Sosiaali- ja terveysministeriö

Lisäselvitys

21.10.2025

VN/14214/2025
VN/14214/2025-STM-130

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Asia HE 111/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvitys perustuslakivaliokunnalle asiassa HE 111/2025 vp

1 Johdanto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä (jäljempänä ”*STM*”) kirjallista lisäselvitystä koskien hallituksen esitystä eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi HE 111/2025 vp (jäljempänä ”*hallituksen esitys*”). STM toimitti lisäselvityksen valiokunnalle 14.10.2025 (Asiakirjan tunnus VN/14214/2025-STM-126).

STM täydentää lisäselvitystä toisen kysymyksen osalta ministeriöllä olevien tietojen perusteella. Toteamme kuitenkin, että hallituksen esityksessä käytetyt apteekkien taloudellista asemaa koskevat tiedot perustuvat Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean (jäljempänä ”*Fimea*”) kokoamiin apteekkitaloustietoihin. Ministeriöllä ei ole hallussaan tarkempia tietoja vaan ne ovat saatavissa vain Fimeasta.

2 Apteekit, joille sopeuttamistoimet eivät olisi mahdollisia

Lisäselvityspyynnön toisessa kysymyksessä STM:ä pyydetään tekemään selkoa siitä hallituksen esityksestä välittyvästä käsityksestä, että osa apteekeista ei välttämättä voisi sopeuttaa toimintaansa sekä siitä, millaisia apteekkeja (suuruus, maantieteellinen jakauma) näiden arvioidaan olevan. Lisäselvityspyynnössä viitataan lisäksi hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluihin (s. 156), jossa on todettu olevan mahdollista, että osa laskennallisesti tappiollisista apteekeista ei esimerkiksi pienentyneen asiakaskunnan vuoksi pystyisi toimenpiteistä huolimatta jatkamaan liiketoimintaa kannattavasti.

Hallituksen esityksessä (s. 89-90) on todettu olevan todennäköistä, että osa apteekeista ryhtyisi ehdotettujen muutosten vuoksi sopeuttamaan liiketoimintaansa. Sopeuttamistoimet riippuisivat apteekin olosuhteista. Nämä esityksessä mainitut apteekkikohtaiset olosuhteet liittyvät osaltaan siihen, että apteekkien talous on voimakkaasti polarisoitunut. Apteekit ovat liikevaihdoltaan keskenään erilaisia ja niiden taloudelliset toiminta-edellytykset riippuvaisia mm. liikepaikasta (ks. tarkemmin hallituksen esityksen s. 80). Toisaalta olosuhteisiin vaikuttaa se, kuinka paljon apteekki myy esimerkiksi vapaan kaupan tuotteita tai tarjoaa palveluita ja esimerkiksi se, onko apteekilla ns. erillisyhtiö (ks. tarkemmin hallituksen esityksen s. 81-83). Lisäksi apteekkien toimintaa koskeva erityissääntely rajoittaa osaltaan sitä, millaisiin sopeuttamistoimiin apteekki voisi ryhtyä (ks. lisäselvityksemme 14.10.2025).

Edellä mainituista syistä on mahdollista, että ehdotettujen lakimuutosten vuoksi olisi joitakin apteekkiluvanhaltijoita, jotka arvioisivat, että niiden apteekkiliikkeen harjoittaminen ei olisi liiketaloudellisesti kannattavaa. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä on mahdollistettu lääkelakiin väliaikaisesti lisättävän säännöksen (uusi 53 a §) avulla, että tällainen apteekkiluvanhaltija voisi poistua apteekkimarkkinalta nykyistä nopeammin.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Sosiaali- ja terveysministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
PL 33 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 8 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	02951 63415 +358 2951 63415	kirjaamo.stm@gov.fi stm.fi

Sellaisia apteekkeja, jotka eivät voisi sopeuttaa toimintaansa, ei ole Fimealta saatujen tietojen mukaan mahdollista luotettavasti tunnistaa. Mahdolliset sopeuttamistoimet ja se, missä määrin niihin voidaan ryhtyä, ovat kunkin apteekkarin omassa harkinnassa. Lisäksi apteekkien toimintaa koskeva erityissääntely rajoittaa jossain määrin apteekkien mahdollisuuksia tehdä joitakin sopeuttamistoimia.

