Annika Korpela

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Pyyntö lausunnosta

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

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta asiasta. Esityksessä esitettyjen muutosten tavoite on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen toimintaedellytyksiä sekä lisätä yritysten edellytyksiä osallistua julkisen sektorin tarjouskilpailuihin. Esityksellä tavoitellaan myös kustannussäästöjä julkisessa hankinoissa. Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta nyt ehdotetut muutokset eivät ole oikea keino edistää tavoitteiden saavuttamista, vaan esitys pikemminkin sisältää riskin tavoitteiden vastaisesti julkisten kustannusten kasvattamisesta.

Hallituksen esityksessä hankintalain 15 § 1 momenttia täydennetään sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskevalla lisävaatimuksella. Lisäedellytys sidosyksikön käyttämiselle olisi, että kunkin hankintayksikön omistusosuus sidosyksiköstä olisi vähintään 10 prosenttia. Hyvil pitää hyvänä, että sidosyksiköiden lainmukaista käyttöä valvotaan tiukemmin, mutta ei kannata esityksessä olevaa hankintalain 15 §:n muutosta eikä näe esitetylle 10 prosentin rajaukselle perustetta.

SIIRTYMÄAJAT OVAT RIITTÄMÄTTÖMIÄ

Esityksen mukaan sidosyksikkömuutos astuisi voimaan noin reilun vuoden siirtymäajalla 1.7.2027. Lisäksi ehdotetaan pidempää siirtymäaikaa, muutos tulisi voimaan 1.7.2029, sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa tarkoitettuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden

CC BY

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
www.hyvil.fi
etunimi.sukunimi@hyvil.fi
Y-tunnus: 3324881-1

Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
www.hyvil.fi
fornamn.efternamn@hyvil.fi
FO-nummer: 3324881-1

palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä. **Hyvil katsoo, että esityksessä ehdotetut siirtymäajat ovat oleellisella tavalla liian lyhyitä.**

Muutoksen siirtymäaika koskien 10 % vähimmäisomistusvaatimusta tulisi olla vähintään 3 vuotta ja vähintään 5 vuotta sidosyksiköiden osalta, jotka tuottavat välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa tarkoitettuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä. Tarpeeksi pitkillä siirtymäajoilla voidaan varmistaa, että uudistus on mahdollista toteuttaa riskejä pienentäen kaikkien hyvinvointialueiden osalta.

Hyvil kiinnittää lainsäätäjän huomiota hyvinvointialueiden tietojärjestelmämuutosten edellyttämiin siirtymäaikoihin. Laajojen, henkilötietoa käsittelevien tietojärjestelmien kilpailutusten ja käyttöönottojen aikataulut ovat käytännössä useita vuosia. Tietojärjestelmien ja niiden toimittajien vaihtaminen ei käytännössä ole vaihtoehto esitettyjen siirtymäaikojen kuluessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-palveluissa on huomioitava erityisen tarkasti jatkuvuuden hallinta, tietoturva- ja kyberturvasääntely sekä varautumisen näkökulmat palvelutoiminnan tarpeiden lisäksi. Nämä vaativat erityisosaamista koko palveluketjulta. Hyvinvointialueet ovat sääntelyn mukaan NIS2 kriittisiä toimijoita ja niiden tietoturvaa ja kyberturvaa säädellään tiedonhallintalaissa. Lisäksi osa hyvinvointialueiden käyttämistä tietojärjestelmistä kuuluu lääkinnällisten laitteiden direktiivin piiriin ja/tai toimittajaa velvoittaa kyberkestävyyssäädös muun yleisen sääntelyn lisäksi. Kilpailun lisääminen toimialan ICT-ratkaisuissa on siis myös riippuvaista siitä, miten toimittajat kykenevät vastaamaan sääntelyn tuomiin vaatimuksiin. Riskejä palvelutoiminnalle kriittisten järjestelmien muutoksille voidaan pienentää riittävän pitkällä siirtymäajalla ja hankintojen huolellisella valmistelulla. Hallituksen esityksen mukaiset siirtymäajat ovat täysin riittämättömät näiden riskien hallitsemiseksi.

