työtä ja kasvattavat riskiä turhista kilpailutuskiirroksista. Sidosyksikköjä koskevat uudet vaatimukset voivat pakottaa kilpailuttamaan palveluja, joita ei harvaan asutuilla alueilla ole todellisuudessa saatavilla. Lisäksi valvonnan kiristyminen lisää juridista riskiä ja edellyttää hankintayksiköltä nykyistä vahvempaa osaamista.

Uudet velvoitteet todennäköisesti kasvattavat kustannuksia, viivästyttävät hankintoja ja voivat olla osittain epärealistisia Kainuun markkinatilanteeseen nähden, koska tarjonta on monilla aloilla kapeaa. Lisäksi siirtymäsäännökset ovat erittäin tiukat, ja niiden aikataulut eivät ole realistisia hyvinvointialueen toiminnan kannalta.

Sidosyksikköjä koskeva siirtymäaika on erityisen haastava, koska se edellyttää sekä omistusjärjestelyjen että mahdollisten kilpailutusten toteuttamista hyvin nopealla aikataululla. Uudelleen järjestettäviä palveluita ja kilpailutettavia sopimuksia on paljon ja tämän takia hankinnat olisi vaiheistettava usealle vuodelle. Kaikkia kilpailutuksia ja käyttöönottoja ei voida tehdä samanaikaisesti. Lisäksi on huomioitava nykyisinkin kilpailutettavien palvelujen ja hankintojen tulevat kilpailutukset, käyttöönotot ja niissä tarvittavat resurssit.

Kun useat eri hyvinvointialueet joutuvat tekemään vastaavia kilpailutuksia samaan aikaan, muutoksesta hyötynevät ensivaiheessa erilaisia kilpailutuspalveluita tarjoavat konsulttiyritykset sekä pidemmällä aikavälillä suuret yritykset sellaisilla toimialoilla, joissa sidosyksikköhankintoja käytetään. On huomioitavaa, että korvaavaa markkinaehtoista toimintaa ei välttämättä ole saatavilla taikka kannattavaa järjestää, esimerkiksi haja-asutusalueilla. Tilanne voi nostaa suoraan hankintojen kustannuksia ja heikentää hyvinvointialueiden neuvotteluasemaa. Siirtymävaiheeseen liittyy lisäksi huomattavia muutuskustannuksia sekä epävarmuutta palvelujen jatkuvuudesta. Siirtymäajan on oltava riittävän pitkä, jotta hyvinvointialueilla on mahdollista mukauttaa toimintansa uuteen lainsäädäntöön ilman, että palvelujen jatkuvuus ja turvallisuus vaarantuu.

Kainuun hyvinvointialue kannattaa kustannustehokkuuden saavuttamista ja sidosyksiköiden käytön rajoittamista muilla keinoin kuin vähimmäisomistusvaatimuksella. Nykysääntelyyn

pohjautuvaa sidosyksikkömääritelmää tarkentavat sanamuodot lainsäädäntöön ovat perusteltuja, mutta sidosyksikkökriteeristön kiristäminen merkittävästi nykytilasta johtaa täysin tavoitteiden vastaisiin tuloksiin esimerkiksi julkisten varojen tehokkaan käytön ja huoltovarmuuden turvaamisen osalta.

Kainuun hyvinvointialueelle on tärkeää keskittyä ydintehtäviinsä ja varmistaa, että tukipalvelut järjestetään kustannustehokkaasti. Monissa tukipalveluissa tehokkuus syntyy keskittämisestä, harva alue on riittävän suuri tuottaakseen itse nämä palvelut kannattavasti. Tehokas ja säästöjä tuova sidosyksikön toiminta on julkisten hankintojen tehostamista ja järkevää julkisten varojen käyttöä, pelkkä omistusmuoto tai -osuus ei sitä ratkaise.

Kainuun hyvinvointialue on kooltaan pieni, joka vaikeuttaa sen realistisiin mahdollisuuksiin omistusosuuksien hankkimisesta, vaikka siihen olisi halukkuuttakin. Muutos voi siis johtaa siihen, että pienemmät hankintayksiköt jäävät sidosyksikkötoiminnan ulkopuolelle. Samalla jouduttaisiin luopumaan täysin toimivista ja lisäarvoa tuottavista yhteistyömalleista ja niistä hyödyistä mitä erityisosaamisen keskittämällä näihin yksiköihin on ollut.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan voimassa oleva sääntely ja sen tulkinta oikeuskäytännössä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonta ovat toimivia ja ohjaavat sidosyksikköjen käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Hyvinvointialueita voidaan ohjata tekemään analyyskejä sidosyksiköiden kautta järjestetyistä palveluista, niiden markkinatilanteesta ja valittujen tuotantotaparatkaisujen kustannusvaikuttavuudesta. Lisäksi sidosyksikköjen virheellistä käyttöä koskien voidaan antaa informaatio-ohjausta. Hankintoja valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto on jo suunnannut valvontaa sidosyksikköhankintoihin.

Kainuun hyvinvointialue yhtyy Hyviliin 4.3.2026 antamassa lausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan muutuskustannukset tulee korvata hyvinvointialueille. Hallituksen esityksen taloudelliset vaikutusarviot ovat erittäin epävarmoja ja erityisesti niiden arviointia tulee edelleen tarkentaa ennen päätöksen tekoa. On välttämätöntä varautua siihen, että muutuskustannukset korvataan hyvinvointialueille ja arvioida tämän jälkeen muodostuva kokonaisvaikutus julkisen talouden kannalta.

Jaana Mäklin

Asiakkuus- ja hankintajohtaja

Kainuun hyvinvointialue