Laskennallisesti tappiollisten apteekkien osalta hallituksen esityksessä on todettu, että ennen ehdotettuja muutoksia laskennallisesti tappiollisia apteekkeja on ollut Suomen markkinalla vuosina 2023-2024 yhteensä 21 kappaletta. Ehdotettujen muutosten myötä arvioidaan vuosien 2023-2024 tietoihin perustuvassa simulaatiossa, että laskennallisesti tappiolliseksi muuttuisi 24 uutta apteekkia lisää. Laskennallisesti tappiolliset apteekit näyttäisivät sijoittuvan pääasiassa kaupunkimaisiin kuntiin (93 %). Laskennallisesti alle 0 euron tuloksen saavat uudet apteekit sijoittuisivat 15 eri hyvinvointialueelle, mutta niistä 19 sijaitsisi kuitenkin Uudellamaalla. Ehdotettujen muutosten laskennallisissa vaikutuksissa näyttäisi arvioinnin perusteella olevan paljon hajontaa apteekkien välillä, mutta lääkemyyntiin perustuva liiketoiminnan laskennallinen tappiollisuus ei näyttäisi erityisesti keskittyvän pieniin apteekkeihin. Osana vaikutusten arviointia tarkasteltiin otosta (n=10) laskennallisesti tappiollisista apteekeista, joissa reseptuuri eli vuonna 2024 toimitettujen lääkemääräysten lukumäärä vaihteli 73 000–421 000 välillä. Farmaseuttisen henkilöstön määrä vaihteli 4–13 henkilön välillä ja apteekkien aukioloajat olivat 55-80 tuntia viikossa (otteet hallituksen esityksen s. 86-87).

Täydennämme seuraavassa hallituksen esityksen tietoja niistä 45 apteekista, joiden arvioidaan tulevan laskennallisesti tappiolliseksi (mukaan lukien ne 19 apteekkia, jotka olivat laskennallisesti tappiollisia jo ennen ehdotettuja lakimuutoksia ja kaksi toimintansa vuonna 2024 aloittanutta apteekkia). STM:llä ei ole käytettävissään vastaavaa analyysiä muista apteekkien laskennallisen voiton luokista, kuten esimerkiksi apteekeista, joiden laskennallisen voiton arvioidaan olevan 0 – 100 000 euroa. Näiden tietojen osalta ministeriön tiedot pohjautuvat kokonaisuudessaan Fimealta saatuihin tietoihin ja analyyseihin.

