

Asia: VN/14840/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (DigiFinland Oy)

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne sidosyksikköasemasta

Kirjoita tähän:

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Ehdotetussa laissa säädettäisiin DigiFinland Oy:tä koskevasta poikkeuksesta voimaan tulleessa hankintalain muutoslaissa säädetyistä sidosyksiköistä koskevasta 10 %:n omistusosuusvaatimuksesta. Ehdotettu muutoksen myötä DigiFinland Oy säilyisi jatkossakin valtion, hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän sidosyksikköyhtiönä.

KKV toteaa, että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) uusi 15 §:n 2 momentti, joka koskee sidosyksikön vähimmäisomistusosuutta, on tarkoitettu rajoittamaan suurten ja laajan omistajapohjan omaavien sidosyksiköiden käyttöä. Hankintalain muutosta koskevan lain perusteluissa (HE 2/3026 vp.) on todettu, että uudistuksesta syntyy hyötyjä silloin, kun sidosyksikkötoiminta voidaan korvata kilpailullisilta markkinoilta kilpailutetuilla palveluilla. Sama on todettu KKV:n tekemässä selvityksessä sidosyksikköuudistuksen vaikutuksista (<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-02-sidosyksikkomarkkina-versio-9-2024.pdf>).

KKV:n näkemyksen mukaan ehdotettu poikkeus 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta voi olla kilpailun näkökulmasta perusteltu, jos se rajautuu palveluihin, joissa kyse on julkisen sektorin yhteisestä omasta tuotannosta tai aidosta markkinapuutteesta. KKV korostaa, että sidosyksikköhankinnat ovat poikkeus hankintojen kilpailuttamisen pääsäännöstä. Siksi DigiFinlandia koskevan poikkeuksen tulee olla tarkkarajainen, perusteltu ja vaikutuksiltaan seurattavissa. Poikkeus ei saa muodostua yleiseksi mahdollisuudeksi hankkia laajasti ICT- tai asiantuntijapalveluja kilpailuttamatta tilanteissa, joissa markkinoilla on toimivaa tarjontaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyistä perusteluista markkinapuute voi KKV:n näkemyksen mukaan perustella sidosyksikön käyttöä sen sijaan, että esimerkiksi kukin hyvinvointialue tuottaisi itsenäisesti samankaltaisia palveluita/ratkaisuja. Sen sijaan kansallisten ratkaisujen tarve, yhteentoimivuus tai mittakaavaedut eivät ole asioita, joita ei voitaisi saavuttaa hyödyntämällä esimerkiksi DigiFinland Oy:n omistajien yhteishankintayksikköä. KKV:n näkemyksen mukaan perusteluja tulisikin täsmentää palvelu- tai palveluryhmäkohtaisesti. DigiFinlandin palvelukokonaisuus sisältää sekä kansallisesti erityisiä sote-digipalveluja että teknisiä ICT-, integraatio-, analytiikka- ja asiantuntijapalveluja, joista osassa voi olla yksityistä tarjontaa.

KKV pitää tärkeänä, että DigiFinlandin omistajien tosiasiallista määräysvaltaa kuvattaisiin esityksessä nykyistä konkreettisemmin. Perusteluissa olisi syytä selventää, miten yksittäiset hyvinvointialueet voivat vaikuttaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin, palveluvalikoimaan, hinnoitteluun ja keskeisiin investointipäätöksiin. Lisäksi esitystä tulisi täydentää täsmentämällä poikkeuksen palvelukohtaista rajausta ja markkinapuutetta koskevaa arviota sekä kuvaamalla, miten poikkeuksen kilpailu- ja kustannusvaikutuksia seurataan. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon digipalvelujen markkina ja teknologiset ratkaisut voivat kehittyä nopeasti, olisi perusteltua harkita myös poikkeuksen määräaikaaisuutta tai vähintään sen vaikutusten määrääjain tehtävää arviointia.

Edellä todetun perusteella KKV voi pitää ehdotettua poikkeusta hyväksyttävänä vain rajatusti. Poikkeuksen tulee turvata aidosti yhteiset ja kansallisesti tarpeelliset sote-digiratkaisut, mutta samalla olisi varmistuttava siitä, ettei poikkeus tarpeettomasti syrjäytä kilpailua tai estä yksityisten markkinoiden kehittymistä.

Muut kommentit esityksestä

Kirjoita tähän:

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu DigiFinlandin harjoittaman toiminnan luonnetta valtiontuki- ja kilpailulain näkökulmasta. Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan KKV:n Lasteri-asiassa antamaan ratkaisuun KKV/79/14.00.40/2022 ja todetaan, että asiassa KKV katsoi kyseessä olevan luonteeltaan ei-taloudellinen toiminta, koska Lasteri-tietopohja liittyy kiinteästi viranomaisen toimivaltuuksiin lapsen sijaishuollon järjestämisessä, eikä KKV:n arvion mukaan Lasteri-tietopohjaan liittyvää toimintaa ole järjestetty markkinaehtoisesti eikä sen toiminnan ohjaamisessa lähtökohtaisesti hyödynnetä markkinasignaaleja. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että DigiFinlandin kaikilla palveluilla on olennainen liityntä sote-palveluihin, ja että kyse ei ole toiminnasta markkinoilla, vaan kansallisen tason sisällöllisen tuen tarjoamisesta digitaalisessa muodossa terveydenhuollon sektorille tavalla, joka hyödyttää julkista terveydenhuoltoa. Edelleen todetaan, että DigiFinlandin tarjoamat palvelut liittyvät DigiFinlandin erityistehtävään ja yhtiö on perustettu omistajan tarpeita ja kansallista toimintaa varten. Palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että myös viranomainen voisi ne tarjota, eikä palveluita ei ole tarkoitus tuottaa markkinasignaalien ohjaamana.