Liian lyhyt siirtymäaika johtaa myös siihen, että hankintayksiköt kilpailuttavat saman palvelun/tuotteen samaan aikaan. Tarjoajia ei välttämättä riitä kaikille, ei saada kilpailutuksiin tarjouksia, hinnat nousevat ja riskinä on, että kysyntätilanteesta johtuen sopimusten toteuttamisessa on haasteita. Liian lyhyt siirtymäaika johtaa myös todennäköisesti siihen, että hyvinvointialue joutuu ottamaan toiminnan itselleen, koska aikaa kilpailutukselle tai tarkemmalle analyysille ei ole.

Hyvil huomauttaa, että jopa esityksessä s. 90 todetaan, että lausuntokierroksella saaduissa lausunnoissa yhteinen näkemys oli siitä, että siirtymäaikojen ja muutosten käytännön toteutuksen ja ohjeistuksen osalta toivottiin malttia. Lausunnoissa esitettiin, että tulee kiinnittää erityistä huomiota muutoksen läpiviemisen aikatauluun siirtymäjärjestelyihin, joiden tulee olla realistisia. Tätä yhtenäisesti esitettyä näkemystä ei tule sivuttaa vaan se tulee ottaa huomioon, kun siirtymäajat määritellään.

Hyvil katsoo, että hankintalain siirtymäsäännöksiä tulisi korjata seuraavasti:

> *Tämän lain 15 §:n 2 momenttia sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta **2029.** Mainittua momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä heinäkuuta **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.*

MUUTOSKUSTANNUKSET TULEE KORVATA HYVINVOINTIALUEILLE

Hyvil huomauttaa, että hallituksen esityksen taloudelliset vaikutusarviot ovat huomattavan epävarmoja. Monelta osin on tunnistettu esitykseen liittyviä riskejä, mutta vaikutusarviot ovat vaatimattomat. Erityisesti hallituksen esityksen taloudellisia vaikutusarvioita tulisi edelleen täsmentää, varautua muutoskustannusten korvaamiseen hyvinvointialueille ja arvioida sen jälkeen muodostuvaa kokonaisuutta julkisen talouden kannalta.

Kokonaisuutena esityksen mukaan muutosten takaisinmaksuajan on arvioitu olevan 8–14 vuotta. Lisäksi todetaan, että esitetyt muutokset aiheuttavat merkittäviä muutoskustannuksia ja säästöjä arvioidaan alkavan muodostumaan noin kahden vuoden päästä muutoksista. **Hyvil katsoo, että valtion tulee korvata muutoskustannukset hyvinvointialueille hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti.** Hallitusohjelmassa (s.46) todetaan, että hallitus sitoutuu rahoittamaan täysimääräisesti hyvinvointialueille asetettavat mahdolliset uudet tehtävät tai niiden laajennukset tai keventämään tehtäviä vastaavasti. Hankintalain muutoksen aiheuttamat kustannukset tulee korvata lain voimaan tulosta lukien koko toimeenpanon ajalta hyvinvointialueiden valtionrahoituksissa. Muutoskustannuksia ei ole mahdollista rahoittaa muusta toiminnasta samalla, kun alijäämiä katetaan ja valtionrahoitukseen kohdennetaan jo muutoinkin säästötoimia.

Hyvil kiinnittää lainsäätäjän huomiota myös hyvinvointialueiden toimialasidonnaisten tietojärjestelmien muutoskustannuksiin. Hyvinvointialueilla on paljon toimialasidonnaisia järjestelmiä ja niiden muutoskustannukset olisivat erittäin suuret. Olemassa olevia sopimuksia koskevat ehdot, kuten sopimuskausi, sopimussakot, sekä järjestelmän siirrettävyyttä ja kehittämismahdollisuuksia koskevat taloudelliset, oikeudelliset ja tekniset toimittajalukot, kuten immateriaalioikeudet, sekä suljetut rajapinnat ja lähdekoodit voivat aiheuttaa huomattavia muutoskustannuksia. Kyseiset haasteet koskevat toki myös ns. toimialariippumattomia tietojärjestelmäpalveluita.