Tarkasteltujen 45 laskennallisesti tappiollisen apteekin olosuhteet näyttäisivät vaihtelevan. Apteekkien tappio ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja vaihtelisi suuresti, ollen enimmillään yli -400 000 euroa. Keskimäärin tappio ennen tilinpäätössiirtoja ja veroja olisi -95 800 euroa ja mediaani -51 700 euroa. Apteekkien reseptuuri (eli toimitettujen lääkemääräysten määrä vuonna 2024) vaihtelisi noin 10 700 - 422 700 reseptin välillä, aukioloaika 40 – 95 viikkotunnin välillä ja kokoaikaisen farmaseuttisen henkilökunnanmäärä 1 - 32 henkilön välillä. Näillä apteekeilla olisi yhteensä kahdeksan oikeutena olevaa sivuapteekkia ja kaksi apteekkiluvan ehtona olevaa sivuapteekki. Yhteensä 20 apteekilla olisi apteekin yhteydessä toimiva osakeyhtiö. Osakeyhtiötoiminnan huomioimisen jälkeen 28 apteekin arvioidaan olevan laskennallisesti tappiollinen. Lisäksi Fimea on päivittänyt arviotaan ja uusien tietojen perusteella laskennallisesti tappiolliset apteekit eivät pääsääntöisesti olisi alueensa ainoita apteekkeja. Niistä 2-3 apteekkia, jotka sijaitsisivat Itä- ja Pohjois-Suomessa, näyttäisivät kuitenkin olevan alueensa ainoa apteekki. Kaksi apteekkia näyttäisi sijaitsevan kuntaryhmityksen mukaan kaupunkimaisilla alueilla, mutta kuitenkin niin kaukana kaupunkikeskuksesta, että etäisyys lähimpään apteekkiin kasvaisi alueen väestön kannalta, mikäli apteekkipalvelut alueella loppuisivat. Yksi tarkastelluista apteekeista sijaitsisi maaseutumaisella alueella. Tämä tarkoittaisi sitä, että mikäli näiden apteekkien apteekkiluvanhaltija luopuisi apteekistaan, tulisi todennäköisesti väestön apteekkipalvelujen turvaaminen edellyttämään Fimeassa toimenpiteitä. Ensin apteekkilupa laitettaisiin hakuun ja mikäli sille ei olisi hakijoita, sen jälkeen harkittaisiin sen muuttamista sivuapteekiksi (Fimealta 20. - 21.10.2025 saadut tiedot). Viranomaisen toimintamahdollisuuksia palvelujen turvaamiseksi on kuvattu hallituksen esityksen sivulla 90.

Ministeriön käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista arvioida, kuinka moni näistä 45 apteekista olisi sellainen, jonka ei olisi mahdollista sopeuttaa toimintaansa. On kuitenkin huomattava, että laskennallinen tappiollisuus ei tarkoittaisi sitä, että apteekki olisi toimintakyvytön. Laskennallinen tappiollisuus voisi johtua monista eri tekijöistä, olla luonteeltaan väliaikaista tai korjattavissa apteekin sopeuttamistoimien avulla. Laskennallinen tappiollisuuden syynä voisi olla omistajanvaihdos, apteekkitoiminnan aloitus tai esimerkiksi iso investointi, muutto tai muu satunnainen kulu. Etenkin toiminnan alussa on tavallista, että apteekkarille voi muodostua poikkeuksellisia kuluja muun muassa tarvittavien alkuinvestointien vuoksi ja myös apteekkitoiminnassa voi asiakasvirtojen muodostuminen edellyttää aikaa.

Kannattavuuden tarkastelun sijasta voisi osassa laskennallisesti tappiollisissa apteekeissa olla kysymys väliaikaisista maksukykyyn liittyvistä haasteista. Maksukyvyssä voi tapahtua muutoksia tilikauden aikana myös kannattavassa liiketoiminnassa. STM:n näkemyksen mukaan ehdotetut voimaantulosäännökset tarjoaisivat apteekkiluvanhaltijoille mahdollisuuden arvioida ehdotettujen muutosten tosiasiallisia vaikutuksia toimintaan ja ryhtyä tarpeellisiin toimiin – tai luopua apteekkitoiminnasta poikkeuksellisesti kevennetyllä menettelyllä.

On myös huomionarvoista, ettei esimerkiksi apteekkiveron maksamisen ajankohtaan esitetä muutoksia. Apteekkivero maksetaan oma-aloitteisesti verovuotta seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä, mikä myös tukee apteekkarin muutoksiin sopeutumista. Lisäksi rajatun itsehoitolääkevalikoiman apteekkien ulkopuolinen myynti käynnistyisi hallituksen esityksen mukaan vasta vuoden 2027 alusta alkaen. Apteekit voisivat

soveltaa rajattuun valikoimaan kevennettyä hintasääntelyä vuoden 2026 alusta alkaen ja poistaa ne apteekkiveron perusteesta jo vuodelta 2026 maksettavan apteekkiveron osalta. Nämä seikat osaltaan apteekkien mahdollisten sopeuttamistoimien lisäksi loiventavat ehdotettujen lääketaksamuutosten vaikutuksia.

Neuvotteleva virkamies Tuija Metsävainio

Jakelu Eduskunnan perustuslakivaliokunta