Sosiaali- ja terveysvaliokunta
stv@eduskunta.fi

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta tiistai 17.03.2026 klo 10.00 / HE 2/2026 vp / Lausuntopyyntö

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

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue (jäljempänä ”Hyvinvointialue”) 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 julkisissa hankinoissa. Esitetyt tavoitteet ovat itsessään kannatettavia mutta lain uudistuksessa ehdotetut muutokset eivät kokonaisuutena arvioiden todennäköisesti tule johtamaan haluttuihin lopputuloksiin ja omaavat osittain riskiä kustannuksia kasvattaviin vaikutuksiin.

Esitys sisältää kahdentyyppisiä muutosehdotuksia:

- ehdotuksia muutoksista sidosyksiköiden käytön edellytyksiin sekä
- muutoksia hankintalain mukaisiin hankintamenettelyihin.

Hyvinvointialue ottaa tässä lausunnossa kantaa ensi sijassa sidosyksiköitä koskevaan lainsäädäntöön sekä rajatuilta osin muihin ehdotettuihin muutoksiin, joilla voidaan kokonaisuutenaan arvioida olevan esityksen tavoitteiden vastainen nettovaikutus.

SIDOSYKSIKKÖTOIMINTA

Hallituksen esityksessä hankintalain 15.1 §:ään asetetaan sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva lisävaatimus. Lisäedellytykseksi sidosyksikön käyttämiselle esitetään, että kunkin hankintayksikön on omistettava sidosyksiköstä vähintään kymmenen (10) prosenttia. Hyvinvointialue pitää hyvänä, että sidosyksiköiden ja samalla julkisten varojen lainmukaista käyttöä valvotaan asianmukaisesti, mutta ei kannata esityksessä olevaa hankintalain 15 §:n muutosta eikä näe esitetylle kymmenen (10) prosentin rajaukselle tosiasiallisesti esityksen tavoitteisiin sidottua perustelua.

Siirtymäajat

Esityksen mukaan sidosyksikkömuutos astuisi voimaan noin vuoden siirtymäajalla 01.07.2027. Lisäksi esitetään pidempää siirtymäaikaa, 01.07.2029 saakka, sellaisiin sidosyksiköihin, joiden pääasi-

allisena tarkoituksena on tuottaa lakisääteisiä välittömästi henkeä ja terveyttä ylläpitäviä terveydenhuollon palveluja tai terveydenhuoltolaissa tarkoitettuja terveydenhuollon keskitetyn erikoisosaamisen palveluja taikka näiden palvelujen tuottamiseen tarkoitettuja tietojärjestelmiä.

Hyvinvointialue katsoo, että esityksessä ehdotetut siirtymäajat ovat merkittävällä tavalla liian lyhyitä huomioiden kaikkien esityksestä johtuvien toimenpiteiden toteuttamisen laajuus ja, jotta epätarkoituksenmukaisilta ratkaisuilta voidaan välttyä aikataulussa olevien rajoitteiden vuoksi.

Lyhyet siirtymäajat tulisivat suurella todennäköisyydellä aiheuttamaan markkinatilanteen, jossa kysyntä ylittää tarjonnan johtaen hintojen merkittävään nousuun. Olisi myös oletettavaa, että kaikkeen kysyntään ei välttämättä löytyisi riittävää tarjontaa, jolloin toiminnot jäisivät pahimmillaan toteuttamatta, kun siirtymäajan päätyttyä sidosyksikköä ei saa enää hyödyntää, mutta uutta tuottajaa ei ole saatu. Edellä kuvattu tilanne on omiaan aiheuttamaan vähäistä suuremman riskin hyvinvointialueiden lakisääteisten toimintojen toteutumiselle.