KKV huomauttaa, että se, että DigiFinlandin tarjoamat palvelut liittyvät sote-palveluihin ja hyödyttävät julkista terveydenhuoltoa ei automaattisesti tarkoita sitä, että kyse olisi luonteeltaan ei-

taloudellisesta toiminnasta, johon EU:n valtiontukisäännöt ja/tai kansallinen kilpailulaki ei tule sovellettaviksi. Sen sijaan KKV:n arvion mukaan olennaista on se, voidaanko DigiFinland Oy:n toiminnan katsoa olevan osa ei-taloudellisen sote-toiminnan järjestämistä tai liittyvän viranomaisen julkisen vallan käyttöön liittyviin toimivaltuuksiin, kuten KKV katsoi esitysluonnoksen perusteluissa viitatussa Lasteri-asiassa olevan. KKV:n näkemyksen mukaan on mahdollista, että välttämättä kaikki DigiFinlandin palvelutarjontaan liittyvät palvelut, kuten tekniset ICT-, integraatio-, analytiikka- ja asiantuntijapalvelut, eivät olisi luonteeltaan ei-taloudellista toimintaa. KKV korostaa, että toiminnan luonne on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Näin ollen EU:n valtiontukisäännöt ja kansallinen kilpailulaki voivat tulla sovellettaviksi joihinkin DigiFinlandin tarjoamiin palveluihin.

Esitysluonnoksessa on myös viitattu DigiFinlandin tarjoamien palvelujen osalta markkinapuutteeseen ja muun muassa todettu, että DigiFinland pyrkii kehittämään kansallisia digitaalisia palveluita, joista ei ole tarjontaa markkinoilta. Edellä lausunnossa todetuin tavoin esimerkiksi teknisten ICT-, integraatio-, analytiikka- ja asiantuntijapalvelujen osalta markkinoilla todennäköisesti on myös yksityistä tarjontaa. Lisäksi markkinat voivat kehittyä nopeastikin ja vastaisuudessa tarjota ratkaisuja, joita myös DigiFinland tarjoaa. KKV katsoo, että DigiFinlandin toiminnan vaikutuksia kilpailuun tulisi arvioida esityksessä tarkemmin myös potentiaalisen kilpailun osalta.

DigiFinlandia koskevan säännösehdotuksen mukaan yhtiö voi toimia sosiaali- ja terveysalan digitaalisten palvelujen, ratkaisupalvelujen ja kehittämistoiminnan yhtiönä. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan digitaalisilla palveluilla tarkoitetaan digitaalisen viestintäkanavan tai alustan tuella toteutettua palvelua, ratkaisupalveluilla palveluja, jotka auttavat asiakasta ratkaisemaan monimutkaisia teknisiä, hallinnollisia tai toiminnallisia ongelmia, sekä kehittämistoiminnalla sellaista kehittämis- ja ylläpitotoimintaa, johon voi liittyä hankintojen tai asiantuntemuksen hyödyntämistä sekä tarvittaessa verkostotoimijana toimimista hyvinvointialueiden ja valtion välillä. KKV toteaa, että sidosyksikköpoikkeuksen soveltamisalaan tulevat yhtiön tehtävät tulisi rajata vain välttämättömiin ja määritellä laissa mahdollisimman tarkkarajaisesti. Siten DigiFinlandin harjoittama toiminta ei tarpeettomasti laajenisi alueille, joilla on jo toimivat yksityiset markkinat tilanteessa, jossa sidosyksikköyhtiön käyttöä ei voitaisi myöskään perustella esimerkiksi yleiseen etuun liittyvillä syillä. Sidosyksikkötoiminnan piiriin lukeutuvien tehtävien tarkkarajainen määrittäminen on omiaan vähentämään riskiä siitä, että DigiFinlandin harjoittama toiminta estäisi yksityisiä markkinoita kehittymästä tai syrjäyttäisi mahdollisesti jo markkinoilla olevaa yksityistä palveluntarjontaa. Sen lisäksi, että tehtävien tarkkarajainen määrittäminen selkeyttäisi sidosyksikköpoikkeuksen soveltamisalaa, selkeyttäisi se myös julkisyhteisön eri rooleja yhtäältä omistajiaan palvelevana yhtiönä ja toisaalta markkinatoimijana.

Esitysluonnoksessa mainitaan myös, että DigiFinlandilla on ulosmyyntiä YTHS:lle, minkä lisäksi ulosmyyntiä harkitaan navigaattoripalveluissa yksityisille palveluntuottajille. KKV korostaa, että ulosmyynnin osalta kilpailulaki lähtökohtaisesti edellyttää toiminnan eriyttämistä kirjanpidossa sekä ulosmyynnin hinnoittelua markkinaperusteisesti.

Ruohonen Heidi
Kilpailu- ja kuluttajavirasto