PERUSTUSLAILLISET HAASTEET

Hyvil huomauttaa, että hyvinvointialueilla on itsehallinto ja nyt ehdotettu muutos hankintalain 15 §:ään vaikuttaa huomattavasti hyvinvointialueiden itsehallintoon kuuluvaan oikeuteen itse päättää miten toiminnat ja palvelut järjestetään. **Itsehallintoon puuttuminen edellyttää riittäviä perusteita, joita ei ole hallituksen esityksessä esitetty.** Pelkkää viittausta hallitusohjelman kirjauksen 10 prosenttiin ei ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti riittävänä.

Perustuslain 19 § 3 mom. perusteella hyvinvointialueen on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Lisäksi hyvinvointialueella on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:n perusteella oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. **Esityksessä on puutteellisesti arvioitu miten ehdotetut muutokset suhtautuvat hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen ja voivatko nyt ehdotetut muutokset vaarantaa hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutumisen edellä mainitut säännökset huomioiden mm. ottaen huomioon erittäin lyhyestä siirtymäajasta aiheutuvat haasteet.**

POIKKEUKSET SIDOSYKIKKÖSÄÄNTELYYN

Hallitusohjelman mukaan sidosyksikkösääntelyä uudistettaessa lainsäädäntö tulee kirjottaa tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, asiakas- ja potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin. Julkiselle sektorille tyypillistä on laaja päivystyksellinen järjestämisvastuu sekä yhteiskunnallinen varautumista koskeva tehtävä.

Hyvinvointialueiden osalta esim. terveydenhuollossa on toimintaa, jossa markkinaa ei ole ja myös huoltovarmuuden ja potilasturvallisuuden näkökulmasta toiminta on oltava hyvinvointialueella itsellään. Hyvä esimerkki tästä on julkisen toiminnan laboratoriopalvelut. Nykyinen hyvinvointialueiden yhteistoiminta laboratoriopalveluissa ei aiheuta kilpailun vääristymistä. Yhteistyön tavoitteena on tuottaa julkisen sektorin järjestämisvastuulle kuuluvat lakisääteiset terveydenhuollon palvelut mahdollisimman kustannustehokkaasti sekä varmistaa huoltovarmuuden ja potilasturvallisuuden toteutuminen.

Nyt ehdotettu muutos sidosyksikkösääntelyyn rikkoo tämän toiminnan. Hyvil katsoo, että olisi syytä rajata ehdotetun sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta koskevan vaatimuksen soveltamisalan ulkopuolelle julkisen toiminnan laboratoriopalvelut. Hyvil katsoo, että olisi myös tarkemmin selvitettävä onko muita vastaavia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluita, joita olisi syytä rajata sidosyksikön

vähimmäisomistusosuutta koskevan vaatimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tästäkin syystä on tärkeää, että siirtymäajat ovat riittävän pitkiä.

KÄÄNTEISET SIDOSYKSIKKÖHANKINNAT SEKÄ SISARYHTIÖHANKINNAT

Hyvil huomauttaa, että hankintalain 15 § pykälän 6 mom. osalta esitetään perusteluissa nykykäytännöstä poikkeava tulkintaa. Esitetty tulkinta muuttaisi käänteiset sidosyksikkö-hankinnat sekä sisaryhtiöhankinnat sallituiksi vain tilanteissa, joissa yksi hankintayksikkö omistaa sidosyksiköstä 100 %. Pelkällä perusteluilla ei voida muuttaa voimassa olevaa tulkintaa. Mikäli voimassa olevaan tulkintaan halutaan tehdä muutos, edellyttää se huolellisen valmistelun ja vaikutusarvioinnin pohjalta tehtyä lainsäädäntömuutosta.

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi tämän tulkintamuutoksen osalta, että esityksessä tulisi käsitellä sitä, voiko tällä esityksellä olla vaikutuksia sellaisiin palvelukokonaisuuksiin, joita ei ole helppoa tai kannattavaa korvata markkinoilta saatavilla palveluilla. Arviointineuvoston käsityksen mukaan esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa on palvelukokonaisuuksia, joissa on useampia omistajia.

Esityksessä ei ole käsitelty tätä seikkaa, vaikka arviointineuvosto edellytti sitä. Hyvil huomauttaa, että esimerkiksi laboratoriopalvelut ovat kokonaisuus, jotka varsinkin raskasta kirurgiaa palvellessaan täytyy olla toiminnassa ympäri vuorokauden ja osana omaa toiminta- ja huoltovarmuutta. Uusi tulkintamuoto vaikuttaa suoraan esim. Sydänsairaalan ja Coxan toimintaan ja vaarantaa näin potilasturvallisuuden. **Hyvil katsoo, että nyt esitettyä tulkintamuutosta ei tule tehdä ennen kuin perusteellisesti on selvitetty muutoksen vaikutuksia.**

SOPIMUSTEN IRTISANOMINEN

Hallituksen esitykseen sisältyvä velvollisuus päättää hankintayksikön ja sidosyksikön väliset sopimukset siirtymäajan kuluessa herättää kysymyksiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Hyvinvointialue ja sidosyksiköt, jotka ovat toimineet hankintayksikköinä ja näin tehneet sopimuksia, joutuvat nyt irtisanomaan sopimuksensa. Sopimusten irtisanomisesta ja muutoksista syntyy vääjäämättä kustannuksia. Ennenaikaisesta sopimusten irtisanomisesta voi aiheutua yhtiölle merkittäviä muutostarpeita ja kustannuksia, jotka heikentävät yhtiön toimintaedellytyksiä ja aiheuttavat kustannuksia viimekädessä omistaville hyvinvointialueille. Esitys ei ota kantaa, miten irtisanomisesta aiheutuvat kustannukset korvataan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 17/2021 vp ottanut kantaa siihen, että voimassa oleviin sopimuksiin puuttuminen edellyttää, että sääntelyn on oltava hyväksyttävää, oikea suhteista ja välttämätöntä. Hyvilin mukaan nyt ehdotetut muutokset eivät täytä näitä vaatimuksia, etenkin kun vaikutusarvioinnit ja perustelut 10 % vähimmäisomistusvaatimukselle ovat puutteellisia.

MUUT HUOMIOT

Hyvil näkemyksen mukaan sidosyksiköiden laajamittaisen käytön taustalla on kansalliset rajoitukset sidosyksikkösääntelyssä. Se, että kansallinen ulosmyyntiraja asetettiin hankintadirektiivin salliman 20 prosentin sijaan 5 prosenttiin, on johtanut siihen, että myös vain vähäisessä määrin palveluja käyttävät hankintayksiköt ovat viime vuosina ryhtyneet sidosyksiköiden omistajiksi. Hyvil katsoo, että nykyinen menettely on tältä osin perusteeton ja johtaa epätarkoituksenmukaisiin rakenteisiin. Hyvil edellyttää, että ulosmyynnin rajoitusta tulee väljentää niissä rajoissa, mitä direktiivi mahdollistaa.

Hyvil saattaa valiokunnan tietoon, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä **lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011)** ei ole tarkistettu siten, että hankintayksiköiden määritelmään olisi sisällytetty hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät. Tämä puute tulisi korjata.

> 4 § Hankintayksiköt
>
> Tässä laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ovat:
>
> 1) valtion, **hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien,** kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset;

HYVIL

Annika Korpela
Juristi