Huomionarvoista on myös, että muutoksiin tarvittavat resurssit tulee budjetoida, mikä tarkoittaa käytännössä sen arvioimista, mistä hyvinvointialueen toiminnoista nämä resurssit otetaan pois. Merkittävien muutosten toteutus käytännössä keskeyttää tai lopettaa kyseisten toimintojen yleisen kehitystyön, johon resurssit eivät tällöin enää riitä.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan uutoksen siirtymäaika koskien kymmenen (10) prosentin vähimmäisomistusvaatimusta tulisi olla vähintään kolme (3) vuotta ja vähintään viisi (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, jotta merkittävimmiltä haittaseurauksilta olisi edes mahdollisuus välttyä. Pysyviksi jääviltä haittavaikutuksilta ei kuitenkaan voida välttyä pitkälläkään siirtymäajalla.

Perustuslainsäädännölliset liitännät

On riidatonta, että 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 hallituksen esityksessä ei ole yksiselitteisesti esitetty eikä pelkkää viittausta hallitusohjelman tavoitteelliseen kirjaukseen kymmentä (10) prosenttia koskien voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti riittävänä perusteluna.

Perustuslain 19.3 §:n 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 ei ole riittävällä tavalla arvioitu, miten ehdotetut muutokset suhtautuvat hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen ja voivatko nyt ehdotetut muutokset vaarantaa hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutumisen edellä mainitut säännökset huomioiden ottaen huomioon erittäin lyhyestä siirtymäajasta aiheutuvat haasteet.

Lausuntopalaute

Hyvinvointialue haluaa korostaa valiokunnalle, että jopa esityksessä sivulla 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. Näkemys on esitetty edellä kuvatulla tavalla yhtenäisesti ja näin ollen sen sivuuttamista ei voida pitää perusteltuna, ellei siirtymäaikojen lyhyemmälle pituudelle voida esittää painavia perusteluita.

Arvio

Kaiken edellä mainitun perustella Hyvinvointialue 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.*

Muutoskustannusten korvaaminen

Hyvinvointialue katsoo, että hallituksen esityksen taloudelliset vaikutusarviot sisältävä merkittävissä määrin erilaisia epävarmuustekijöitä. Esitykseen liittyviä riskejä on sinänsä tunnistettu, mutta niiden vaikutuksia ei ole arvioitu sellaisessa laajuudessa, jota tämän laajuinen muutos edellyttää. Tämä koskettaa kaikkia vaikutustenarvioinnin osia mutta erityisesti taloudellista vaikutustenarviointia. Esityksestä ei yksiselitteisesti käy ilmi, millä tavoin muutoskustannusten korvaamiseen hyvinvointialueille on varauduttu eikä näin on myöskään ilmene, miten muutoskustannusten nettovaikutuksia on arvioitu suhteessa julkisen talouden kokonaisuuteen.

Esityksen mukaan muutosten takaisinmaksuajan on arvioitu olevan 8–14 vuotta. Lisäksi esityksessä todetaan, että esitetyt muutokset aiheuttavat merkittäviä muutoskustannuksia ja säästöjä arvioidaan alkavan muodostumaan noin kahden vuoden päästä muutoksista.

Hyvinvointialue katsoo, että valtion tulee korvata muutoskustannukset hyvinvointialueille hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti.

Hallitusohjelman sivulla 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 hyvinvointialueiden valtionrahoituksissa täysimääräisesti lain voimaan tulosta alkaen koko toimeenpanon ajalta. Muutoskustannuksia ei ole tosiasiallisesti realistista rahoittaa muusta toiminnasta samalla, kun alijäämiä katetaan ja valtionrahoitukseen kohdennetaan muitakin säästötoimenpiteitä.

Hyvinvointialue kiinnittää valiokunnan huomiota myös hyvinvointialueiden toimialasidonnaisien tietojärjestelmien muutoskustannuksiin. Hyvinvointialueilla on paljon toimialasidonnaisia järjestelmiä ja niiden muutoskustannukset olisivat varsin merkittäviä.

Olemassa olevia sopimuksia koskevat ehdot, kuten sopimuskausi, sopimussakot, sekä järjestelmän siirrettävyyttä ja kehittämismahdollisuuksia koskevat taloudelliset, oikeudelliset ja tekniset toimittajarakenteelliset rajoitteet, kuten immateriaalioikeudet, suljetut rajapinnat ja lähdekoodit voivat aiheuttaa huomattavia muutoskustannuksia, joita ei myöskään ole huomioitu vaikutustenarvioinnissa taikka mikäli ne on huomioitu, niistä ei ole tehty erillisiä kirjauksia.

Käänteiset sidosyksikkö- ja sisaryhtiöhankinnat

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue huomauttaa, että hankintalain 15.6 §:n osalta esitetään perusteluissa nykykäytännöstä poikkeava tulkintaa. Esitetty tulkinta muuttaisi käänteiset sidosyksikköhankinnat sekä sisaryhtiöhankinnat sallituiksi vain tilanteissa, joissa yksi hankintayksikkö omistaa sidosyksiköstä sata (100) prosenttia. 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. Esimerkiksi laboratoriopalvelut ovat kokonaisuus, jotka varsinkin raskasta kirurgiaa palvellessaan, täytyy olla toiminnassa ympäri vuorokauden ja osana omaa toiminta- ja huoltovarmuutta. Hyvinvointialue katsoo, että nyt esitettyä tulkintamuutosta ei tule tehdä ennen, kun perusteellisesti on selvitetty muutoksen vaikutuksia.

Sopimuskaudet ja irtisanominen

Hyvinvointialueet ja niiden sidosyksiköinä toimineet hankintayksiköt ovat tehneet sopimuksia, jotka joutuvat nyt irtisanomaan. Sopimusten irtisanomisten ja muutosten seurauksena hyvinvointialueilla syntyy kustannuksia, joita ei ole mahdollista välttää. Ennenaikaisesta sopimusten irtisanomisesta voi aiheutua yhtiölle merkittäviä muutostarpeita ja kustannuksia, jotka heikentävät yhtiön toimintaedellytyksiä ja aiheuttavat kustannuksia omistajina toimiville hyvinvointialueille. Hyvinvointialue haluaa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esitys ei tältäkään osin ota kantaa, miten irtisanomisesta aiheutuvat kustannukset korvataan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 17/2021 vp todennut, että voimassa oleviin sopimuksiin puuttuminen edellyttää, että sääntelyn on oltava hyväksyttävää, oikeasuhtaista ja välttämätöntä. Hyvinvointialueen katsoo, että nyt ehdotetut muutokset eivät täytä edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan asettamia vaatimuksia, erityisesti huomioiden aiemmin mainittu vaikutusarvioinnin ja perusteluiden puutteellisuus kymmenen (10) prosentin vähimmäisomistusvaatimukselle.

Muut huomiot

Hyvinvointialue katsoo, että sidosyksiköiden laajamittaisen käytön taustalla ovat kansalliset sidosyksikkösääntelyyn liittyvät rajoitukset. Kun ulosmyynnin enimmäisosuudeksi säädettiin hankintadirektiivin mahdollistaman kahdenkymmenen (20) prosentin sijaan vain viisi (5) prosenttia, myös palveluja vain vähäisesti hyödyntävät hankintayksiköt ovat viime vuosina joutuneet ryhtymään sidosyksiköiden omistajiksi.

Hyvinvointialueen mukaan nykyinen menettely on tältä osin perusteeton ja johtaa rakenteisiin, jotka eivät ole toiminnallisesti tarkoituksenmukaisia. Itä-Uudenmaan hyvinvointialue katsoo, että ulosmyynnin rajoitusta on perusteltua lieventää hankintadirektiivin sallimissa rajoissa.

MUITA HUOMIOITA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ

Laki puolustus- ja turvallisuushankinnoista

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue 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 esimerkiksi seuraavasti:

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

Varainsiirtovero

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue katsoo lisäksi, että hallituksen esityksessä tulisi huomioida muissakin suurissa uudistuksissa sovellettu määräaikainen vapautus varainsiirtoverosta, kun hankintayksiköt joutuvat tekemään omaisuudensiirtoja ostaessaan ja myydessään osakkeita. Osakekaupat johtuvat vain pakottavasta lainsäädännöstä mukaiseen asiantilaan pääsemiseen tarvittavista välttämättömistä toimenpiteistä, jotka itsessään sisältävät merkittäviä kustannuksia. Näin ollen hankintayksiköt tulisi vapauttaa varainsiirtoveron maksuvelvollisuudesta uudistuksen siirtymäaikana sellaisten varainsiirtoveron maksuvelvollisuuden synnyttävistä oikeustoimista, jotka välittömästi liittyvät uuden pakottavan lainsäädännön noudattamiseen.

Osiin jakamattomuuden muutoksenhaku

Hankintojen osiin jakaminen on sinänsä perusteltua hyvinvointialueen joidenkin omien kilpailutusten tarkoituksenmukaisen järjestämisen näkökulmasta avaten laajemmalle joukolla mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuun. Ei kuitenkaan ole perusteltua lähtökohtaisella tasolla rajoittaa hankintayksikön

mahdollisuutta olla jakamatta hankintaa osiin. Ehdotuksesta ei sinänsä suoraan käy ilmi millä tavoin hankinnan jakaminen osiin edistäisi ehdotuksessa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista.

Lähtökohtainen tilanne useissa hankinnoissa on hankinnan kohteen osiin jakokelvottomuus, joissa kohteen itsensä luonne johtaisi osiin jaettaessa hankintayksikön kannalta epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin kilpailutuksissa. Näin ollen osiin jakamisen ei myöskään voida yksiselitteisesti johtavan hankintojen kustannustehokkaampaan toteutukseen taikka säästöihin.

Mikäli valituskiellon poistaminen kuitenkin arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi toimenpiteeksi, olisi tuolloin tarkoituksenmukaista, huomioiden Grossman Air -tuomio C-230/02, että muutoksenhakuaika tulisi käynnistymään hankintailmoituksen julkaisemisen hetkestä.

Hyvinvointialue ei arvioi 146 §:n ehdotetun muutoksen olevan tarkoituksenmukainen. Kokonaisuutena arvioiden, huomioiden aiemmin edelle esitetty, on perusteltua, ettei muutosta tulisi voida hakea hankintamenettelyn hankinnan osiin jakamattomuuden johdosta, koska se ei nettovaikutuksiltaan tue uudistuksen tavoitteita.

Hallituksen esityksen viimeistelemättömyys

Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti omassa lausunnossaan huomiota siihen, että esitys on viimeistelemätön. Itä-Uudenmaan hyvinvointialue yhtyy arviointineuvoston kannanottoon. Esityksessä on edelleen korjaamattomia asiavirheitä sekä kirjoitusvirheitä.

Esimerkiksi esityksen sivulla 24 todetaan, että Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n omistaa 16 hyvinvointialuetta. Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n omistajina ovat tosiasiallisesti yhtiön perustamisesta alkaen olleet kaikki 21 hyvinvointialuetta, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä. Samassa kohdassa on myös DigiFinlandi Oy:n osalta virheellistä tietoa omistajien lukumäärästä. Näitä selkeitä virheitä on lainsäädännön valmisteluvaiheessa pyydetty julkisesti korjaamaan mutta näin ei ole tehty. Myöskään sisällysluettelossa olevat sivunumerot eivät pidä paikkaansa, esim. sisällysluettelon perusteella kappale ”*9 Voimaantulo*” on sivulla 110 mutta itse esityksessä se on sivulla 113.

Ville Hanhinen
Hankintapäällikkö, OTM
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue