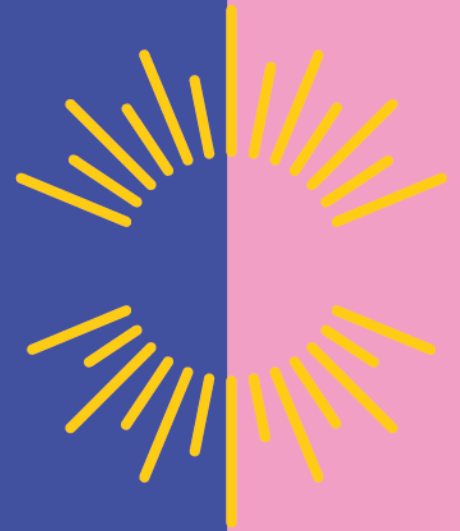


Työvoiman vuokraus 2023



Tarkastuslautakunta
22.5.2024 § 42



lapha.fi

Lapin hyvinvointialue
Lappi buresveadjiinguovlu
Laapi pyereestvaljeemkuávu
Lappi pue'rrrvääjjamvu'vdd



Lapin hyvinvointialue, tarkastuslautakunta

Työn nimi: Lapin hyvinvointialue, työvoiman vuokraus 2023

Tekijät: Ulkoisen tarkastuksen yksikkö: tarkastuspäällikkö Riitta Erola ja ulkoinen tarkastaja Jaana Koskela

Työn laji: Tarkastuslautakunnan erillisselvitys

Sivumäärä: 57

Vuosi 2024

Tiivistelmä:

Tämän selvityksen tarkoituksena on arvioida työvoiman vuokrausta Lapin hyvinvointialueella. Työvoiman vuokrauksella tässä selvityksessä tarkoitetaan tilannetta, jossa työnantaja käyttää valvontansa alaisena sellaisia työntekijöitä, jotka ovat työsuhteessa toiseen työnantajaan. Työvoimaansa vuokraava työnantaja säilyttää työnantaja-aseman siitä huolimatta, että hänen työntekijänsä työskentelevät toisen työnantajan johdon ja valvonnan alaisina.

Tämä selvitys on osa Lapin hyvinvointialueen vuoden 2023 arviointikertomuksen valmistelua ja on päätetty osana tarkastuslautakunnan työohjelmaa. Hyvinvointialuelain 125 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida vuosittain, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa toteutuneet, ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Aineistoa kerättiin ajalla 19.1.-31.3.2024 koskien vuoden 2023 tapahtumia. Tietolähteinä on käytetty lainsäädännön, alan kirjallisuuden ja Laphan vuokratyövoiman käyttöön liittyvän ohjeistuksen lisäksi Hankintapulssia, Cludia-sopimusjärjestelmää sekä Rondo- ja Tabella-talousjärjestelmiä

Lapin hyvinvointialueella pienhankintoja tehdään yksiköissä suorahankintoina. Vaillinainen valvonta mahdollistaa sen, että eri yksiköissä tehdään pienhankintoja samalta palveluntuottajalta, jolloin hankinnat yhdessä ylittävät hankintarajan. On myös riskinä, että yksiköt eivät tiedä kaikista tehdyistä sopimuksista, jolloin palvelua saatetaan ostaa muiltakin kuin sopimustoimittajilta. Kaikissa tarkastelussa olleissa suorahankintapäätöksissä oli perusteltu suorahankinnan syy.

Kaikista vähintään 9 000 euron palveluhankinnoista tehdään kirjallinen sopimus, mikäli ei jo ole voimassa olevaa sopimusta. Pienhankintoja valmisteltaessa on aina ensin tarkistettava, onko kyseiselle hyödykkeelle jo voimassa oleva sopimus. Alle 60 000 euron hankinnat toteutetaan toimialojen toimesta. Kaikkien hankintojen osalta on varmistettava aina ennen hankintaa, että tarvittava määräraha on käytettävissä ja hankinnan/tilauksen tekevällä on oikeus tehdä hankinta/osto/tilaus. Ennakoidulta arvoltaan vähintään 60 000 euroa arvioidut hankinnat kilpailutetaan hankintapalvelut -vastuuyksikön toimesta.

Kaikki sopimukset on pyydetty toimittamaan hankintapalvelut -yksikköön. On kuitenkin mahdollista, että esim. terveyspalvelut tai sosiaalipalvelut ovat tehneet muita sopimuksia, joita koskevia dokumentteja ei ole toimitettu tallennettavaksi sopimushallinnan järjestelmään. Ohjeistuksen ja sovitun prosessin mukaan toimimalla varmistutaan siitä, ettei päällekkäisiä sopimuksia ole. Kaikkiin tarkistettuihin sopimuksiin ei löytynyt sopimusta vastaavaa päätöstä. Toisaalta havaittiin, että osaan päätöksistä oli vaikeata yhdistää sopimuksia. Sopimushallinta ja koordinointi tulisi keskittää hankintapalvelut -vastuuyksikköön ja resursoida tarpeenmukaisesti.

Hankinnan ennakoitu arvo on keskeinen tieto sopimusta ja hankintapäätöstä tehtäessä. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että hankinnan ennakoitu arvo selviää päätöksestä, jotta pystytään todentamaan, että päätöstaso on oikea ja että hankintalakia on noudatettu. Eri tietojärjestelmien yhteensopivuus tulee varmistaa, jotta taloushallinnon laskulla olisi yhteys sopimuksiin. Ostolaskulla tulee aina olla viittaus voimassa olevaan sopimukseen. Vuokratyöntekijöiden erittelyllä varmistetaan, ettei omaa henkilöstöä käytetä vuokratyövoimana.

Asiasanat: hankinnat, hyvinvointialue, työvoiman vuokraus, vuokratyö, vuokratyöntekijä



Kuviot ja taulukot

Kuviot

Kuvio 1.	Työvoiman vuokraus Suomessa vuosina 2021-2023 (milj. euroa).....	7
Kuvio 2.	Työvoiman vuokraus suhteutettuna henkilöstökuluihin hyvinvointialueilla 1.1.-30.9.2023	8
Kuvio 3.	Työvoiman vuokrauksen asetelma.....	12
Kuvio 4.	Työvoiman vuokraus, kustannukset 2023 (euroa) hyvinvointialueittain.....	29
Kuvio 5.	Työvoiman vuokraus, kustannukset 2023, euroa per asukas, hyvinvointialueittain.....	30
Kuvio 6.	Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, vuokratyövoiman kustannukset ja kumulatiivinen kehitys 1.1.-30.9.2023	32
Kuvio 7.	Työvoiman vuokrauskulut kuukausittain vuonna 2023, sosiaalipalvelut.....	34
Kuvio 8.	Työvoiman vuokrauskulut kuukausittain vuonna 2023, terveystyövoimat.....	35
Kuvio 9.	Työvoiman vuokrauskulut kuukausittain vuonna 2023, hallinto- ja tukipalvelut.....	36
Kuvio 10.	Kymmenen suurinta toimittajaa vuonna 2023 ja hankinnat euroina.....	50

Taulukot

Taulukko 1.	Vuosina 2018–2023, ratkaistut potilasvahinkoilmoitukset ratkaisuvuoden mukaan	27
Taulukko 2.	Lapin hyvinvointialue, työvoiman vuokraus toimialoittain ja hyvinvointialue yhteensä vuonna 2023.....	33
Taulukko 3.	Lapin hyvinvointialue, hankintalain 107 § Liite E (kohdat 1-4), sosiaali- ja terveystyövoimien hankintarajat ja vastuut.....	40



Sisällysluettelo

1.	Taustaa.....	4
1.1.	Toimeksianto tilintarkastusyhteisölle	9
1.2.	Keskeisiä määritelmiä.....	11
2.	Työvoiman vuokraus.....	12
2.1.	Tilaaajan (Lapha) vastuu vuokratyövoimaa käytettäessä	13
2.2.	Vuokratyövoiman käytön perusteet	15
2.3.	Vuokratyön edut ja haasteet.....	17
2.4.	Vuokratyöntekijän oikeudellinen asema	21
3.	Työvoiman vuokrauksen kustannukset.....	28
3.1.	Muiden hyvinvointialueiden kustannukset	28
3.2.	Lapin hyvinvointialueen kustannukset	28
3.3.	Keinoja vähentää vuokratyövoiman käytöstä aiheutuvia kustannuksia	36
4.	Työvoiman vuokrauksesta tehdyt hankintasopimukset	39
4.1.	Hankintojen lainsäädännöllinen perusta	39
4.2.	Vuokratyövoiman ohjeistuksesta Lapin hyvinvointialueella	42
4.3.	Siirtyvien organisaatioiden siirtyneet sopimukset	48
4.4.	Vuonna 2023 tehdyt kilpailutukset ja hankintasopimukset.....	49
5.	Johtopäätökset.....	52
6.	Lähteet.....	54



1. Taustaa

Sosiaali- ja terveydenhuollon (jäljempänä sote) järjestämisvastuu siirtyi 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle. Valtion ja hyvinvointialueiden on turvattava väestön riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut perustuslain ja muun lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Palveluiden saatavuus, saavutettavuus, laatu, vaikuttavuus sekä asiakas- ja potilasturvallisuus on turvattava mahdollisimman yhdenvertaisesti, mutta kuitenkin yhteiskunnan taloudelliset ja henkilöstöresurssit tähän tavoitteeseen sovittaen. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen Vahva ja välittävä Suomi -hallitusohjelman mukaan palveluiden saatavuutta uhkaavan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön vaje vaatii sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimia.¹

Lapin hyvinvointialueelle (jäljempänä Lapha) siirtyi 1.1.2023 alkaen 27 organisaation toiminnat.² Tämän selvityksen tarkoituksena on selvittää vuokratyövoiman käyttöä Lapin hyvinvointialueella. Selvitys on osa vuoden 2023 Arviointikertomuksen valmistelua ja on päätetty osana tarkastuslautakunnan työohjelmaa.³

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, jäljempänä hyvinvointialuelaki) 125 §:n mukaan aluevaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta huolehtii hyvinvointi-alueilla säädettyjen tehtävien mukaisesti hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä, hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toimintaan ja talouteen kohdistuvasta tavoite-, tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnista. Arvioinnin tehtävänä on edistää hallinnon ja päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä toimintatapojen kehittämistä.⁴

Tarkastuslautakunta tiedottaa ja raportoi tehtäviinsä liittyvistä asioista ensisijaisesti aluevaltuustolle.⁵ Oleellista olisi, että tarkastuslautakunta tuottaisi lisäarvoa ja tukea aluevaltuuston päätöksenteolle tuottamalla ja hankkimalla uutta tietoa ja näkemyksiä hyvinvointialueen taloudesta ja hallinnosta. Lisäarvoa tuottava arviointi sisältää toimenpidesuosituksia ja vaihtoehtojen pohdintaa. Asiantilan pelkkä toteaminen ei vielä riitä arvioinniksi.⁶

Lapin hyvinvointialueen strategia on hyväksytty aluevaltuustossa 6.2.2023 § 5. Vuoden 2023 arviointisuunnitelmassa⁷ sekä työohjelmassa ja sen toteuttamis-

¹ STM 2024:6, s. 15

² Lapin 21 kunnan sosiaali- ja terveystyöpalvelut, Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä, Oulunkaaren kuntayhtymä Simon palvelujen osalta, Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymä ja Lapin pelastuslaitos.

³ Tarkastuslautakunta 24.8.2023 § 73

⁴ Tarkastuslautakunta 16.2.2023 § 21, Arviointiperiaatteet 2023-2025, s. 5

⁵ Aluevaltuusto 19.12.2022 § 134. Hallintosääntö § 91

⁶ HE 241/2020 vp, s. 628

⁷ Tarkastuslautakunta 24.8.2023 § 72



suunnitelmissa⁸ on hyväksytyt seuraavat strategiset painopistealueet Arviointikertomuksen 2023 arviointikohteiksi: talouden tasapaino, henkilöstökokemus ja hyvä johtaminen.

Hyvinvointialuelain 92 §:n mukaan hyvinvointialueen palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa hyvinvointialueeseen. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta sekä virka- ja työehtosopimuksista hyvinvointialueilla säädetään erikseen. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Tällaista tehtävää varten perustetaan virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virka.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, jäljempänä sote-järjestämislaki) 22 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet yhdenvertaisen, laadukkaan ja kustannusvaikuttavan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle (sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet). Tavoitteet asetetaan valtakunnallisiksi, ja ne koskevat koko maata, eivätkä vain yksittäisiä alueita. Strategisten tavoitteiden asettamisen tarkoituksena on nostaa esiin ajankohtaisia palvelujen uudistus- ja kehittämistarpeita. Tavoitteet määrittävät myös hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen muuta valtakunnallista ohjausta. Strategisissa tavoitteissa voidaan todeta myös esimerkiksi lainsäädännön kehittämisen suuntaviivoja.⁹

Valtakunnalliset tavoitteet on päivitetty tammikuussa 2024.¹⁰ Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) valtakunnallisia tavoitteita oli aiemmin yhteensä 11, nyt niitä on kahdeksan. Päivitettyihin tavoitteisiin on uusina mittareina tuotu mm. keskeisimmät henkilöstövajeet ja vuokratyövoiman käyttö.¹¹

Vuokratyövoiman käytön voidaan katsoa olevan vahvasti yhteydessä vallitsevaan työmarkkinatilanteeseen. Työvoiman vuokraus alkoi yleistyä vasta 1960-luvulla telakkateollisuudessa ja 1970-luvulla toimihenkilöaloilla. Nykyisin vuokratyövoimaa käytetään paljon muun muassa ravintoloiden palvelutehtävissä, varasto- ja rakennustöissä, myynti-, siivous- ja kuljetustehtävien hoidossa sekä uudempana ilmiönä terveydenhoito- ja sosiaalialalla.¹²

Vuokratyö on yleistynyt nopeasti. Vuokratyövoiman osuus koko työvoimasta kaksin- tai kolminkertaistui Suomessa vuodesta 1996 vuoteen 2006 mennessä ja jatkoi tämän jälkeenkin kasvuaan aina vuoteen 2009 saakka, jolloin vuokratyövoiman määrä hetkellisesti supistui yleisestä taloudellisesta tilanteesta johtuen. Sittenmin

⁸ Tarkastuslautakunta 24.8.2023 § 73

⁹ Leppänen *et al.* 2024, s.74

¹⁰ STM 2024:2

¹¹ STM 2024:2, s. 14

¹² Norros 2007, s. 522



henkilöstömäärä on jälleen kasvanut ja on vuonna 2022 noin 46 000 eli noin 2 % kaikista palkansaajista.¹³

Suomessa sekä julkiset että yksityiset sotetoimijat käytännössä kilpailevat yhteisestä ja rajallisesta työvoimasta.¹⁴ Hyvinvointialueiden tulee omilla toimillaan ensisijaisesti pyrkiä oman työvoiman veto- ja pitovoimatekijöiden vahvistamiseen muun muassa rekrytointeja tehostamalla, sote-alan työnantajakuvan kehittämislä, joustavammilla työn teettämisen ehdoilla sekä kehittämällä erilaisia lisäkorvaus- ja sivutoimijärjestelyitä, joilla voidaan parantaa työn tekemisen kannusteita. Näitä keinoja tulee jatkokehittää sekä niiden käyttöönotto kaikilla alueilla varmistaa.¹⁵ Tilanteissa, joissa oma henkilöstö ei riitä, työpanosta tulisi hankkia ensisijaisesti omien sijaispoolien kautta. Sijaispoolien ja oman henkilöstön lisätyön välittämiseen käytettäviä menetelmiä tulee kehittää esimerkiksi alustateknologioita hyödyntämällä.¹⁶

Vuokratyövoiman käytön, hankinnan ja hyödynnettävyyden osalta on löydettävä tiiviitä yhteistyön muotoja hyvinvointi- ja yhteistyöalueiden rajat ylittäen. Hyvinvointialueiden väliseen yhteistyöhön ja työnjakoon, erityisesti erikoisosaajien käytössä ja osaamisen jakamisessa, kannustettaisiin ja ohjattaisiin ja siitä voitaisiin myös sopia yhteistyöalueiden sisällä ja niiden välillä. Tämä voisi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi yhteisrekrytointia, työvoiman vuokrausta yhteishankintana tai yhteisten sidosyksiköiden käyttöä työvoiman vuokrauksessa silloin, kun niillä voidaan saavuttaa selkeitä kustannushyötyjä. Pääsääntöisesti kunkin hyvinvointialueen tulisi kuitenkin olla toiminnoissaan henkilöstöresurssin järjestämisen näkökulmasta omavarainen.

Henkilöstöresurssin järjestelyt eivät kuitenkaan saa hankaloittaa muiden hyvinvointialueiden henkilöstön riittävyttä eivätkä tulla hinnaltaan kohtuuttoman korkeaksi. Kun tarvitaan tämän lisäksi työpanosta yksityisiltä palveluntarjoajilta, tulee ensisijaisesti keskittyä työvoiman vuokraustarpeen ennakointiin ja kilpailuttamiseen hyvissä ajoin ennen varsinaista työvoiman tarvetta (esimerkiksi puitesopimukset). Vuokratyövoiman käytölle voitaisiin myös asettaa kansallinen tavoitetaso (esimerkiksi 5 % henkilöstökuluista).¹⁷

Vuokratyövoiman käytön selvittäminen ei ole yksinkertaista puutteellisten tietolähteiden johdosta. Hyvinvointialueet raportoivat taloustietojaan vuosineljänneksittäin Valtiokonttorille. Yhtenä raportoitavana tilinä on ”Työvoiman vuokraus”, joka tarjoaa parhaimman koko maata kattavan näkymän työvoiman vuokrauksen kustannuksiin, mutta ei esimerkiksi vuokrattavan työvoiman määrään.

¹³ Hietala *et al.* 2022, s. 20

¹⁴ STM 2024:6, s. 25

¹⁵ STM 2024:6, s. 9

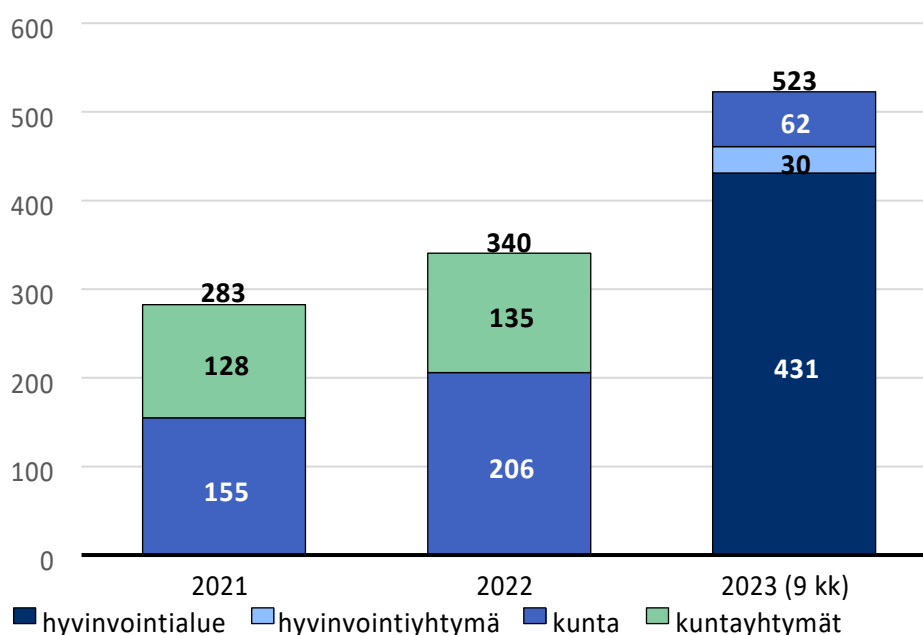
¹⁶ STM 2024:6, s. 9

¹⁷ STM 2024:6, s. 10

Haasteena on lisäksi alueiden ja aikaisemmin kuntien mahdollisesti eriävät taloushallinnon toimintatavat. Näin ollen kaikki alueet eivät välttämättä kohdenna työvoiman vuokrauksen kuluja juuri tälle tilille, vaan osa saattaa kohdentaa ne esimerkiksi palvelujen ostoiksi. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi lääkäripalveluiden ja lääkärityövoiman vuokrauksen raja voi olla välillä häilyvä, eikä alueilla välttämättä ole annettu selkeitä ohjeistuksia ostolaskujen käsittelyyn.¹⁸

Vuoden 2023 osalta oli käytössä hyvinvointialueiden kolmannen vuosineljänneksen, eli ensimmäisen yhdeksän kuukauden taloustiedot. Kuvio 1. kuvaakin työvoiman vuokraustilin summan kehityksen vuosina 2021–2023 (9 kk) sekä jaottelee summat eri ostajaorganisaation mukaan (vuosina 2021 ja 2022 kunnat ja kuntayhtymät sekä vuonna 2023 hyvinvointialueet, kunnat eli Helsingin kaupunki ja hyvinvointiyhtymät eli HUS-yhtymä).

Kuviosta 1. havaitaan, että työvoiman vuokrauksen kulut ovat kasvaneet jo vuonna 2021 ja 2022, mutta kasvu on merkittävästi kiihtynyt vuoden 2023 aikana. Koko vuoden 2023 osalta vuokratyövoiman käytön arvioidaan olevan hyvinvointialueilla noin 600–700 miljoonaa euroa, eli karkeasti noin 5 % suhteutettuna henkilöstökuluihin. Tämä olisi 260–360 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2022



Kuvio 1. Työvoiman vuokraus Suomessa vuosina 2021-2023 (milj. euroa).

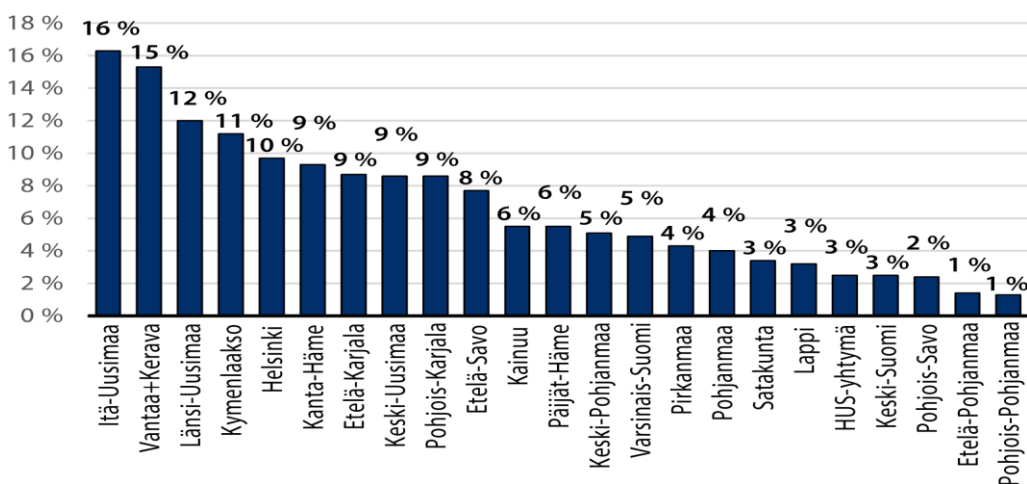
¹⁸ STM 2024:6, s. 18

Työvoiman vuokrauksen suhde henkilöstökuluihin vuosina 2021-2023 (9 kk):¹⁹

2021: 3,3 %
 2022: 4,1 % (+ 24 % vuoteen 2021)
 2023: 5,4 % (+ 32 % vuoteen 2022).

Kuviosta 2. havaitaan, että joillakin hyvinvointialueilla työvoiman vuokrauksen osuus henkilöstökuluista on merkittävästi koko maan tasoa korkeampi. Näin on erityisesti Uudenmaan alueilla, mikä on huomionarvoista, koska työvoiman tarjontaa pidetään yleisesti korkeampana pääkaupunkiseudun lähialueilla.²⁰

Mikäli valtakunnallisesti tavoitetasoksi määriteltäisiin, että työvoiman vuokrauksen suhde henkilöstökuluihin olisi 5 %, tämänhetkisessä tilanteessa tämän tavoitteen saavuttaisi noin puolet hyvinvointialueista (10 hyvinvointialuetta ja HUS-yhtymä), myös Lapin hyvinvointialue (3 %).



Kuvio 2. Työvoiman vuokraus suhteutettuna henkilöstökuluihin hyvinvointialueilla 1.1.-30.9.2023.

Vuonna 2022 työvoiman vuokraus oli suurinta perustason vastaanottopalveluissa, iäkkäiden kotihoidossa, somaattisessa erikoissairaanhoidossa, ympärivuorokautisissa päivystyspalveluissa sekä iäkkäiden tehostetussa palveluasumisessa. On syytä huomata, että työvoiman vuokraus on merkittävää sekä sosiaali- (erityisesti vanhus-) ja terveystaloudissa, mutta ei pelastustoimissa. Lisäksi edellä kuvatuissa palveluluokissa on hyvin vaihtelevasti eri sote-ammattilaisia, eli työvoiman

¹⁹ STM 2024:6, s. 20

²⁰ STM 2024:6, s. 21



vuokrauksen voidaan olettaa koskevan niin lääkäreitä kuin sairaan- ja lähihoitajia.²¹

Kulujen kasvu on ollut suurinta iäkkäiden palveluissa (+57 %), jossa ovat kasvaneet erityisesti iäkkäiden tehostettu palveluasuminen (+63 %) ja iäkkäiden kotihoito (+46 %). Samaan aikaan esimerkiksi muissa suurimmissa palveluluokissa, eli perustason vastaanottopalveluissa ja somaattisessa erikoissairaanhoidossa kasvu on ollut suhteellisesti maltillisempaa (+11 % ja 10 %). Ympäri vuorokautisissa päivystyspalveluissa työvoiman vuokrauksen kustannukset säilyivät ennallaan.²²

Tämä selvitys työvoiman vuokrauksesta käsitellään samassa tarkastuslautakunnan kokouksessa 22.5.2024 kuin Arviointikertomus 2023, tilinpäätöksen ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksen käsittely sekä vastuuvapauden myöntäminen. Lapin hyvinvointialueen sisäinen tarkastus on myös tehnyt raportin työvoiman vuokrauksesta Lapin keskussairaalan medisiinisen päivystyksen ja vuodeosaston osto-palvelulääkäri –hankintaan liittyen 1.1. – 30.11.2023 väliselle ajalle. Tarkastus ei johtanut erityisiin toimenpiteisiin.

1.1. Toimeksianto tilintarkastusyhteisölle

Lapin hyvinvointialueen tarkastuslautakunta hyväksyi 18.1.2023 § 4 toimeksiannon KPMG Oy Ab:n (jäljempänä KPMG) kanssa voimassa olevan hankintasopimuksen mukaisesti. Toimeksiannon kohteena on vuokratyövoiman käyttö Lapin hyvinvointialueella.

Toimeksiannon kohteesta on käytössä useita eri käsitteitä, mm. taloushallinnossa työvoiman vuokraus, laissa vuokratyövoiman käyttö (laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella 449/2007 § 10) tai vuokrattu työntekijä sekä sopimuksissa ja hankinnoissa henkilöstövuokraus.

Selvitystä KPMG:n osalta tehtiin ajalla 19.1.-31.3.2024 ja KPMG Oy Ab:n toimeksianto koskien valituin osin nykytilanteen kattavan kuvauksen työvoiman vuokrauksesta:

- Kilpailutukset,
- Hankintapäätökset (suorahankinnat, kynnyksarvot ylittävät hankinnat),
- Hankintasopimukset:
- Siirtyneet sopimukset
- Uudet sopimukset (Laphan 1.3.2022-),
- Sopimusten voimassaoloaika (siirtyneet ja uudet),
- Sopimusten arvot/eurot (siirtyneet ja uudet),

²¹ STM 2024:6, s. 21-22

²² STM 2024:6, s. 23



- Sopimuksen kertymä, ja
- Laskutus 1.1.-31.12.2023.

Selvityksessä kartoitettiin kymmenen (10) suurimman toimittajan vuokratyövoimaan liittyvät sopimukset. Ei ole kuitenkaan täyttä varmuutta siitä, että kaikki 10 em. toimittajaan liittyvät sopimukset ja päätökset olisi toimitettu tarkasteluun. Selvitykseen valittiin 30.9.2023 mennessä kymmenen suurinta laskuttajaa.²³ Sopimuksen kertymän osalta katsotaan, paljonko kyseiseen sopimukseen liittyen on laskutettu esim. aikavälillä 1.1.-31.12.2023. KPMG on tuottanut tämän raportin alaluissa 4.3. ja 4.4. käytettyjä tietoja.

Tehtäväjaon mukaan ulkoisen tarkastuksen yksikkö tuottaa ja hyödyntää:

- Lainsäädäntöpohja (säädökset, säädösvalmisteluaineisto),
- Muu mahdollinen asiakirja-aineisto, pöytäkirja-aineisto,
- Laphan voimassaolevat säännöt ja ohjeistukset (hankintaohje ja vuokratyövoiman käyttöä koskeva ohjeistus),
- Talouden toteuma (tili 4352 työvoiman vuokraus),
- Hankintapulssin tiedot,
- Arviointitilaisuuksissa saadut tiedot, ja
- Vertailu muihin hyvinvointialueisiin.

Kirjanpidossa²⁴ työvoiman vuokraukseen kuuluu tilapäisen työvoiman hankinta asiakkaille korvaamaan tai täydentämään asiakkaan työvoimaa. Työllistetyt henkilöt ovat työsuhteessa työvoimaa vuokralle antavaan yritykseen. Työvoiman vastaanottavat yksiköt huolehtivat vuokratyöntekijöiden työnjohdosta ja valvonnasta.

Hyvinvointialueiden talousraportoinnin HVA-AURA -käsikirjan²⁵ kirjanpidon tiliin (4346) kuuluu työvoiman vuokraus kaikilta toimialoilta, mm. tietotekniikan ja viestintäalan työntekijät, toimistotyöntekijät, lääkäri- ja sairaanhoitohenkilöstö. Lapin hyvinvointialueella työvoiman vuokraus -tili on 4352.

²³ Koko vuoden tietoja ei ollut saatavilla

²⁴ Lapin hyvinvointialueen kirjanpidon tili 4352, hyvinvointialueiden talousraportoinnin HVA-AURA -käsikirjan tili 4346, s. 33

²⁵ HVA-AURA -käsikirja 2023



1.2. Keskeisiä määritelmiä

Tässä raportissa käytetään työsopimuslain esitöissä²⁶ tarkoitettuja määritelmiä:

Hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.²⁷

Keskeisillä työehdoilla tarkoitetaan laeissa, asetuksissa, hallinnollisissa määräyksissä, työehtosopimuksissa ja/tai muissa käyttäjäyrityksessä voimassa olevissa sitovissa yleisissä säännöksissä säädettyjä työehtoja, jotka liittyvät työaikaan, ylityöhön, taukoihin, lepoaikoihin, yötyöhön, lomiin ja yleisiin vapaapäiviin ja palkkaan.

Käyttäjäyrityksellä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolle ja jonka valvonnassa ja johdolla vuokratyöntekijä työskentelee tilapäisesti ja toimeksiannolla tarkoitetaan kautta, jonka vuokratyöntekijä on asetettuna tilapäisesti käyttäjäyrityksen palvelukseen suorittamaan työtehtävää sen valvonnassa ja johdolla.

Toimeksiannolla tarkoitetaan kautta, jonka vuokratyöntekijä on asetettuna tilapäisesti käyttäjäyrityksen palvelukseen suorittamaan työtehtävää sen valvonnassa ja johdolla.

Työvoiman vuokrausyrityksellä tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, joka tekee kansallisen lainsäädännön mukaisesti työsopimuksia tai solmii työsuhteita vuokratyöntekijöiden kanssa tarkoituksena asettaa tällaisia työntekijöitä käyttäjäyrityksen palvelukseen suorittamaan työtehtävää sen valvonnassa ja johdolla.

Vuokratyössä on kolme osapuolta: vuokrausyritys, vuokratyöntekijä ja käyttäjäyritys. Samoin oikeussuhteita on kolme: sopimukseen perustuvat vuokrausyrityksen ja työntekijän välinen työsuhde ja vuokraus- ja käyttäjäyrityksen välinen asiakkuussuhde sekä käyttäjäyrityksen ja vuokratyöntekijän välinen oikeussuhde, joka ei ole sopimussuhde.²⁸

Vuokratyöntekijällä tarkoitetaan työntekijää, jolla on työsopimus tai työsuhde työvoiman vuokrausyrityksen kanssa siinä tarkoituksessa, että hänet asetetaan käyttäjäyrityksen palvelukseen suorittamaan työtehtävää sen valvonnassa ja johdolla.

²⁶ HE 104/2011 vp. s. 3

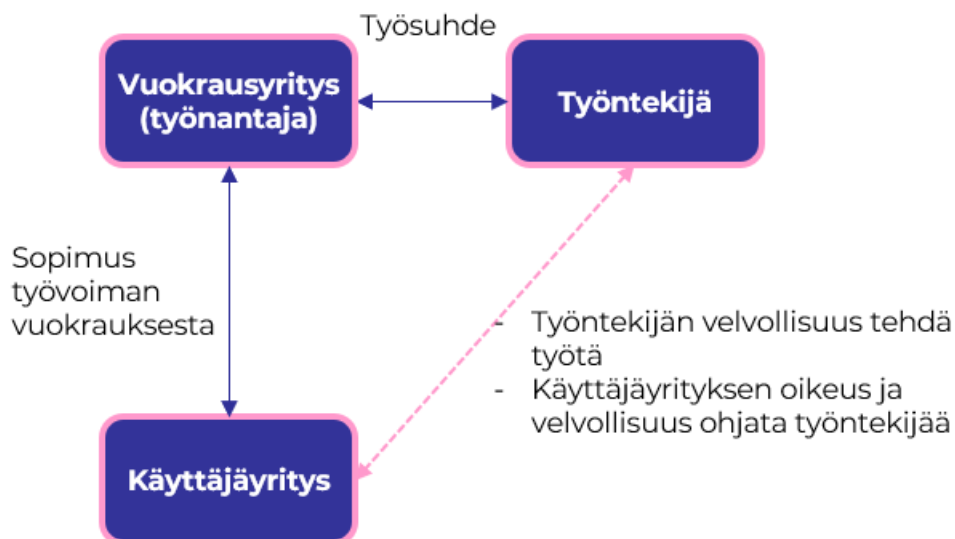
²⁷ Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 4 §

²⁸ Hietala *et al.* 2022, s. 13

2. Työvoiman vuokraus

Työvoiman vuokrauksella tarkoitetaan asetelmaa, jossa työnantaja luovuttaa työntekijänsä vastikkeesta toisen henkilön tai tyypillisemmin yrityksen palvelukseen (Kuvio 3). Työntekijän palvelukseensa vuokranneelle yritykselle (käyttäjäryitys) siirretään oikeus työn johtamiseen ja valvontaan. Työnantajanveloitteet jäävät lähtökohtaisesti työntekijänsä ulos vuokranneen yrityksen (vuokrausyritys) kannettavaksi lukuun ottamatta sellaisia veloituksia, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin. Nämä veloitteet siirtyvät käyttäjäryitykselle. Työntekijän ja käyttäjäryityksen välille ei synny työsuhdetta eikä muutakaan sopimussuhdetta.²⁹

Työvoiman vuokraus perustuu yleensä kahden oikeushenkilön (yrityksen) väliseen sopimukseen työvoiman vuokrauksesta. Tällä sopimuksella työsopimuksen tehnyt tai tekevä subjekti (vuokrausyritys) sitoutuu korvausta vastaan siirtämään työntekijänsä työpanoksen sopijakumppaninsa (käyttäjäryityksen) käytettäväksi. Toisaalta työsopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien henkilökohtaisen luonteen vuoksi työvoiman vuokraus perustuu myös työntekijän suostumukseen tehdä työtä työnantajansa sopijakumppanille.³⁰



Kuvio 3. Työvoiman vuokrauksen asetelma.

²⁹ Norros 2007, s. 521; Tiitinen & Kröger 2012, s. 384

³⁰ Tiitinen & Kröger 2012, s. 383

Vuokratun työntekijän ja käyttäjäyrityksen välillä ei välttämättä tai ainakaan yleensä ole minkäänlaista sopimussuhdetta.³¹ Käyttäjäyrityksen työnjohto- ja valvontavalta voi olla enintään yhtä laaja, kuin vuokrausyrityksen (työnantajan) vastaava kelpoisuus olisi työsopimuksen ja työsuhteen ehtoja koskevien muiden normien mukaan.

Sopimuksella työvoiman vuokrauksesta sinänsä käyttäjäyrityksen työnjohto- ja valvontavaltaa ei voida laajentaa työntekijää sitovasti. Sitä vastoin käyttäjäyrityksen työnjohto- ja valvontavalta voi olla vuokrausyrityksen vastaavaa kelpoisuutta suppeampi esimerkiksi vuokratun työntekijän suostumuksesta johtuen, jos käyttäjäyritys tiesi tai sen olisi pitänyt tietää työntekijän suostumuksessaan asettamista rajoituksista. Käyttäjäyrityksen oikeudet ja velvollisuudet vuokraamaansa työntekijää kohtaan lakkaavat luonnollisesti viimeistään työvoiman vuokrauksesta tehdyn sopimuksen päättyessä.³²

Vahingonkorvausoikeuden³³ pääsääntö on, että jos työntekijä aiheuttaa työssään vahinkoa sivulliselle, korvausvastuu kanavoituu työnantajan kannettavaksi. Tämä isännänvastuuksi kutsuttu periaate soveltuu hieman eri tavoin sen mukaan, onko vahingonkärsijä työnantajan sopimuskumppani vai kokonaan sivullinen.

Työsopimuslain (55/2001) 7 §:n mukaan työsopimuksen osapuolet eivät lähtökohdaisesti saa siirtää oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan kolmannelle ilman toisen sopijapuolen suostumusta. Työnantaja voi työntekijän suostumuksella siirtää tämän toisen työnantajan käyttöön. Tässä tilanteessa käyttäjäyritykselle siirtyvät oikeus johtaa ja valvoa työntekoa sekä ne työnantajalle säädetyt velvollisuudet, jotka liittyvät välittömästi työn tekemiseen ja sen järjestelyihin. Lisäksi työturvallisuuslakia (738/2002) sovelletaan käyttäjäyrityksen ja vuokratyöntekijän suhteessa ikään kuin kyseessä olisi tavanomainen työsuhde.

2.1. Tilaajan (Lapha) vastuu vuokratyövoimaa käytettäessä

Tilaajan selvitysvelvollisuudesta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetussa laikka (1233/2006, jäljempänä tilaajavastuulaki) 3 §:ssä käytetään termiä vuokrattu työntekijä, eikä tätä lakia sovelleta (4 §), jos:

- 1) vuokratun työntekijän tai työntekijöiden työskentely kestää yhteensä enintään 10 työpäivää; tai
- 2) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman arvonlisäveroa on alle 9 000 euroa.

³¹ Tiitinen & Kröger 2012, s. 395

³² Tiitinen & Kröger 2012, s. 387-389

³³ Vahingonkorvauslaki 412/1974



Edellä 1 momentissa tarkoitettuja raja-arvoja laskettaessa työn katsotaan jatku-neen yhdenjaksoisesti, jos tilaajalle tehty työ tai aikaansaatu tötulos perustuu useisiin peräkkäisiin, keskeytymättöminä tai vain lyhyin keskeytyksin jatkuviin so-pimuksiin.

Tilaajavastuulain 5 §:n mukaan ennen kuin tilaaja tekee sopimuksen vuokratun työntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä, tilaajan on pyydetävä sopimuspuolelta ja tämän on annettava tilaajalle:

- 1) selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukai- seen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvon- lisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin;
- 2) kaupparekisteriote tai kaupparekisteristä muutoin saadut kaupparekisteri- otetta vastaavat tiedot;
- 3) selvitys siitä, ettei yrityksellä ole verotustietojen julkisuudesta ja salassapi- dosta annetun lain (1346/1999) 20 b §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitet- tua verovelkaa taikka viranomaisen antama selvitys verovelan määrästä;
- 4) todistukset työntekijöiden eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkeva- kuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkeva- kuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty;
- 5) selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työeh- doista;
- 6) selvitys työterveyshuollon järjestämisestä.

Jos vuokratun työntekijän työnantajana tai alihankintasopimuksen sopimuspuolena toimii ulkomainen yritys, tilaajan on pyydetävä ja yrityksen on toimitettava 1 mo- mentissa tarkoitettut vastaavat tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväk- sytyllä tavalla. Tilaajan on tässä laissa tarkoitettua sopimusta tehdessään edelly- tettävä, että sopimuspuoli toimittaa sopimuksen mukaisen työn aloittamisen jäl- keen lähetettyjen työntekijöiden osalta todistukset työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymisestä ennen kuin nämä aloittavat työn teon. Edellä 1, 2 ja 6 momentis- sa tarkoitettut selvitykset, todistukset ja tiedot on säilytettävä vähintään kaksi vuotta siitä, kun sopimusta koskeva työ on päättynyt.³⁴

Tilaajan tulee tilaajavastuulain 6 §:n mukaan pyynnöstä ilmoittaa tässä laissa tar- koitetusta vuokratyöstä tai alihankinnasta tehdystä sopimuksesta työehtosopimuk- sen perusteella valitulle luottamusmiehelle tai, jos tällaista ei ole valittu, työsopi- muslain (55/2001) 13 luvun 3 §:ssä tarkoitettulle luottamusvaltuutetulle ja työsuoje- luvaltuutetulle. Asiasta ilmoitettaessa on selvitettävä vuokratyön käytön syy, käy- tettävän työvoiman määrä, yrityksen yksilöintitiedot, työkohde, työtehtävät, sopi-

³⁴ Tilaajavastuulaki 5 §



muksen kesto ja sovellettava työehtosopimus tai keskeiset työehdot.^{35,36} Vuokratun työntekijän työnantajan on annettava 1 momentissa tarkoitettulle henkilöstön edustajalle vuokratun työntekijän ja hänen työnantajansa välisen, työntekijän palkan tai työsuhteeseen liittyvien lakien tai sopimusten soveltamista koskevan erimielisyyden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot, jos työntekijä henkilöstön edustajan siihen valtuuttaa.³⁷

Tilaajavastuulain 7 §:n nojalla esitetyt tiedot, todistukset ja selvitykset eivät saa olla kolmea kuukautta vanhempia. Jos tilaaja tekee uuden sopimuksen saman sopimuspuolen kanssa ennen kuin on kulunut 12 kuukautta siitä, kun hän on sopimusta ensi kertaa tehtäessä täyttänyt 5 §:ssä tarkoitetun selvitysvelvollisuutensa, tilaajalla ei ole uutta selvitysvelvollisuutta, ellei hänellä ole syytä epäillä, että sopimuspuolen olosuhteissa on tapahtunut tarkistamista edellyttäviä muutoksia.

Tilaaja on tilaajavastuulain 9 §:n perusteella velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on 1) laiminlyönyt 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun selvitysvelvollisuuden; 2) tehnyt sopimuksen tässä laissa tarkoitetusta työstä liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon; taikka 3) tehnyt tässä laissa tarkoitetun sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan. Aluehallintovirasto määrää päätöksellään tilaajan maksamaan laiminlyöntimaksun päätöksessä asetetussa määräajassa (10 §).

2.2. Vuokratyövoiman käytön perusteet

Vuokratyövoiman käyttöä ei ole rajoitettu Suomessa lainsäädännöllä. Sote -järjestämislaki ohjaa kuitenkin sote-palvelujen osalta vuokratyövoiman käytön mahdollisuutta. Sote-palvelujen osalta on noudatettava mahdollisia sote-järjestämislain³⁸ mukaisia rajauksia henkilöstön vuokrauspalvelun hankinnassa.

Lakia sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) ei sovelleta sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä vuokraaviin yrityksiin (2 §). Työvoiman käyttötavan valinta ja siihen liittyen mahdollinen ulkopuolisen työvoiman käyttö kuuluvat työnantajan liikkeenjohdollisen päätösvallan piiriin. Työnantaja voi näin ollen lähtökoh-

³⁵ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 6 §:n muuttamisesta 874/2012

³⁶ HE 152/2012, s. 3

³⁷ Tilaajavastuulaki 5 §

³⁸ 3 luku, Palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta

taisesti päättää, teettääkö työn omilla työntekijöillään vai ulkopuolista työvoimaa käyttäen vuokratyönä tai alihankintana.³⁹

Vuokratyövoiman käyttöä on rajoitettava vain työhuippujen tasaamiseen tai muutoin sellaisiin ajallisesti taikka laadullisesti rajoitettuihin tehtäviin, joita työn kiireellisuuden, rajoitetun kestoajan, ammattitaitovaatimusten, erikoisvälineiden tai muiden vastaavien syiden vuoksi ei voida teettää omilla työntekijöillä. Työvoiman vuokraus on epätervettä, jos eri työvoimaa hankkivien yritysten toimittamat vuokratyöntekijät työskentelevät yrityksen normaalissa työssä sen vakinaisten työntekijöiden rinnalla ja saman työnjohdon alaisena pidemmän ajan.⁴⁰

Työsopimuslain (55/2001) 9 § määrittää vuokrattujen työntekijöiden työsuhteissa sovellettavat vähimmäistyöehdot. Jos työnantaja on vuokrannut työntekijänsä käyttäjäyritykseen työhön eikä työntekijänsä vuokrannut työnantaja ole sidottu 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työehtosopimukseen eikä velvollinen noudattamaan työsuhteissaan yleissitovaa työehtosopimusta, on vuokratun työntekijän työsuhteessa sovellettava vähintään käyttäjäyritystä sitovan 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun tai yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä. Jos vuokratun työntekijän työsuhteessa ei sovelleta mitään 1 momentissa tarkoitettua työehtosopimusta, vuokratun työntekijän palkkaa, työaika ja vuosilomia koskevien ehtojen on oltava vähintään käyttäjäyritystä sitovien ja siellä yleisesti sovellettavien sopimusten tai käytäntöjen mukaiset.⁴¹

Vuokratulla työntekijällä on oikeus käyttäjäyrityksen työntekijöilleen tarjoamiin palveluihin ja yhteisiin järjestelyihin samoin ehdoin kuin käyttäjäyrityksen työntekijöillä, jollei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivista syistä. Käyttäjäyritys ei kuitenkaan ole velvollinen taloudellisesti tukemaan vuokratun työntekijän palvelujen ja järjestelyjen käyttöä.⁴²

Lapin hyvinvointialueen hankinnoissa noudatetaan hyvinvointialueen hyväksymää hankintastrategiaa. Hankintastrategian tehtävänä on tukea palvelujen järjestämisen ja tuottamisen onnistumista ja strategian toteuttamista. Lapin hyvinvointialueen hankintaohje (myöhemmin hankintaohje) on hyväksytty aluehallituksessa 15.11.2023 § 434.

Lapin hyvinvointialue on hankintalain 5 §:ssä tarkoitettu hankintayksikkö, jonka on hankintoja tehdessään noudatettava hankintalakia ja muuta julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä sekä Laphan hankintaohjetta. Hankintayksikkö voi itse määritellä hankintatarpeensa huomioiden, että hankinnan kohteelle asetettavilla vaatimuksilla ei saa suosia tai syrjiä ketään tarjoajaa. Hankintayksiköllä on oikeus huomioida haluamansa laatu, asiakasnäkökulma ja muut vastaavat asiat päättä-

³⁹ Hietala *et al.* 2022, s. 36

⁴⁰ Hietala *et al.* 2024, s. 410

⁴¹ Laki työsopimuslain muuttamisesta 10/2012 § 9

⁴² Työsopimuslaki 9a §



essään hankinnan sisällöstä, eikä se ole velvollinen hankkimaan tuotetta tai palvelua pelkästään edullisimman hinnan perusteella.⁴³

Lapin hyvinvointialueen hankinnat on kilpailutettava julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) mukaisesti. Hankintakokonaisuuden ja sen arvon määrittämisessä on otettava huomioon:⁴⁴

- kuinka usein hankinta toistuu,
- mitkä tuoteryhmät kannattaa hankkia yhtenä hankintana (taloudellisesti, tehokkaasti sekä tarkoituksenmukaisesti),
- miten hankinnan raja-alue vaikuttaa kilpailutilanteeseen,
- toistaiseksi voimassa olevissa tai yli 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa hankinnan arvon määrittämisessä käytetään kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48.

Koska vuokratyö on yksi uusimmista työn teettämismuodoista ja työvoiman käyttötapa se on yleistynyt koko 2000-luvun, on työ- ja elinkeinoministeriö tehnyt yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja elinkeinoelämän järjestöjen kanssa vuokratyöoppaan vuonna 2017. Oppaan tarkoituksena on antaa yleiskuva niistä säännöksistä, jotka eroavat vuokratyössä tai joiden soveltamisessa on käytännössä havaittu ongelmia.⁴⁵

Opas vastaa yksinkertaistaen mm. kysymykseen:

”Jos vuokratyöntekijä siirtyy käyttäjäyrityksen palvelukseen, voidaanko sopia uudesta koeajasta? Jos käyttäjäyritys palkkaa aikaisemmin vuokraamansa vuokratyöntekijän samoihin tai samankaltaisiin töihin, koeajan enimmäispituudesta on vähennettävä se aika, jonka työntekijä on vuokratyöntekijänä jo työskennellyt käyttäjäyrityksessä. Jos vuokratyöntekijän työtehtävät ovat oleellisesti erilaisia kuin mitä hän on aiemmin vuokratyöntekijänä tehnyt, uudesta koeajasta voidaan sopia normaalisti.”⁴⁶

2.3. Vuokratyön edut ja haasteet

Työvoimaansa vuokraava työnantaja säilyttää työnantaja-aseman siitä huolimatta, että hänen työntekijänsä työskentelevät toisen työnantajan johdon ja valvonnan alaisina. Vuokratyösuhteiden eroa muista työsuhteista siten, että siinä on

⁴³ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje 2023, s. 4

⁴⁴ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje 2023, s. 15

⁴⁵ Vuokratyöopas 2017, s. 5

⁴⁶ Vuokratyöopas 2017, s. 11



tavanomaisen kahden sijasta kolme osapuolta, työntekijä ja kaksi työnantajaa, joiden kesken työsuhteesta johtuvat oikeudet ja velvollisuudet jakautuvat.

Työntekijän oma työnantaja vastaa tietyistä perusvelvoitteista, kuten työterveyshuollon järjestämisestä ja työn edellyttämistä terveystarkastuksista. Vuokratyövoiman käyttö sinänsä ei ole yksiselitteisen epätarkoituksenmukaista, mikäli hyvinvointialue pystyy varmistamaan ja ylläpitämään riittävän osaamisen omassa toiminnassaan omalla henkilöstöllään ja kustannukset pysyvät maltillisina. Haitallista vuokratyövoiman käytöstä tekee, mikäli se on kohtuuttoman kallista ja hinnat nousevat edelleen voimakkaasti.

Lisäksi epäedullista on, mikäli osaamista ei kyetä varmistamaan ja mikäli se muodostaa merkittäviä eroja hyvinvointialueella työskentelevän henkilöstön palvelusuhteissa ja maksetuissa korvauksissa.⁴⁷

Vuokratyön edut

Vuokratyön etuna on ensinnäkin se, että sillä saadaan työmarkkinoille henkilöitä, jotka eivät välttämättä muuten saisi tai haluaisi vakituista työtä, ja se tarjoaa esimerkiksi uransa alussa oleville työntekijöille mahdollisuuden hankkia käytännön työkokemusta. Se voi tarjota työntekijälle mahdollisuuden päästä töihin itseään kiinnostavaan yritykseen, työllistyä sinne vakituisen työsuhteeseen sekä kartuttaa työkokemusta ja edetä työuralla.⁴⁸

Tätä taustaa vasten ei liene yllättävää, että vuokratyöntekijät ovat pääasiassa nuoria ja että vuokratyön helpompi saatavuus sekä työntekijän halu tutustua erilaisiin työpaikkoihin ja saada monipuolista työkokemusta ovat yleisimpiä vuokratyöntekijöiden ilmoittamia syitä vuokratyön tekemiselle. Vuokratyön tekeminen on huomattavasti yleisempää alle 30-vuotiaiden keskuudessa ja erityisesti 15–24-vuotiaiden ikäryhmässä kuin tätä vanhempien, varsinkin yli 35-vuotiaiden keskuudessa.⁴⁹

Työntekijän kannalta merkittävin vuokratyöhön liittyvä etu on työaikojen ja -paikkojen valitsemisen vapaus. Se onkin työn saatavuuden ohella yleisimpiä vuokratyöntekijöiden ilmoittamia syitä vuokratyön tekemiseen. Osa vuokratyöntekijöistä kokee, että heillä on käyttäjäyritysten vakituksia työntekijöitä huomattavasti paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työaikoihinsa ja -vuoroihinsa sekä työn määrään. Lisäksi he kokevat, että heillä on vapaus valita työtehtävänsä ja työpaikkansa sekä lopettaa työt tarvittaessa nopeasti.⁵⁰

⁴⁷ STM 2024:6, s. 7

⁴⁸ Hietala *et al.* 2022, s. 21

⁴⁹ Hietala *et al.* 2022, s. 21

⁵⁰ Hietala *et al.* 2022, s. 21



Vuokratyö tarjoaa työntekijöille luonnollisesti myös mahdollisuuden lisäansioiden ansaitsemiseen. Erityisesti yli 60-vuotiaat vuokratyöntekijät ilmoittavat muita useammin tekevänsä vuokratyötä lisäansioiden vuoksi. Toisaalta myös opiskelijat saattavat rahoittaa opintojaan vuokratyötä tekemällä. Osa vuokratyöntekijöistä jopa näkee käyttäjäyrityksen työntekijöitä paremman palkkauksen yhtenä vuokratyöhön liittyvänä etuna.

Käyttäjäyrityksen näkökulmasta vuokratyö muodostaa vaivattoman, joustavan ja nopean lisätyövoiman lähteen yrityksen työvoiman tarpeen muuttuessa tai tilapäisen erityisasiantuntemuksen tai -osaamisen tarpeen ilmetessä. Etuna on myös, että lyhytkestoiisiin asiantuntijatehtäviin saadaan pätevä työntekijä ja että vuokratyöntekijät vähentävät yrityksen oman henkilöstön ylityön tarvetta ja keventävät henkilöstön työkuormaa.⁵¹

Vuokratyövoimaa käytetäänkin työpaikoilla yleensä, kun työvoimaa tarvitaan nopeasti ja/tai tilapäisesti. Suoritusason työssä perusteena vuokratyövoiman käyttöle ovat pääasiassa kysynnän ja tilausten vaihtelut, ruuhkahuiput ja sijaisuudet. Tämän lisäksi vuokratyövoimaa käytetään projektiluontoisissa ja yrityksen ydintoimintaan kuulumattomissa erikoisosaamista vaativissa kapea-alaisissa ja tilapäisissä tehtävissä, joita ei voida teettää yrityksen omalla henkilöstöllä. Osa yrityksistä käyttää vuokratyövoimaa myös rekrytointikanavana.

Käyttäjäyrityksen henkilöstön näkökulmasta vuokratyövoiman käyttöön liittyvänä etuna voidaan nähdä se, että kysynnän ja suhdanteiden muutosten edellyttämät joustot henkilöstömäärässä voidaan saavuttaa lisäämällä ja supistamalla vuokratyöntekijöiden määrää, jolloin muutokset eivät kohdistu yrityksen vakituiseen henkilöstöön. Työvoiman tarpeen kasvaessa vuokratyöntekijöiden käyttö vähentää vakituiseen henkilöstöön kohdistuvaa painetta työmäärän lisäämiseen ja keventää näiden työkuormaa ja tarpeen vähentyessä vastaavasti pienentää työnantajan tarvetta vakituisen henkilöstön vähentämiseen.⁵²

Vuokratyön haasteet

Merkittävin vuokratyöhön liittyvä ongelma on epävarmuus, tarkasteltiinpa asiaa sitten käyttäjäyrityksen, työyhteisön tai työntekijän näkökulmasta.⁵³ Käyttäjäyrityksen kannalta epävarmuustekijät liittyvät lähinnä vuokratyöntekijöiden osaamiseen ja sitoutuneisuuteen. Tämän lisäksi vuokratyön ongelmiin käyttäjäyrityksen näkökulmasta voidaan lukea erinäiset työvoiman vaihtuvuuteen liittyvät seikat, kuten työntekijöiden perehdyttämisen, työhön ja työpaikan käytäntöihin tutustumisen vaatimat resurssit ja siitä aiheutuva työn tuottavuuden aleneminen.

⁵¹ Hietala *et al.* 2022, s. 22

⁵² Hietala *et al.* 2022, s. 22

⁵³ Hietala *et al.* 2022, s. 23



Työyhteisön ja käyttäjäyhteyden henkilöstön näkökulmasta vuokratyövoiman käyttöön liittyviä ongelmia ovat riski oman vakituisen henkilöstön korvaamisesta vuokratyövoimalla sekä mahdollinen toimintojen ulkoistaminen vuokrausyritykselle. Entisen työnantajan suorittaman ulkoistuksen yhteydessä tapahtunut vuokratyöhön siirtyminen onkin yksi työntekijöiden ilmoittama syy vuokratyön tekemiselle. Edellä mainitut seikat aiheuttavat työntekijöiden keskuudessa epävarmuutta ja ainakin osin tähän liittyen mahdollisesti myös ristiriitaitilanteita työnantajan omien ja vuokratyöntekijöiden välillä.⁵⁴

Lapin hyvinvointialueen henkilöstökyselyssä vuokratyövoiman käyttöä kritisoitiin voimakkaasti erityisesti terveystalouksissa. Vuokratyövoiman käytössä nähtiin korkeiden kustannusten lisäksi ongelmana muun muassa tasavertaisuuden toteuttaminen; vuokrahenkilöstö saa yleensä korkeampaa palkkaa, mutta ei kuitenkaan kannan osaston toimintaan liittyviä vastuita tai vastuuhenkilövelvollisuutta. Vuokratyövoiman katsottiin myös kuormittavan koko työyhteisön ilmapiiriä, työhyvinvointia ja jaksamista.⁵⁵

Vuokratyöntekijän kannalta merkittävimmät vuokratyöhön liittyvät riskitekijät ovat työsuhteen kestoon ja tarjolla olevan työn määrään liittyvä epävarmuus sekä työyhteisön turvan puuttumiseen ja työntekijöille annettaviin etuisuuksiin ja palkkaukseen, mm. ansiotasoon, liittyvät asiat. Erityisesti työsuhteen jatkuvuuteen ja toimeentulon riittävyyteen liittyvä epävarmuus aiheuttaa vuokratyöntekijöille henkistä kuormitusta.

Vuokratyösuhteet ovat olleet tyypillisesti lyhyehköjä, viime aikoina keskimäärin noin neljän kuukauden mittaisia, ja yleensä määräaikaista. Vaikka moni vuokratyöntekijöistä ilmoittaa tekevänsä vuokratyötä omasta halustaan eivätkä kaikki heistä edes halua vakituista työsuhdetta esim. keskeneräisten opintojen vuoksi, heidän joukossaan on paljon myös niitä, jotka tekevät vuokratyötä sen vuoksi, ettei muuta työtä ole tarjolla, ja kokevat sen ainoaksi työllistymismahdollisuudeksi.⁵⁶ Tällaisessa tilanteessa työsuhteen lyhyt kesto ja jatkumisen epävarmuus luonnollisesti muodostuvat kuormittavaksi tekijäksi etenkin, jos työ on samaan aikaan osa-aikaista eikä vähimmäistyöaika ole lainkaan määritelty. Valtaosalla vuokratyöntekijöistä tosin on työsopimuksessa määritelty vähimmäistyöaika, joka on keskimäärin noin 18 tuntia viikossa. Vuokratyöntekijöiden käytännössä toteutunut työaika on puolestaan noin 29 tuntia viikossa.

Vuokratyöntekijät kokevat myös usein olevansa ulkopuolisia työyhteisössä sekä saavansa tehtäväkseen huonoimmat työt ja työvuorot, joita muut eivät halua tehdä. Tähän liittyen heillä on lisäksi kohonnut riski jäädä työnantajan järjestämän koulutuksen ulkopuolelle sekä muita heikompaan urakehitykseen.⁵⁷

⁵⁴ Hietala *et al.* 2022, s. 24

⁵⁵ Leinonen 2024, s. 4

⁵⁶ Hietala *et al.* 2022, s. 24

⁵⁷ Hietala *et al.* 2022, s. 25

Vuokratyövoima ei myöskään yleensä samalla tavalla kiinnity työyhteisöön ja sen kehittämiseen kuin hyvinvointialueen oma työvoima. Näiden riskien vuoksi vuokratyövoiman käyttöä on syytä tarkastella ja löytää keinot hillitä sen tuomia epätarkoituksenmukaisia ilmiöitä. Työvoiman saatavuudessa on ollut ongelmia sosiaali- ja terveydenhuollossa pitkään, mm. lääkärityövoimasta on ollut pulaa. Lapin hyvinvointialueella on vuonna 2023 käytetty yhteensä 17 miljoonaa euroa työvoiman vuokraukseen.

2.4. Vuokratyöntekijän oikeudellinen asema

Työntekijän oikeusaseman kannalta työvoiman vuokrauksesta tehtyä sopimusta vuokrausyrityksen ja käyttäjäyrityksen kesken on arvioitava yksinomaan sopimus-oikeuden yleisten sääntöjen perusteella. Siten esimerkiksi hänen kannaltaan työ-sopimusta tai työlainsäädäntöä epäedullisempi ehto on - sopimuksena kolmannen rasitukseksi - pätemätön. Sitä vastoin työvoiman vuokrasta tehdyn sopimuksen työntekijän kannalta edullisempi ehto sitoo sopimusehdossa velvoitettua käyttäjäyritystä tai vuokrausyritystä.⁵⁸

Vuokratyöntekijän työsopimuksessa on yksi muista työsopimuksista poikkeava erityispiirre. Se on työntekijän tuossa sopimuksessa antama suostumus siirtää työntekijä toisen yrityksen (käyttäjäyritys) käyttöön. Edellä mainittua lukuun ottamatta vuokratyöntekijän työsopimus ei välttämättä poikkea lainkaan muun työntekijän työsopimuksesta, ja vuokratyöntekijän työsopimussuhteeseen sovelletaan työlainsäädäntöä lisätynä muutamalla erityisesti vuokratyötä varten säädetyllä normilla.⁵⁹ Työsopimuslain (55/2001) mukaan työsopimus voi olla suullinen, kirjallinen tai sähköinen.

Työsopimuslain (55/2001) 9 §:n mukaan työnantajan vuokratessa työntekijänsä käyttäjäyritykseen työhön, eikä työntekijänsä vuokrannut työnantaja ole sidottu 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työehtosopimukseen eikä velvollinen noudattamaan työsuhteissaan yleissitovaa työehtosopimusta, on vuokratun työntekijän työsuhteessa sovellettava vähintään käyttäjäyritystä sitovan 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun tai yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä. Vuokratyöntekijän ja käyttäjäyrityksen välille ei yleensä synny työsuhdetta eikä mitään muutakaan sopimussuhdetta.⁶⁰

⁵⁸ Tiitinen & Kröger 2012, s. 386

⁵⁹ Hietala *et al.* 2022, s. 128

⁶⁰ Norros 2007, s. 532

Jos vuokratun työntekijän työsuhteessa ei sovelleta mitään 1 momentissa tarkoitettua työehtosopimusta, vuokratun työntekijän palkkaa, työaikaa ja vuosilomia koskevien ehtojen on oltava vähintään käyttäjäyritystä sitovien ja siellä yleisesti sovellettavien sopimusten tai käytäntöjen mukaiset. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) koskee käyttäjäyrityksen velvollisuuksia myös vuokratyötä käytettäessä.

Vuokratyöntekijän on noudatettava työsopimuslain 3 luvussa määrättyjä työntekijän velvollisuuksia. Työntekijän antama suostumus työntekoon käyttäjäyritykselle merkitsee, että hänen on noudatettava käyttäjäyrityksen edustajan toimivaltansa mukaisesti antamia määräyksiä työn suorittamisesta (mm. suorittamistavat ja -ajat).

Kun työntekijä on alkanut tehdä työsopimuksen mukaista työtä, alkaa työsuhde. Työsuhteen alettua työsuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet tulevat pääsääntöisesti voimaan puolin ja toisin. Tällöin alkaa muun muassa vuokratyöntekijän velvollisuus tehdä työtä ja noudattaa työnantajan työnjohdollisia määräyksiä käyttäjäyrityksessä. Työntekovelvoite on henkilökohtainen, joten työntekijän tulee itse tehdä työsopimuksen edellyttämä työ. Jos työntekijä on estynyt tekemästä työtä esimerkiksi sairauden tai muun syyn takia, ei hänellä ole oikeutta eikä velvollisuutta käyttää sijaista. Vuokrausyritys ja käyttäjäyritys voivat sopia sijaisuusjärjestelyistä.⁶¹

Vuokratulla työntekijällä on oikeus käyttäjäyrityksen työntekijöilleen tarjoamiin palveluihin ja yhteisiin järjestelyihin samoin ehdoin kuin käyttäjäyrityksen työntekijöillä, jollei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivista syistä. Käyttäjäyritys ei kuitenkaan ole velvollinen taloudellisesti tukemaan vuokratun työntekijän palvelujen ja järjestelyjen käyttöä.⁶²

Toinen asia on, että vaikka vuokrausyritys ei vastaa (ainakaan vuokraussopimuksen perusteella) työntekijän toiminnasta sinänsä, vuokratyöntekijän selvästi puutteellinen ammattitaito luo helposti olettamuksen siitä, että vuokrausyritys ei ole toiminut työntekijän valintaprosessissa riittävän huolellisesti. Tällaisessa tilanteessa vuokrausyrityksen olisi vastuusta vapautuakseen voitava osoittaa, että vaikka yksittäinen ammattitaidoton vuokratyöntekijä onkin läpäissyt vuokrausyrityksen karsinnan, valintamenettelyä voidaan yleisesti ottaen pitää asianmukaisena.⁶³

Vuokratyöntekijällä on ns. lojaliteettivelvoite sekä vuokrausyritystä että käyttäjäyritystä kohtaan. Mikäli vuokratyöntekijän työtehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttävät käyttäjäyrityksen liikesalaisuuksien turvaamiseksi erityisen salas-

⁶¹ Hietala *et al.* 2022, s. 162

⁶² Työsopimuslaki 55/2001, 9a §

⁶³ Norros 2007, s. 527

sapitovelvollisuuden noudattamista, voidaan solmia salassapitosopimus käyttäjäjärityksen ja vuokratyöntekijän välillä.⁶⁴ Vuokratyöntekijä tekee työtään käyttäjäjärityksessä sen johdon ja valvonnan alaisena, vaikka työnantajana onkin vuokratyöryitys. Tämän vuoksi vastuu työturvallisuudesta on sekä vuokratyöryityksellä että käyttäjäjärityksellä. Tapauskohtainen vastuu jakautuu sen mukaan, miten yritykset käyttävät työnjohto- ja valvontaoikeuttaan.⁶⁵

Vuokrausyritys ei siis yleensä voi joutua vastuuseen sopimusperusteella, ellei sen katsota lyöneen laimin velvoitteitaan vuokratyöntekijän valintaprosessissa tai muuten ottaneen vastuuta käyttäjäjärityksen vahingoista.⁶⁶ Jos henkilöstövuokraussopimuksessa nimenomaisesti todetaan, ettei vuokrausyritys vastaa vuokratyöntekijän käyttäjäjäritykselle aiheuttamista vahingoista, lauseke sulkee kiistatta pois myös vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisen vastuun. Tällaisessa tilanteessa osapuolet ovat halunneet järjestää vastuusuhteensa tietyllä tavalla, eikä sovittua vastuunjakoratkaisua voi kiertää vahingonkorvauslain kautta. Jos tietyistä riskistä ei kuitenkaan ole sovittu mitään, kysymys vahingonkorvauslain soveltumisesta sopimuksen varsinaisen kohdealan ulkopuolella on ratkaistava tulkitsemalla sopijapuolten tahtoa. Jos sopijapuolet ovat ajatelleet riskin jäävän kokonaan sopimus-suhteen ulkopuolelle, vahingonkorvauslakia voidaan soveltaa.⁶⁷

Tulkintakysymystä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota varsinkin siihen, miten läheisessä yhteydessä sattunut vahinko on sopimukseen. Mitä vahvempi yhteys on, sitä selvemmin vahinko kuuluu sopimusoikeudellisen vastuun piiriin ja vahingonkorvauslaki syrjäytyy. Vahingon ja sopimuksen yhteyttä voidaan arvioida kysymällä, vaikuttaako osapuolten välinen sopimus tarkasteltavana olevaan vahinkotilanteeseen ja siihen liittyviin osapuolten toimintavelvoitteisiin. Mitä olennaisemmin vahinkoriskin luonne ja osapuolten toimintavelvoitteet muuttuvat sopimuksen myötä, sitä vahvemmin on syytä olettaa, että sopijapuolet ovat mieltäneet riskin kuuluvan sopimusvastuun alaan. Työvoimanvuokrauksessa riski siitä, että vuokratyöntekijä aiheuttaa vahinkoa käyttäjäjäritykselle, on varsin ilmeinen ja selvästi erityyppinen kuin tilanteessa, jossa vuokrausyrityksen ja käyttäjäjärityksen välillä ei ole suunnitelmallista yhteistoimintaa. Tämä puoltaa kantaa, jonka mukaan käyttäjäjäritys ei voi perustellusti luottaa saavansa vuokrausyritykseltä korvausta vahingonkorvauslain isännänvastuusääntöjen nojalla, jos vuokratyöntekijä aiheuttaa käyttäjäjäritykselle vahinkoa.⁶⁸

Mitä vaativammasta ja itsenäisemmästä tehtävästä on kyse, sitä vähäisemmät tyyppillisesti ovat käyttäjäjärityksen valvontamahdollisuudet. Käyttäjäjärityksen isännänvastuuta vastaan voi puhua myös se, jos vuokratyöntekijä käyttäjäjärityksessä

⁶⁴ Hietala *et al.* 2022, s. 165

⁶⁵ Hietala *et al.* 2022, s. 167

⁶⁶ Norros 2007, s. 528

⁶⁷ Norros 2007, s. 529

⁶⁸ Norros 2007, s. 530

toimiessaan pitää aktiivisesti yhteyttä vuokrausyritykseen työtehtäviensä hoitamiseen liittyen. Myös vuokraussuhteen pituudella voi olla arvioinnissa merkitystä. Mitä lyhyempi vuokraussuhde on, sitä vähäisemmät ovat käyttäjäyrityksen mahdollisuudet oppia tuntemaan vuokratyöntekijän toimintatavat ja niihin liittyvät riskit.⁶⁹

Vuokratyöntekijä voi aiheuttaa käyttäjäyritykselle vahinkoa eri tavoin. Tyypillisin vahinkotilanne lienee se, että työntekijä vaurioittaa työvälineitään tai käyttäjäyrityksen muuta fyysistä omaisuutta huolimattomuuttaan tai jopa tahallisesti. Toisaalta jos vuokratyöntekijän puutteellinen tehtävien hoito aiheuttaa vahinkoa käyttäjäyrityksen asiakkaalle tai muulle sopimuskumppanille, käyttäjäyritys saattaa joutua maksamaan tälle vahingonkorvausta tai sopimussakkoa. Mahdollista on myös se, että vuokratyöntekijä aiheuttaa työtapaturman, jossa loukkaantuu käyttäjäyrityksen työntekijöitä. Omana vahinkotilanteenaan voidaan mainita vielä asetelma, jossa vuokratyöntekijä käyttäjäyrityksessä työskennellessään saa tietoonsa yrityssalaisuuksia ja käyttää niitä myöhemmin oikeudettomasti hyödykseen kilpailijan palveluksessa.⁷⁰

Käyttäjäyrityksen on ilmoitettava vuokratyövoimayritykselle ennen työn aloittamista vuokratyön edellyttämät ammattitaitovaatimukset ja työn erityispiirteet. Vuokratyövoimayrityksen puolestaan on välitettävä tieto omalle työntekijälleen ja varmistettava, että käyttäjäyritykseen lähetettävällä henkilöllä on riittävä ammattitaito ja muu sopivuus tehtävään työhön. Päävastuu vuokratyöntekijän ammattitaidosta ja osaamisesta työturvallisuuden näkökulmasta on käytännössä kuitenkin käyttäjäyrityksellä.

Työturvallisuuslain⁷¹ mukaan käyttäjäyrityksen työturvallisuusvelvoitteet vuokratyöntekijöitä kohtaan ovat yrityksessä tehtävän työn aikana samat kuin omassa palveluksessa olevien työntekijöiden kohdalla. Tämän vuoksi työssä keskeinen vaarojen selvittäminen ja arviointi kuuluvat käyttäjäyritykselle.⁷² Työturvallisuuslain mukaan käyttäjäyrityksen on huolehdittava vuokratyöntekijän perehdyttämisestä työhön ja työpaikan olosuhteisiin.

Jos vuokratyöntekijä aiheuttaa vahinkoa käyttäjäyritykselle, tämä saattaa harkita korvausvaatimuksen esittämistä työntekijää tai vuokrausyritystä kohtaan. Jos käyttäjäyritys ei onnistu saamaan vuokrausyritystä vastuuseen vuokratyöntekijän aiheuttamasta vahingosta, käyttäjäyritys saattaa harkita korvausvaatimuksen esittämistä suoraan työntekijää kohtaan. Vuokratyöntekijän henkilökohtaisen vastuun merkitystä tosin vähentää se, että työntekijän maksukyky on usein selvästi vuokrausyrityksen maksukykyä vähäisempi ja kysymyksellä jälkimmäisen vastuusta

⁶⁹ Norros 2007, s. 543

⁷⁰ Norros 2007, s. 525

⁷¹ Työturvallisuuslaki 738/2002

⁷² Hietala *et al.* 2022, s. 167

lienee käytännössä selvästi suurempi merkitys.⁷³ Toisaalta vuokratyöntekijän vastuun merkitystä korostaa se edellä havaittu seikka, että vuokrausyrityksen vastuu työntekijän toiminnasta on tyypillisesti melko kapea.⁷⁴

Vuokrausyritys ei tavanomaisessa työvoiman vuokrauksessa vastaa käyttäjäyritykselle vuokratyöntekijän toiminnasta sinänsä, vaan vastuu voi syntyä vain, jos vuokrausyrityksen todetaan lyöneen laimin omat velvoitteensa työntekijän valinnassa. Vuokratyöntekijä ei voi joutua käyttäjäyritystä kohtaan vastuuseen ainaakaan ilman erityisperusteita, kuten vahinkoteon törkeää tuottamuksellisuutta.⁷⁵

Vuokrausyritys on isännänvastuussa vuokratyöntekijän sivulliselle aiheuttamasta vahingosta.⁷⁶ Myös käyttäjäyritys voi joutua isännänvastuuseen, jos käyttäjäyrityksen ja vuokratyöntekijän oikeussuhde muistuttaa riittävästi työsuhdetta. Harvinaisissa käyttäjäyrityksen isännänvastuuta on huomiota kiinnitettävä ennen kaikkea siihen, minkälaiset mahdollisuudet käyttäjäyrityksellä on ollut ohjata ja valvoa vuokratyöntekijää.⁷⁷

Potilasvahinkolain (585/1986) 1 §:n mukaan terveyden- ja sairaanhoidon yhteydessä potilaalle aiheutuneesta henkilövahingosta (potilasvahingosta) suoritetaan korvausta. Potilaana pidetään myös kliinisen hoitotutkimuksen kohteena olevaa vapaaehtoista koehenkilöä. Korvaus potilasvahingosta määrätään noudattaen vahingonkorvauslain 5 luvun 2-4 §:n ja 7 luvun 3 §:n säännöksiä. Terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittavilla on oltava vakuutus tämän lain mukaisen vastuun varalta (4 §), jonka voi myöntää sellainen kotimainen vakuutusyhtiö, jolla on toimilupa vastuuvakuutusliikkeen harjoittamiseen (5 §). Kaikkien potilasvakuutus-toimintaa harjoittavien vakuutusyhtiöiden on kuuluttava potilasvakuutusyhdistykseen.

Potilasvahinkolain 11 §:n mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön yhteydessä on valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan asettama potilasvahinkolautakunta, jonka tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia potilasvahinkojen korvaamisesta sille, joka vaatii tai jolta vaaditaan korvausta potilasvahingosta, sekä sille, jolla on oltava vakuutus tämän lain mukaisen vastuun varalta. Lautakunnan tehtävänä on lisäksi antaa lausuntoja tuomioistuimille niiden käsitellessä potilasvahinkojen korvaamiskysymyksiä. Tehtävänsä hoitaessaan lautakunnan tulee pyrkiä potilasvahinkoja koskevan korvauskäytännön yhtenäistämiseen.

Potilasasiavastaavan⁷⁸ avun on oltava käytettävissä jokaisessa terveydenhuollon toimintayksikössä, kuten terveyskeskuksissa, keskussairaaloissa, yksityisillä terveysasemilla sekä toimintayksiköissä, joissa tarjotaan terveydenhuollon palveluja, esimerkiksi vanhainkodeissa. Yksi potilasasiavastaava voi toimia useammassa

⁷³ Norros 2007, s. 525

⁷⁴ Norros 2007, s. 531

⁷⁵ Vahingonkorvauslaki, 4 luvun 1 §

⁷⁶ Vahingonkorvauslaki 3 luvun 1 §

⁷⁷ Norros 2007, s. 545

⁷⁸ Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992, 3 luku; HE 185/2014, s. 26

yksikössä. Sosiaaliasiavastaava palvelee sekä julkisen että yksityisen sosiaalihuollon asiakkaita. Hän toimii asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja tehtävistä on säädetty laissa.⁷⁹

Lapin hyvinvointialueilla oli vuonna 2023 kolme potilasasiavastaavatoimijaa: potilas- ja sosiaaliasiamiestoiminta omana toimintana sekä ostopalveluna Mieli ry:ltä ja Merikratos Oy:ltä. Tämän monituottajamallin vuoksi vuoteen 2023 liittyy tilastoinnin haaste, koska kaikilla toimijoilla on erilainen tilastointitapa, eikä aineisto ole sen vuoksi vertailukelpoinen. Lapin hyvinvointialueella potilasasiamieheen otettiin yhteyttä potilasvahinkoasioissa tai -epäilyissä yhteensä 284 kertaa.⁸⁰ Potilasvahinkovastuista tehtiin vuonna 2023 tilinpäätöksessä 10,7 milj. euron pakollinen varaus.⁸¹

Suomessa potilasvahinkoilmoituksia jätettiin Potilasvakuutuskeskukselle noin 9 400 vuonna 2023. Edellisvuoden (2022) ilmoitusmäärä ylittynee hieman, kun rekisteröinnit täydentyvät tapausten käsittelyn edetessä. Potilasvahinkokeskuksen vuosiraportin luvut kertovat kuitenkin vakiintuneesta tilanteesta potilasvahinkorintamalla, eivätkä terveydenhuollon ajankohtaiset haasteet ainakaan toistaiseksi näy potilasvahinkotilastoissa.⁸²

Potilasvakuutuskeskus julkaisee korvattavista potilasvahingoista lukumäärätiedot hyvinvointialueittain (Taulukko 1). Hyvinvointialueiden luvut vuotta 2023 edeltäviltä vuosilta sisältävät niiden alueilla aiemmin toimineiden sairaanhoitopiirien vahingot. Korvattavien vahinkojen lukumäärään vaikuttaa olennaisesti se, miten paljon korvausratkaisuja kunakin vuonna on tehty. Vahinkojen lukumäärän kehityksestä ei näin ollen voi suoraan päätellä, miten potilasturvallisuustilanne kullakin alueella on kehittynyt. Pelkästään lukumäärien perusteella ei myöskään voi vertailla eri alueiden potilasturvallisuustilannetta, sillä vertailussa tulisi ottaa huomioon useita taustatekijöitä, kuten esimerkiksi alueella tehtävien toimenpiteiden vaatavuustaso ja lukumäärä, väestöpohja ja -rakenne sekä terveydenhuollon hoitokäyntien määrä.⁸³

⁷⁹ Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, 5 luku

⁸⁰ Potilas- ja sosiaaliasiamiestoiminnan tilastointia ei ollut vielä yhtenäistetty vuonna 2023. Potilas- ja sosiaalivastaavan palvelun tilastointi muuttuu Lapin hyvinvointialueella vuoden 2024 alusta lähtien, jolloin käyttöön tulee yhtenäinen tilastointi, mikä mahdollistaa raportoinnin kehittämisen.

⁸¹ Aluehallitus 27.3.2024 § 140. Tilinpäätös 2023, s. 42

⁸² <https://www.pvk.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/uutiset-ja-tiedotteet/2024/terveydenhuollon-haasteet-eivat-nay-potilasvahinkotilastoissa/>, 3.5.2024, 9:43

⁸³ Potilasvahinkokeskus 2024, s. 7

Taulukko 1. Vuosina 2018–2023, ratkaistut potilasvahinkoilmoitukset ratkaisuvuoden mukaan.⁸⁴

Vahinkopaikat	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hyvinvointialueiden vahinkopaikat*	1 877	1 849	1 837	1 529	1 439	1 883
Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki	337	355	359	305	293	413
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	172	161	156	129	109	126
Satakunnan hyvinvointialue	82	71	86	68	81	94
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	97	82	70	67	50	71
Pirkanmaan hyvinvointialue	151	136	144	122	111	123
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	81	80	59	78	63	87
Kymenlaakson hyvinvointialue	74	79	67	62	58	71
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	49	49	53	40	33	37
Etelä-Savon hyvinvointialue**	72	65	61	57	57	79
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	83	94	91	67	60	74
Pohjois-Savon hyvinvointialue	96	123	121	93	113	136
Keski-Suomen hyvinvointialue	76	107	77	75	57	106
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	59	66	67	43	46	69
Pohjanmaan hyvinvointialue	55	45	54	31	35	42
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	48	27	28	34	22	40
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	182	144	180	154	141	162
Kainuun hyvinvointialue	35	36	37	34	31	37
Lapin hyvinvointialue***	98	106	91	52	62	96
Ålands hälso- och sjukvård	7	6	5	6	4	6
Valtion vahinkopaikat	5	2	3	2	1	4
Muut vahinkopaikat	18	15	28	10	12	10
Yksityinen sektori	626	560	590	530	502	624
Yhteensä	2 503	2 409	2 427	2 059	1 941	2 507

Vahingonkorvausvaatimuksia vuonna 2023 Lapin hyvinvointialueella oli yhteensä 26. Yksi vaatimuksista on peruutettu. Valtaosa olivat omaisuusvahinkoja. Vaatimuksista kymmenen käsittely on kesken ja kolme on hylätty. Ratkaistuissa 12 tapauksessa on myönnetty vahingonkorvausta yhteensä 3 350,90 euroa. Korvattujen vahinkojen osalta ei ole tietoa, mikä osuus vahingoista olisi ollut vuokratyöntekijöiden aiheuttamia. Samoin jaottelua korvauksia aiheuttaneista potilasvahingoista vuokratyöntekijöiden aiheuttamana ei ole saatavilla.

⁸⁴ Potilasvahinkokeskus 2024, s. 8

3. Työvoiman vuokrauksen kustannukset

3.1. Muiden hyvinvointialueiden kustannukset

Kunta- ja hyvinvointialueyönantaja (KT) ry toteutti kyselyn hyvinvointialueiden vuokratyövoiman käytöstä lokakuussa 2023. Sen mukaan hyvinvointialueiden vuokratyöhön ja ostopalveluihin käyttämät summat ovat kasvussa. Kyselyyn vastasi puolet hyvinvointialueista. Vuokratyövoimaan on käytetty KT:n selvityksen mukaan valtakunnallisesti suuntaa antavasti yhteensä noin 625 miljoonaa euroa. Noin puolet tästä käytetään lääkärityövoimaan ja puolet hoitajiin. Erityisesti lääkärin vuokratyövoiman osuus on korkea.⁸⁵

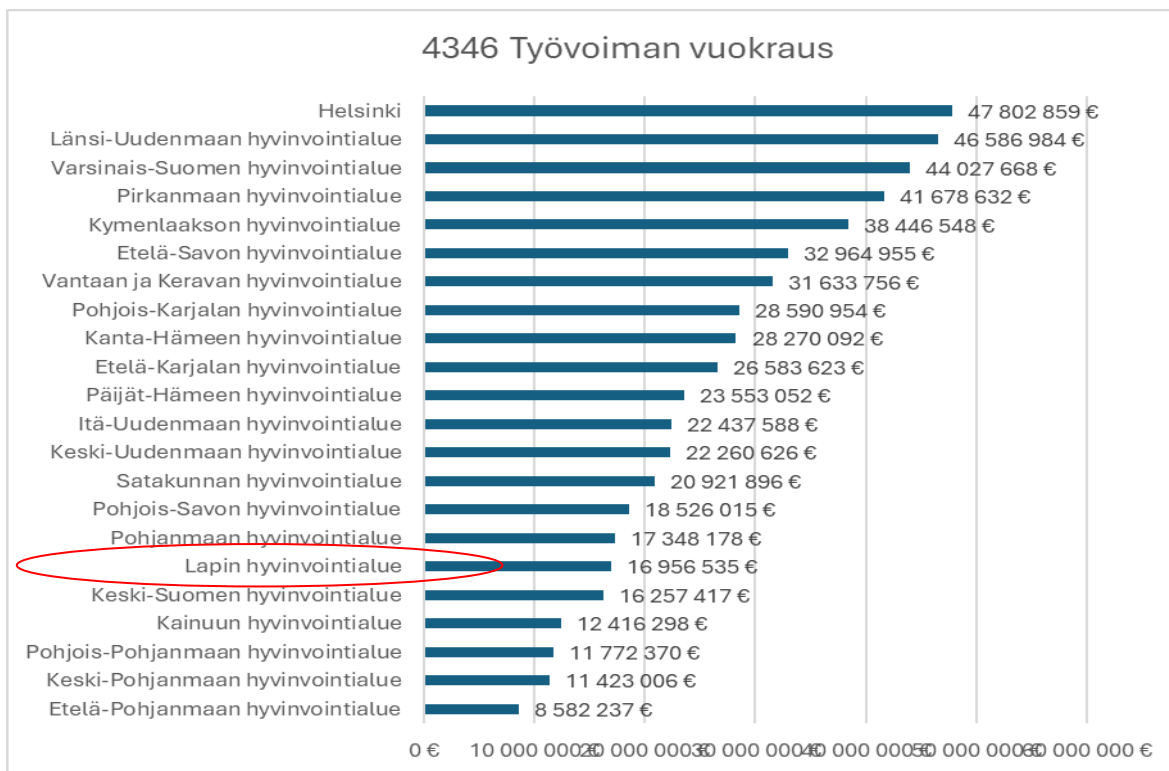
Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys hyvinvointialueiden vuokratyövoiman käytöstä käynnistyi lokakuussa 2023. Työryhmän tehtävänä oli esittää lyhyen ja pitkän aikavälin ratkaisut vuokratyövoiman käytön vähentämiseksi. Työryhmän toimikausi oli vuoden 2023 loppuun.⁸⁶ KT:n mukaan työryhmän työ jäi kesken ja sille toivotaan jatkoaikaa.⁸⁷

Hyvinvointialueiden tilinpäätöksissä työvoiman vuokrauksen kustannukset koko Suomessa ovat yli 569 miljoonaa euroa (vrt. aiemmin arvio sivulla 7), vaihdellen Helsingin lähes 48 miljoonasta eurosta Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen reiluun 8,6 miljoonaan euroon (Kuvio 4).

⁸⁵ KT 2023

⁸⁶ STM 2024

⁸⁷ KT 2023

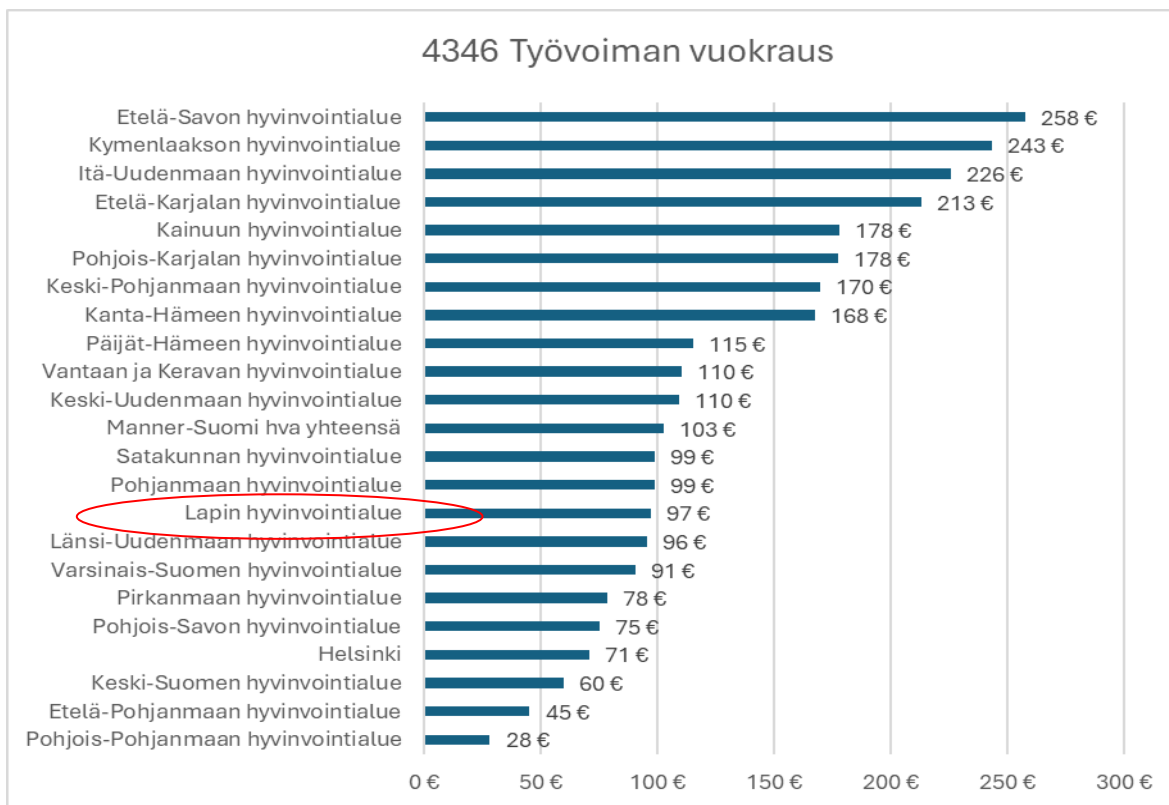


Kuvio 4. Työvoiman vuokraus, kustannukset 2023 (euroa), hyvinvointialueittain.⁸⁸

Asukaslukuun suhteutettuna työvoiman vuokraukseen on käytetty Suomessa yhteensä 103 euroa per asukas, vaihdellen, Etelä-Savon hyvinvointialueen 258 euroa per asukas Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen 28 euroon per asukas (Kuvio 5). Lapin hyvinvointialueella käytettiin työvoiman vuokraukseen 97 euroa per asukas. Yliopistosairaalahyvinvointialueella työvoiman vuokraus on vähäisempää kuin reuna-aluehyvinvointialueilla. Samoin mitä ikääntyneempää väestö hyvinvointialueella on, sen suurempi on palvelun tarve ja sen enemmän on työvoiman vuokrausta.⁸⁹

⁸⁸ Hyvinvointialueiden tilinpäätökset 2023

⁸⁹ [https://sotekuva.fi/fi/#/chart?regionCategory=HYVINVOINTIALUE&freeze=false&sortByYear=false&absValue=false&munSortOrder=0&showMinAndMaxValues=false&showLowAndHighValues=false&showChartValues=true&previousView=chart®ions=658,960,961,966,969,977,957,967,975,974,959,965,972,973,962,964,968,970,958,963,978,971,976&serviceAreald=723&indicatorId=171®ionId=658,](https://sotekuva.fi/fi/#/chart?regionCategory=HYVINVOINTIALUE&freeze=false&sortByYear=false&absValue=false&munSortOrder=0&showMinAndMaxValues=false&showLowAndHighValues=false&showChartValues=true&previousView=chart®ions=658,960,961,966,969,977,957,967,975,974,959,965,972,973,962,964,968,970,958,963,978,971,976&serviceAreald=723&indicatorId=171®ionId=658,3.5.2024,9:41)
3.5.2024, 9:41



Kuvio 5. Työvoiman vuokraus, kustannukset 2023 euroa per asukas, hyvinvointialueittain.⁹⁰

Lapin hyvinvointialueen tarkastuslautakunta on väliarvioinnissaan⁹¹ ja arviointikertomuksessaan vuodelta 2023⁹² valinnut tarkempaan vertailuun Etelä-Savon Kainuun, Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueet.

Etelä-Savon hyvinvointialue (Eloisa)

Etelä-Savon hyvinvointialueella työvoiman vuokraukseen käytettiin yli 30 miljoonaa euroa (Kuvio 4), mikä on asukaslukuun suhteutettuna maan korkein: 258 euroa per asukas (Kuvio 5). Etelä-Savon hyvinvointialueen tilinpäätöksessä 2023⁹³ työvoiman vuokrausta ei mainita ollenkaan ja Henkilöstökertomuksessakin 2023⁹⁴ se mainitaan vain yhden kerran (asia ollut yhteistoiminnassa käsiteltävänä). Myös henkilöstökulut asukasta kohden laskettuna ovat Etelä-Savon hyvinvointialueella maan korkeimmat. Herättää kysymyksiä, miksi verrattain korkea työvoiman vuokraus ei ole noussut valtuuston kärkitoimenpiteisiin.

⁹⁰ Hyvinvointialueiden tilinpäätökset 2023

⁹¹ Tarkastuslautakunta 14.12.2023 § 101

⁹² Arviointikertomus 2023 on hyväksyttävänä Lapin hyvinvointialueen tarkastuslautakunnassa 22.5.2024

⁹³ Etelä-Savon hyvinvointialueen aluehallitus 25.3.2024 § 85

⁹⁴ Etelä-Savon hyvinvointialueen aluehallitus 25.3.2024 § 83

Kainuun hyvinvointialue

Kainuun hyvinvointialueella työvoiman vuokraukseen on käytetty yhteensä 12,4 miljoonaa euroa vuonna 2023 (Kuvio 4). Se tekee asukasta kohden peräti 178 euroa (Kuvio 5), mikä on viidenneksi eniten koko maassa. Jo osavuosisikatsauksessa Q3 Kainuussa kiinnitettiin asiaan huomiota: vuokratyövoimaa on jouduttu käyttämään budjetoitua enemmän (30.9.2023 mennessä 95 % talousarviosta käytetty).⁹⁵ Erityisesti lääkärivuokraus ylitettiin, koska lääkäreiden rekrytoinnissa on ollut haasteita.⁹⁶

Pirkanmaan hyvinvointialue (Pirha)

Pirkanmaan hyvinvointialueella työvoiman vuokraukseen käytettiin yhteensä yli 41 miljoonaa euroa vuonna 2023 (Kuvio 4). Asukaslukuun suhteutettuna se on hyvinvointialueiden pienimpiä: 78 euroa per asukas (Kuvio 5). Vuokratyövoiman kustannuksiin oli budjetoitu vuodelle 2023 yhteensä 10,5 miljoonaa euroa ja toteutuneet kustannukset olivat 41,7 miljoonaa euroa.⁹⁷

Vuokratyövoiman käyttö on Pirkanmaan hyvinvointialueen henkilöstölinjauksien strategisena mittarina.⁹⁸ Pirkanmaan hyvinvointialueella resurssien turvaamiseen on käytetty vuokratyövoimaa niissä tilanteissa, joissa henkilöstöä ei ole muulla tavalla saatu hankittua.⁹⁹ Vuokratyövoimaa ollaan kuitenkin saatu talousarviota-voitteen mukaisesti vähennettyä vuonna 2023.¹⁰⁰

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue (Pohde)

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella työvoiman vuokraukseen käytettiin 11,8 miljoonaa euroa (Kuvio 4). Se on asukaslukuun suhteutettuna vain 28 euroa, mikä on ylivoimaisesti vähiten koko maassa (Kuvio 5). Silti osavuosisikatsauksessa Q3 Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen kohonneissa kustannuksissa yhdeksi osaluueeksi nostetaan vuokratyövoima. Taustalla vaikuttavat haasteet henkilöstön saatavuudessa.

Esimerkiksi OYS-sairaalapalveluissa vuokratyövoimaa on käytössä tekoniivelkirurgian yhdessä salissa joka päivä ja selkärankakirurgian yhdessä salissa kolmena päivänä viikossa. Vuokratyövoiman käyttö leikkaustoiminnassa selittää osiltaan leikkausten määrän nousua. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen keskeisimpänä riskinä on osaavan henkilöstön puute: rekrytointihaasteet ja lisääntynyt henki-

⁹⁵ Kainuun hyvinvointialue, aluehallitus 13.11.2023 § 223. Osavuosisiraportti 1.1.-30.9.2023 s. 23

⁹⁶ Kainuun hyvinvointialue, aluehallitus 13.11.2023 § 223. Osavuosisiraportti 1.1.-30.9.2023 s. 28 ja s. 38

⁹⁷ Pirkanmaan hyvinvointialue, aluehallitus 25.3.2024 § 94. Tilinpäätös s. 13

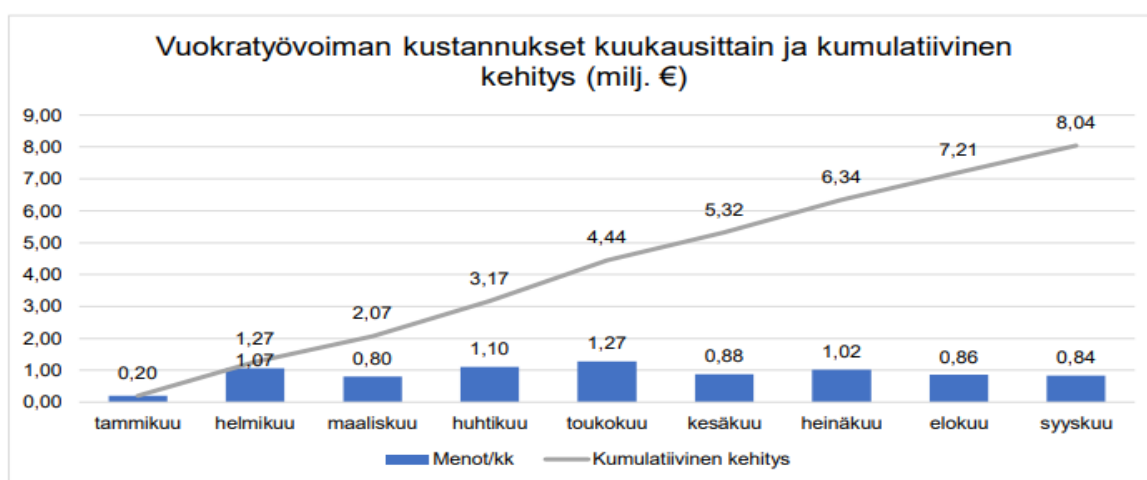
⁹⁸ Pirkanmaan hyvinvointialue, aluehallitus 25.3.2024 § 94. Tilinpäätös s. 8

⁹⁹ Pirkanmaan hyvinvointialue, aluehallitus 25.3.2024 § 94. Tilinpäätös s. 10

¹⁰⁰ Pirkanmaan hyvinvointialue, aluehallitus 25.3.2024 § 94. Tilinpäätös s. 52

löstön vaihtuvuus haastaa palvelutarpeeseen vastaamisessa sekä kasvattaa vuokratyövoiman käyttöä.¹⁰¹

Vaikka työvoiman vuokraukseen käytetään Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella valtakunnallisesti vertaillen ylivoimaisesti vähiten euroja, on siihen ilmiönä tartuttu voimallisesti ja talouden kertymää on seurattu kuukausitasolla (Kuvio 6). Yksittäisen tilin, kuten työvoiman vuokraus, seuranta kuukausittain auttaa toimivaa johtoa talouden hallinnassa ja suunnittelussa. Laadukas ja luotettava seuranta ja raportointi on tärkeä osa johtamistoimintoa.



Kuvio 6. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue. Vuokratyövoiman kustannukset kuukausittain ja kumulatiivinen kehitys 1.1.-30.9.2023.¹⁰²

3.2. Lapin hyvinvointialueen kustannukset

Toimintakulut ovat tärkeässä osassa hyvinvointialueen toiminnassa. Ostoihin saattaa sisältyä riskiä ostosopimuksiin, hyvityksiin ja -valtuuksiin sekä niiden kilpailuttamiseen liittyen. Henkilöstökulut ovat merkittävä osa toimintakuluja.¹⁰³

Vuonna 2023 Lapin hyvinvointialueella käytettiin työvoiman vuokraukseen yhteensä 16,96 miljoonaa euroa (Taulukko 2).¹⁰⁴ Koko hyvinvointialueella työvoiman

¹⁰¹ Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, aluehallitus 14.11.2023 § 511. Pohteen osavuositarkastus 1-9/2023. s. 3, 33, 72, 74 ja 101

¹⁰² Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, aluehallitus 14.11.2023 § 511. Pohteen osavuositarkastus 1-9/2023. s. 36

¹⁰³ Tarkastuslautakunta 24.8.2023 § 69. Tilintarkastajan tarkastussuunnitelma s. 3

¹⁰⁴ Lapin hyvinvointialueen kirjanpito-tilinä käytetään tiliä 4352. Hyvinvointialueiden AURA -käsikirjassa tilinä on käytetty tiliä 4346.

vuokrauksen budjetti ylittyi 3,69 miljoonalla eurolla (+27,8 %). Työvoiman vuokrausta on laskutettu eniten kesäkuussa sekä elo-joulukuussa (Kuviot 7-9). Pelastuslaitoksella ei käytetä vuokratyövoimaa lainkaan. Kehittämisen ja strategiapalveluissa työvoiman vuokraus on ollut todella pientä.

Lapin hyvinvointialueella oli alkuvuoden 2023 aikana merkittäviä ongelmia ja haasteita ostolaskujen käsittelyssä. Syynä tähän oli mm. järjestelmämuutokset, tekniset ongelmat ohjelmien yhteensopivuudessa, osaamisvaje ostolaskujen asiatarastuksessa ja hyväksymisessä, osaamisvaje arvonlisäveron käsittelyssä sekä ostolaskujen asiatarastus- ja hyväksymisrutiinin hitaus eri toimialojen toimintayksiköissä. Ostolaskujen maksun viivästyminen on kumuloinut merkittävästi työtä maksumuistutusten ja perintäkirjeiden käsittelyn myötä. Syyskuun 2023 lopussa kirjanpidosta puuttui ainakin n. 5 milj. euron (sis alv) arvosta kulu- ja investointilaskuja.¹⁰⁵ Ostolaskujen käsittelyhaasteet voivat osaltaan selittää alkuvuoden työvoiman vuokrauksen pientä kertymistä.

Alun perin joulukuussa 2022 päätetyssä vuoden 2023 budjetissa Lapin hyvinvointialueen työvoiman vuokraukseen oli varattu 4,8 miljoonaa euroa. Tämä alibudjetointi johtunee siitä, että kunnat eivät ole kirjanneet työvoiman vuokrausta AURA-käsikirjan mukaiselle tilille, vaan kulut ovat kirjautuneet muulle kirjanpidon tilille.¹⁰⁶ Lapin hyvinvointialueen aluevaltuusto teki vuoden 2023 aikana neljä kertaa muutoksia talousarvioon. Rahoituslaskelmiin tehtiin seitsemän muutosta vuoden aikana.¹⁰⁷ Viimeisin viides muutettu talousarvio hyväksyttiin aluevaltuustossa 18.12.2023 § 80.

Taulukko 2. Lapin hyvinvointialue, työvoiman vuokraus toimialoittain ja hyvinvointialue yhteensä vuonna 2023.¹⁰⁸

Toimiala	Budjetti 2023 työvoiman vuokraus	Työvoiman vuokraus toteuma 2023	Prosenttia HVA:n työvoiman vuokrauksesta	Henkilöstökulut toteuma 2023	Työvoiman vuokraus % / henkilöstökulut toimialalla
Sosiaalipalvelut	-5 825 180	-7 070 460	41,7 %	-179 759 353	3,24%
Terveyspalvelut	-7 232 623	-9 251 707	54,6%	-203 507 756	3,55%
Pelastuslaitos	-	-	-	-15 105 523	-

¹⁰⁵ Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Q3 osavuositarkastus 1.1.-30.9.2023, s. 7

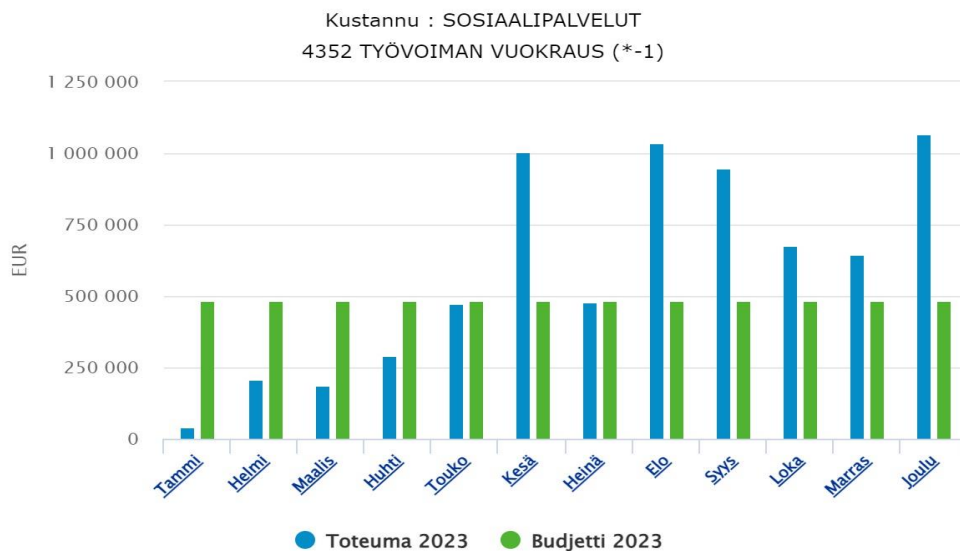
¹⁰⁶ Vrt. STM 2024:6, s. 18

¹⁰⁷ Taloussuunnittelupäällikkö Seija Voutilainen henkilöstöinfossa 9.4.2024

¹⁰⁸ Lapin hyvinvointialue. Tabella-talousjärjestelmä. Taulukon tekijänä ulkoisen tarkastuksen yksikkö.

Kehittämis- ja strategiapalvelut	-	-4 202	0,00%	-14 381 674	0,00%
Hallinto- ja tukipalvelut	-202 615	-630 167	3,7%	-49 966 468	0,41%
HVA yhteensä	-13 263 418	-16 956 535		-464 397 071	2,86%

Sosiaalipalveluissa työvoiman vuokrauksen budjetti ylittyi 1,25 miljoonalla eurolla (+21,4 %). Työvoiman vuokrauksen kulut ylittivät yli miljoona euroa kuukaudessa kahden kuukauden osalta: elokuussa ja joulukuussa 2023 (Kuvio 7). Henkilöstön saatavuuden ongelmat sosiaalipalvelujen toimialalla ovat aiheuttaneet palveluihin saatavuusongelmia ja palveluissa on jouduttu turvautumaan vuokratyövoimaan sekä hoitohenkilöstön että sosiaalityöntekijöiden osalta.¹⁰⁹



Kuvio 7. Työvoiman vuokrauskulut kuukausittain vuonna 2023, sosiaalipalvelut.

Sosiaalipalvelujen¹¹⁰ osalta ikääntyneiden palveluissa alijäämän kasvussa (kaiken kaikkiaan ikääntyneiden palvelujen alijäämän kasvuksi arvioitiin 12 miljoonaa euroa) on mukana 5 miljoonaa euroa vuokratyövoiman kustannuksia. Tämä on 42 % koko ikääntyneiden palvelujen alijäämän (12 miljoonaa euroa) kasvusta, mikä on suurin yksittäinen selittäjä budjetin ylitykselle. Sijaisten saannissa on ollut vaikeuksia kaikilla palvelualueilla ja käytössä on ollut ennakoitua enemmän vuokratyövoimaa.

¹⁰⁹ Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Q3 osavuositarkastus 1.1.-30.9.2023, s. 25-26

¹¹⁰ Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Q3 osavuositarkastus 1.1.-30.9.2023, s. 32

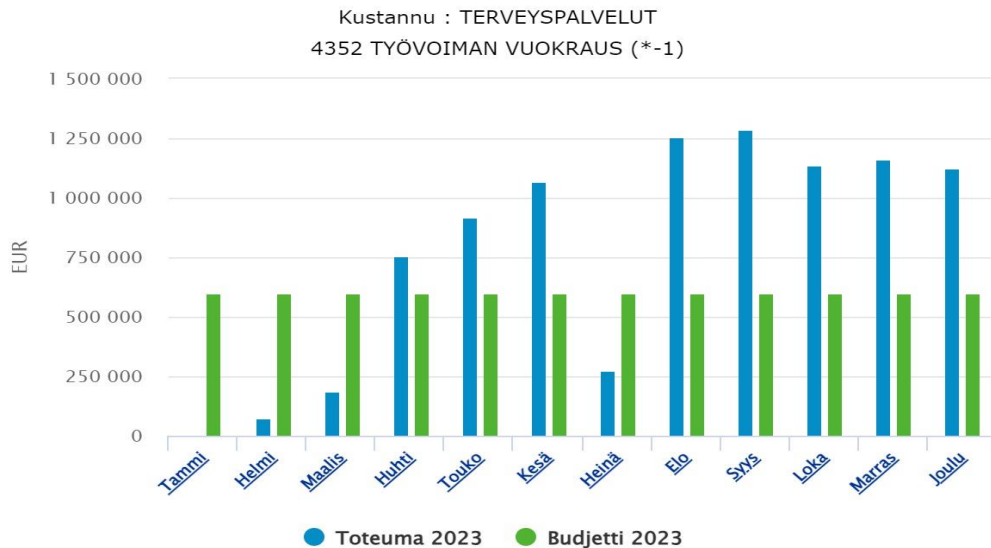


maa. Vammaisten palveluissa budjetin ylitysenusteessa¹¹¹ oli mukana noin 300 000 euron vuokratyövoiman käytön kustannus.

Sosiaalipalveluissa¹¹² kaikilla palvelualueilla jäi hoitajien kesäajan sijaisuuksia täyttämättä, mikä näkyi kasvuna vuokratyövoiman käytössä. Sosiaalipalvelujen riskianalyysin¹¹³ mukaan vuokratyövoiman käyttö heikentää palveluiden laatua ja jatkuvuutta, henkilöstön työhyvinvointia ja nostaa palveluiden kustannuksia.

Terveyspalveluissa työvoiman vuokrauksen budjetti ylittyi 2,02 miljoonalla eurolla (+27,9 %). Terveyspalveluissa työvoiman vuokrauksen kulut ylittivät yli miljoona euroa kuukaudessa kesäkuussa ja elo-joulukuussa 2023 (Kuvio 8). Tasaisen kertymän mukaan terveyspalvelujen työvoiman vuokrauksen laskutus on alittanut budjetin alkuvuonna, mutta touko-kesäkuusta eteenpäin ylitykset ovat olleet jopa yli kaksinkertaisia.

Terveyspalveluissa¹¹⁴ somaattisessa erikoissairaanhoidossa hoitopääsyn turvaamiseksi on jouduttu käyttämään henkilöstövuokrausta.



Kuvio 8. Työvoiman vuokraus kulut kuukausittain, terveyspalvelut.

Hallinto- ja tukipalveluissa työvoiman vuokrauksen budjetti ylittyi 0,42 milj. eurolla, joka on 206,5 prosentin ylitys. Työvoiman vuokrauksen kulut ylittivät 100 000 eu-

¹¹¹ Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Q3 osavuositarkastus 1.1.-30.9.2023, s. 36

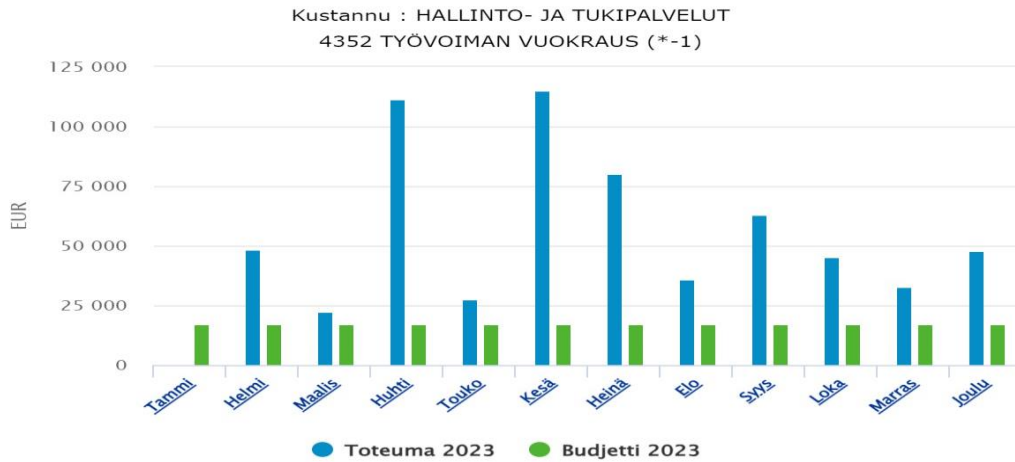
¹¹² Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Q3 osavuositarkastus 1.1.-30.9.2023, s. 32

¹¹³ Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Q3 osavuositarkastus 1.1.-30.9.2023, s. 33

¹¹⁴ Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Q3 osavuositarkastus 1.1.-30.9.2023, s. 46



roa kuukaudessa huhtikuussa ja kesäkuussa 2023 (Kuvio 9). Hallinto- ja tukipalvelujen toimialalla käytetään ruokapalveluissa vuokratyövoimaa.¹¹⁵



Kuvio 9. Työvoiman vuokraus kulut kuukausittain, hallinto- ja tukipalvelut.

3.3. Keinoja vähentää vuokratyövoiman käytöstä aiheutuvia kustannuksia

Keinoja, joilla voitaisiin vaikuttaa vuokratyövoiman käyttöön ja siten siitä aiheutuviin kustannuksiin:¹¹⁶

- *Hyvinvointialueiden omat toimet ovat ensisijaisia.*

Hyvinvointialueiden on omilla toimillaan pyrittävä tehostamaan rekrytointeja, parantamaan työnantajakuvaa sekä työn tekemisen joustoja ja kannusteita. Näin voidaan lisätä vetovoimaa alalle ja toisaalta saada oma työvoima pysymään alalla. Tilanteissa, joissa oma henkilöstö ei riitä, työpanosta olisi hankittava pääasiassa omien sijaispoolien kautta. Sijaispoolien ja oman henkilöstön lisätyön välittämiseen käytettäviä menetelmiä voidaan kehittää esimerkiksi alustateknologioita hyödyntämällä.

Vuokratyövoiman käytössä, hankinnassa ja hyödynnettävyydessä ylitetään hyvinvointi- ja yhteistyöalueiden rajat. Kun tarvitaan työpanosta yksityisiltä palveluntarjoajilta, on työvoiman vuokraustarve ennakoitava ja kilpailutettava hyvissä ajoin.

- *Vuokratyövoiman käytön ohjaus osaksi hyvinvointialueiden ohjausta.*

¹¹⁵ Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Q3 osavuosisikatsaus 1.1.-30.9.2023, s. 87

¹¹⁶ STM 2024:6, s.45-64



Hyvinvointialueiden vuokratyövoiman käyttö liittyy niin hyvinvointialueiden taloudelliseen kuin sisällölliseen ohjaukseen. Työpanoksesta maksettu ylihintaa luo taloudellista tehottomuutta, mikä on vahvassa ristiriidassa hyvinvointialueiden taloudelle asetettujen kustannussäästötavoitteiden kanssa. Vuokratyövoiman käyttöön voi liittyä asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavia riskitekijöitä, jos työntekijöiden vaihtuvuus on suurta ja perehdytys puutteellista.

Työvoiman vuokraus on lisätty vuonna 2024 hyvinvointialueiden valtakunnallisiin tavoitteisiin.¹¹⁷ Hyvinvointialueiden vuokratyövoiman käyttöä seurataan ja ohjataan pysyvästi osana hyvinvointialueiden ohjausta.

- *Säädösmuutokset:*

Sote-järjestämislakia muutettaisiin niin, että vuokratyövoiman käyttö olisi viime-sijainen keino lakisääteisten palvelujen turvaamisessa, ja silloinkin vasta siinä tilanteessa, kun perusoikeudet vaarantuvat ja kaikki muut keinot niiden turvaamiseksi on jo käytetty. Lisäksi vuokratyövoimaa voitaisiin käyttää vain yksittäisen työntekijän lyhytaikaisen työpanoksen korvaamiseksi.

Lakimuutoksen valmistelun yhteydessä selvitetäisiin mahdollisuudet säätää vuokratyölle asetettava hintakatto. Vuokratyövoiman käyttöä koskevista rajoit-teista säädettäisiin irrallaan ulkoistusten yleisestä sääntelystä.

Lapin hyvinvointialueen talouden sopeuttamisohjelmassa¹¹⁸ on kuusi kärkeä:

- 1) Palvelurakenteen keventäminen
- 2) Terveystuon integraatio ja hoitoketjut
- 3) Palvelujen järjestämistavan valinta
- 4) Palvelujen verkosto ja tilat
- 5) Henkilöstö ja organisaatio
- 6) Hankinnat ja sopimukset
- 7) Muu toiminnan kehittäminen ja sopeuttaminen

Talouden sopeuttamisohjelman mukaan strategian toteuttaminen edellyttää pitkä-jänteistä kehittämistyötä, jonka keskeisenä elementtinä toimii osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen. Talouden sopeuttamisohjelman kärjen 5. Henkilöstö ja organisaatio yhtenä alatavoitteena (5.5) on vuokratyövoiman vähentäminen, jonka arvioidaan tuovan 1,8 miljoonan euron kustannushyödyn. Lapin hyvinvointi-alueen aluevaltuusto hyväksyi 22.4.2024 palvelustrategian (§ 18) ja talouden sopeuttamisohjelman (§ 19).

¹¹⁷ STM 2024:2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle.

¹¹⁸ Aluevaltuusto 19.2.2024 § 9. Talouden sopeuttamisohjelma, s. 9, s. 15, s. 18-19, s. 29

Vuokratyövoiman osuuden pientymistä tavoitellaan kolmen toimenpiteen kautta:

- tunnistetaan keskeisimmät alat vuokratyövoiman vähentämisen näkökulmasta ja kohdistetaan erityisesti näihin rekrytointia;
- kehitetään hyvinvointialueen oma varahenkilöjärjestelmä ja otetaan käyttöön yksiköiden välistä henkilöstön ristiinkäyttöä; sekä
- hyödynnetään eläköityvien ja eläköityneiden työntekijöiden osaaminen.

Vuokratyövoiman korvaaminen omalla työvoimalla arvioidaan tuovan 700 000 euron säästöt vuonna 2024 ja 1,8 miljoonan euron säästön vuonna 2025. Tämä edellyttää 20-40 prosentin vuokratyömäärän vähentämistä ja oletuksena on, että tavoite saavutetaan vuonna 2026. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää etenkin onnistumista oman toiminnan rekrytoinneissa.

Myös talouden sopeuttamisohjelmaan liittyvän henkilöstökyselyn tulosten mukaan henkilöstökustannukset vähenisivät huomattavasti vuokratyövoimaa karsimalla ja siirtymällä omiin työntekijöihin. Ulkopuolisen työvoiman käytön rajoittamiseen ratkaisuksi esitettiin muun muassa Laphan oman varahenkilöjärjestelmän kehittämistä ja vahvistamista sekä työnantajaimagon vahvistamista henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi. Lisäksi omien sijaisten saatavuuden parantamiseksi esitettiin osastojen välistä yhteistyötä ja hoitajien "lainauskäytäntöjen" kehittämistä osastojen välillä.¹¹⁹

Vuokratyövoiman sijaan tarvitaan pitkiä työuria hoidon jatkuvuuden toimintamallia toteuttamaan, niin asiakkaiden ja potilaiden kuin hyvinvointialueen asukkaiden ja työnantajan näkökulmasta. Pitkät työsuhteet ja sitoutuneet työntekijät tukevat ja mahdollistavat pitkän aikavälin toiminnan suunnittelun.

¹¹⁹ Leinonen 2024, s. 5

4. Työvoiman vuokrauksesta tehdyt hankintasopimukset

Henkilöstöpalveluyritysten liiton laatimia henkilöstövuokrauksen yleisiä sopimusehtoja (HELA YSE 2023) sovelletaan henkilöstöpalveluyrityksen ja asiakasyrityksen väliseen henkilöstövuokrausta koskevaan sopimussuhteeseen. Niillä ei tietenkään voi olla automaattista vaikutusta vuokrausyrityksen ja vuokratyöntekijän väliseen työsopimukseen.

4.1. Hankintojen lainsäädännöllinen perusta

Hankintalainsäädännön velvoitteet koskevat ainoastaan itse kilpailuttamisprosessia ja hankintayksiköt voivat itse päättää omasta organisaatiostaan ja siitä, tuotetaanko palvelut omana työnä vai ostetaanko palvelut organisaation ulkopuolelta. Hankintalaki säätelee vain ulkopuolisilta toimittajilta tai palveluntuottajilta ostamista (2 §).

Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Muina yleisinä edellytyksinä palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta on sote-järjestämislain 12 §:n mukaan, että 1) hyvinvointialue huolehtii järjestämisvastuustaan sekä sen järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta myös palveluja hankkiessaan ja 2) hankittavat palvelut ovat sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Hyvinvointialue voi kuitenkin hankkia kokonaisuudessaan lääketieteelliset tai hammaslääketieteelliset tukipalvelut sekä niihin liittyvän erityisosaamisen, jos se on tarpeen tukipalvelujen laadun, osaamisen ja kustannustehokkuuden turvaamiseksi.

Hyvinvointialue ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta 1) palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä; 2) sosiaalihuoltolain (1301/2014) 15 §:ssä tarkoitettua yksilö- ja perhekohtaista sosiaalityötä eikä 29 §:ssä tarkoitettua sosiaalipäivystystä; 3) terveydenhuoltolain 50 §:ssä tarkoitettuja kiireellisen hoidon ja päivystyksen palveluja lukuun ottamatta mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettua perusterveydenhuollon päivä- ja ilta-aikaista kiireellistä vastaanotto toimintaa; eikä 4) terveydenhuoltolain (1326/2010) 40 §:ssä tarkoitettua ensihoitopalvelua lukuun ottamatta mainitun lain 40.1 §:n 1 ja 3 kohdassa tarkoitettuja palveluja ja 2 kohdassa tarkoitettua muuta palvelua kuin ensihoitopalvelun kokonaisvalmiuden ylläpitämistä eikä ensihoitopalvelusta vastaavan lääkärin tai kenttäjohtajan tehtäviä, jotka on hoidettava kaikilta osin virkasuhteessa.



Hyvinvointialueen ja yksityisen palveluntuottajan tulee sote-järjestämislain 40 §:n mukaan ko. lain mukaisessa toiminnassaan varmistaa omavalvonnalla tehtäviensä lainmukainen hoitaminen ja tekemiensä sopimusten noudattaminen.

Kansalliset kynnysarvot sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa ilman arvonlisäveroa laskettuna ovat hankintalain 25 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan 400 000 euroa ja koskevat mm. terveydenhuoltoa ja sosiaalipalveluja sekä niihin liittyviä palveluja sekä sairaanhoitohenkilöstön hankintapalveluja. Lapin hyvinvointialueen aluehallitus on hyväksynyt hankintaohjeen 15.11.2023 § 434 sekä määritellyt hankintarajat ja vastuut (Taulukko 3).

Taulukko 3. Lapin hyvinvointialue, hankintalain 107 § Liite E (kohdat 1-4), sosiaali- ja terveystalouden hankintarajat ja vastuut.¹²⁰

HANKINTARAJA	VALMISTELIJA/ESITTELIJÄ	PÄÄTÖKSENTEKIJÄ
Hankinta alle 20 000 €	tehtävään määrätty viran- tai toimenhaltija	toimialajohtajan tai vastuualuejohtajan määräämä viran- tai toimenhaltija
Hankinta 20 000 € enintään 60 000 €	tehtävään määrätty viran- tai toimenhaltija	sosiaalipalvelut toimialan palvelupäälliköt
Hankinta yli 60 000 € - enintään 215 000 €	tehtävään määrätty viran- tai toimenhaltija	vastuuyksikköjohtaja
Hankinta enintään kansallisen kynnysarvon alittava (400 000 € v. 2022)	vastuuyksikköjohtaja tai muu tehtävään määrätty viran- tai toimenhaltija	vastuualuejohtaja
Hankinta enintään 1 000 000 €	vastuuyksikköjohtaja, vastuualuejohtaja tai muu tehtävään määrätty viran- tai toimenhaltija	toimialajohtaja
Hankinta enintään 3 000 000 €	vastuualuejohtaja, toimialajohtaja tai tehtävään määrätty viran- tai toimenhaltija	hyvinvointialuejohtaja
Hankinta yli 3 000 000 €	hyvinvointialuejohtaja	aluehallitus

Suorahankinnassa hankintayksikkö neuvottelee yhden tai useamman toimittajan kanssa hankintasopimuksen ehdoista julkaisematta etukäteen hankintailmoitusta. Suorahankinnan käyttö on poikkeustapaus ja se edellyttää aina lain mukaista perustetta. Suorahankinnan edellytykset on kirjattu hankintalain 40 § ja 41 §:ään.

¹²⁰ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 2

Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä hankintalain 27 §:n mukaan suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Lapin hyvinvointialueella pienhankinnat tehdään suorahankintoina yksiköissä. Valvontaa on vaillinaisesti eri yksiköiden sisällä ja onkin mahdollista, että kahdessa eri yksikössä on tehty pienhankintaa samalta palveluntuottajalta, jolloin hankinnat yhdessä ylittävät hankintarajan. On myös riskinä, että yksiköt eivät tiedä kaikista tehdyistä sopimuksista, jolloin palvelua saatetaan ostaa muiltakin kuin sopimus-toimittajilta.¹²¹ Aluehallitus päätti 28.2.2024 § 99 lisätä hankinnat sisäisen tarkastuksen suunnitelmaan. Sisäinen tarkastus osallistuu sekä sisäisen valvonnan että riskienhallinnan prosessien sekä ohjeistuksen valmistelun ja täytäntöönpanon tukemiseen.

Hankintalain 108 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen. Hankintayksikön on sosiaali- ja terveystalvelujen hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. Pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveystalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Erityisesti paljon kilpailutuksia sisältävissä lääkäripalveluiden -luokassa isoon osaan hankinnoista tulee kaksi tai vähemmän tarjouksia (mediaani 2). Terveystalveluiden hankinnat tekevät tässä pienen poikkeuksen ja isoon osaan kilpailutuksista tulee jopa yli 10 tarjousta (mediaani 4). Hammaslääkäripalveluihin tulee lääkäripalveluita hieman enemmän tarjouksia (mediaani 3). Voidaan kuitenkin todeta, että kilpailu sote-henkilöstön ostopalveluissa on heikohkoa. Osa työvoiman vuokrauksesta voi olla joko pienimuotoista ja/tai tarpeeltaan äkillistä sekä saatetaan tehdä niin sanottuna suorahankintana ilman julkista tarjouskilpailua.¹²²

Vuokratyövoiman käyttö on kasvanut kiihtyvällä tahdilla viimeisen kolmen vuoden aikana ja erityisesti vuonna 2023, kun hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa (vrt. Kuvio 1. sivulla 7). Kasvu on ollut myös nopeampaa kuin henkilöstökulujen kasvu. Vuokratyövoiman kasvun juurisyyinä voidaan pitää kysyntään nähden riit-

¹²¹ Tarkastuslautakunta 14.12.2023 § 112. Tilintarkastusyhteisön raportointi, s.14

¹²² STM 2024:6, s. 35



tämätöntä sote-työvoiman kokonaismäärää, ja koska työvoiman kysyntä ylittää tarjonnan, sote-henkilöstölle avautuu mahdollisuus siirtyä julkiselta yksityiselle sektorille korkeampien ansioiden kannustamana.¹²³

4.2. Vuokratyövoiman ohjeistuksesta Lapin hyvinvointialueella

Kuntaliitto ja hyvinvointialueet ovat tehneet oppaan,¹²⁴ jonka tarkoituksena on kar- toittaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021) edellytetyjä välttämättömiä sopimusehtoja, jotka täydentävät lakia julkisista han- kinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

Vuokratyövoiman käyttöä Lapin hyvinvointialueella on ohjeistettu vasta vuoden 2023 lopussa aluehallituksen 15.11.2023 § 434 hyväksymässä hankintaohjeessa sekä aluevaltuuston 18.12.2023 § 84 hyväksymässä henkilöstöohjelmassa.

Hankintaohje

Lapin hyvinvointialueen hankinnoissa noudatetaan aluevaltuuston 19.2.2024 § 7 hyväksymää hankintastrategiaa. Hankintastrategian tehtävänä on tukea palvelujen järjestämisen ja tuottamisen onnistumista ja strategian toteuttamista.¹²⁵

Hankintaohje on ensimmäisen kerran hyväksytty aluehallituksessa 23.6.2022 § 178 ja päivitetty 15.11.2023 § 434. Merkittävä muutos on ollut mm. se, että päivate- tyssä ohjeessa 15.11.2023 alkaen hankintapalvelut -yksikkö toteuttaa 60 000 eu- roa suuremmat sote-hankinnat. Sitä ennen sote-hankintoja toteuttivat toimialat 400 000 euroon saakka (hankintalain kynnyсарvo 400 000 €). Hankintaohjetta so- velletaan Lapin hyvinvointialueella kaikkeen tavaroiden, palveluiden, urakoiden ja käyttöoikeussopimusten hankintaan. Hankintaohjeistus sisältää hankintaohjeen ja toimivaltaohjeen (ovat erillisinä dokumentteina).¹²⁶

Hankinnalla tarkoitetaan organisaation ulkopuolelta tapahtuvaa tavaroiden ja pal- veluiden ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä hankinnan taloudellisesta arvosta riippumatta. Hankintaohjetta sovelle- taan myös leasing-rahoituksella, lahjoitusvaroilla, valtion tutkimusrahoituksella tai testamenttivaroilla tehtäviin hankintoihin. Hankintapalvelut -vastuuyksikkö voi li- säksi antaa täydentäviä menettelytapaohejeita.

¹²³ STM 2024:6, s. 35-36

¹²⁴ Sorvettula *et al.* 2022

¹²⁵ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 7-8

¹²⁶ Aluehallitus 15.11.2023 § 434



Hankintalakia ei sovelleta kansallisten kynnysarvojen alle jääviin hankintoihin eli pienhankintoihin, vaan niissä noudatetaan tätä lain periaatteisiin perustuvaa Lapin hyvinvointialueen omaa hankintaohjetta.¹²⁷ Kaikista yli 20 000 € olevista hankinnoista/ostoista/tilauksista tehdään hankintapäätös, jos ne eivät perustu olemassa olevaan sopimukseen. Alle 60 000 €:n hankinnat toteutetaan toimialojen toimesta. Kaikkien hankintojen osalta on varmistettava aina ennen hankintaa, että tarvittava määräraha on käytettävissä ja hankinnan/tilauksen tekevällä on oikeus tehdä hankinta/osto/tilaus.

Hankintapalvelut -vastuuyksikkö vastaa 60 000 € ja sen ylittävien hankintojen (hankintaprojektien) etenemisestä ja toimenpiteistä sekä hankinta-asiakirjojen valmistelusta hankintastrategian, hankintalain, hankintaohjeistuksen sekä muun toimintaa ohjaavan lainsäädännön, säännösten ja ohjeistuksen mukaisesti.¹²⁸

Pienhankintoja valmisteltaessa on aina ensin tarkistettava, onko kyseiselle hyödykkeelle jo voimassa oleva sopimus. Mikäli sopimusta ei ole käytettävissä, voidaan pienhankinta tehdä huomioiden seuraavaa: pienhankintoja ei tarkastella yksittäisen hankinnan arvon mukaan, vaan arvoa laskettaessa otetaan huomioon koko hyvinvointialueella tehtävät samanlaisten palvelujen ja tavaroiden hankinnat.

Hankintalain mukaisen kynnysarvon ylittävien hankintojen seuranta-aika on 48 kk. Hankinnan ennakoidun arvon määrittämisessä tulee ottaa huomioon koko Laphan laajuiset samaa palvelua tai tavaraa koskevat tarpeet (volyymit ja arvioitu arvo). Hankinnan arvon määrittämisessä tulee ottaa huomioon 48 kk seuranta-aika. Esimerkiksi palveluhankinnoissa 20 000 euron sote-palvelun yksittäinen hankinta, joita tehdään eri toimialoilla voi hyvinvointialueen laajuisessa tarkastelussa muodostaa hankintalain mukaisen kynnysarvon ylittävän hankinta-arvon 48 kk seuranta-aikana.¹²⁹

Kaikista arvoltaan 9 000 € tai yli palveluhankinnoista tehdään kirjallinen sopimus ehtoineen, mikäli ei ole voimassa olevaa sopimusta, johon liittyen tilaus tehdään. Lisäksi kaikista palveluhankinnoista/ostoista/tilauksista arvoltaan 20 000 € tai yli tehdään hankintapäätös, jos ne eivät perustu olemassa olevaan sopimukseen. Palveluhankinnoissa noudatetaan tilaajavastuulakia, vaikka kysymys on sinänsä hankintalain kynnysarvon alittavasta hankinnasta.¹³⁰ Yksi ja sama henkilö ei voi sekä tilata, tarkastaa että hyväksyä laskua. Talouspalvelut -vastuualue antaa laskujen tarkastusta ja hyväksymistä koskevat ohjeet.¹³¹

Lapin hyvinvointialueen hankintaohjeen¹³² mukaan hankintaprosessi alkaa tarpeen tunnistamisesta ja vaihtelee sen mukaan, mitä hankintamenettelyä käytetään. Hy-

¹²⁷ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 15

¹²⁸ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Toimivalta hankinta-asioissa, sopimusten tekemisessä, irtaimen sekä kiinteän omaisuuden luovuttamisessa, s. 1

¹²⁹ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje 2023, s. 18

¹³⁰ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 19

¹³¹ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 21

¹³² Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 24

vinvointialueen hallintosäännön mukaista päätösvaltaa käytetään tekemällä hankintaehdotus hankintapalveluihin. Hankintaehdotuksen hyväksyy hallintosäännön tai delegointivaltuuksien mukaisesti toimivaltainen viranhaltija. Hankintaehdotuksella käynnistetään hankinnan suunnittelu ja toteutusprosessi, jonka hankintapalvelut -vastuuyksikkö toteuttaa yhteistyössä toimialojen ja muiden tarvittavien asiantuntijoiden kanssa.

Kilpailutettaville hankinnoille tulee laatia selkeä aikataulus ja toimialojen tulee ilmoittaa kilpailutettavista hankinnoista hankintapalveluiden ilmoittamaan aikatauluun mennessä, jotta hankintaprosessit ehditään saattaa päätökseen kunkin kalenterivuoden loppuun mennessä. Päätös kilpailutettavan hankinnan käynnistämiseksi tehdään toimialoilla.

Ennakoidulta arvoltaan 60 000 euroa ja tämän yli arvioidut hankinnat kilpailutetaan hankintapalvelut -vastuuyksikön toimesta. Hankintaprosessi pitää sisällään kolme vaihetta (= hankintojen elinkaari):

- *Hankintojen suunnittelu.*
Hankintojen suunnittelu on osa toiminnan ja talouden suunnittelua ja hankinnat perustuvat hyväksytyyn talousarvioon sekä investointisuunnitelmaan.¹³³
- *Hankintojen toteutus sis. kilpailutus ja sopimusvalmistelu (liitteineen).*
Tarjouspyyntö on koko hankintaprosessin tärkein asiakirja, jonka huolelliseen laatimiseen on erityisesti syytä kiinnittää huomiota. Lähtökohtaisesti tarjouspyynnössä määritellään haluttu tuote tai palvelu ja kaikki tarjoajaan ja hankintaan liittyvät vaatimukset ja ehdot. Tarjouspyyntö on tehtävä Laphan kilpailuttamisrajan ylittävissä hankinnoissa aina kirjallisena.¹³⁴
- *Sopimuksen seuranta ja toimittajahallinta.*
Sopimuksen täyttymistä tulee seurata hyödykettä käyttävällä toimialalla koko sopimuskauden ajan huomioiden, miten sopimuksen toteuttaminen on onnistunut, onko nykyinen sopimuskumppani/-t toiminut sopimuksen mukaisesti ja mitä asioita tulee ottaa huomioon seuraavaa hankintaa valmisteltaessa.¹³⁵

Hyvinvointialue ei osta palveluja Laphan tai sen tytäryhtiöiden palvelussuhteessa olevilta ennakoperintärekestereihin merkityiltä ammatinharjoittajilta tai henkilökunnan perustamalta kokonaan tai osittain omistamilta pk-yrityksiltä, jos hyvinvointialue on yrityksen toimeksiantaja ja/tai työ tehdään työsopimuksen luonteisesti. Tästä voidaan poiketa erikseen sovittaessa, jos omistus on vähäinen, eikä se vaaranna työntekijän tai viranhaltijan velvoitteiden täyttymistä. Tämä koskee myös palvelussuhteesta virkavapaalla olevia henkilöitä. Mikäli palveluntuottaja tulee sopimus-

¹³³ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 24

¹³⁴ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 28

¹³⁵ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 45

kauden aikana hyvinvointialueen tai sen tytäryhtiöön työ- tai virkasuhteeseen, tarjouksen pohjalta tehty sopimus päätetään palvelussuhteen alkaessa.¹³⁶

Hyvinvointialueen palveluntuottajat eivät saa käyttää omassa tai alihankkijansa palveluksessa Lapin hyvinvointialueen viranhaltijoita tai työntekijöitä, ellei yksittäistapauksessa erikseen toisin sovita. Menettely ei saa vaarantaa työntekijän tai viranhaltijan velvoitteiden täyttymistä. Hyvinvointialueen on työnantajana otettava huomioon työsuhteen työturvallisuutta koskevat säädökset. Hyvinvointialueen henkilöstöllä tulee tehdä sivutoimi-ilmoitukset ja hakea sivutoimiluvat Lapin hyvinvointialueen henkilöstöpalveluiden antamien ohjeiden mukaisesti.¹³⁷

Ulkopuolista työvoimaa käytettäessä hankintayksikön tulee edistää yritysten välisiä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista. Hankintayksikön on varmistettava, että vuokratyö- ja alihankintasopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimusosapuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa.¹³⁸

Vuokratyödirektiiviä sovelletaan 1 artiklan 1 kohdan mukaan työntekijöihin, joilla on työsopimus tai työsuhde työvoiman vuokrausyrityksen kanssa ja jotka on asetettu käyttäjäyritysten palvelukseen työskentelemään tilapäisesti niiden valvonnassa ja johdolla. Artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan sekä julkisen että yksityisen sektorin yrityksiin, jotka ovat työvoiman vuokrausyrityksiä tai käyttäjäyrityksiä ja harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta siitä, onko kyseessä voittoa tavoittelematon yritys.¹³⁹

Joka johtonsa ja valvontansa alaisena käyttää toisen palveluksessa olevaa työvoimaa (vuokratyö), on työn aikana velvollinen noudattamaan työturvallisuuslain¹⁴⁰ työnantajaa koskevia säännöksiä. Työn vastaanottajan on ennen työn aloittamista riittävän tarkasti määriteltävä vuokratyön edellyttämät ammattitaitovaatimukset ja työn erityispiirteet sekä ilmoitettava ne vuokratyöntekijän työnantajalle. Tämän on ilmoitettava työntekijälle edellä tarkoitetuista seikoista ja erityisesti varmistettava, että vuokratyöntekijällä on riittävä ammattitaito, kokemus ja sopivuus suoritettavaan työhön.

Työn vastaanottajan on erityisesti huolehdittava työntekijän perehdyttämisestä työhön ja työpaikan olosuhteisiin, työsuojelutoimenpiteisiin sekä tarvittaessa työsuojelun yhteistoimintaa ja tiedottamista sekä työterveyshuoltoa koskeviin järjestelyihin. Työn vastaanottajan on ilmoitettava tarpeellisessa laajuudessa työn aloittamisesta työterveyshuollolle ja asianomaiselle työsuojeluvaltuutetulle.¹⁴¹

¹³⁶ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 9

¹³⁷ Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Hankintaohje, s. 10

¹³⁸ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2002), kts. kohta 3.2.1 Tarjouspyynnön laatiminen / Tarjoajia koskevat tiedot).

¹³⁹ HE 104/2011 vp, s. 3

¹⁴⁰ Työturvallisuuslaki 738/2002, 3 §

¹⁴¹ Laki työturvallisuuslain 738/2002 3 §:n muuttamisesta 709/2008

Henkilöstöohjelma

Aluevaltuuston 18.12.2023 § 84 hyväksymässä henkilöstöohjelmassa on määritetty ulkopuolisen työvoiman käytön periaatteista. Ulkopuolista työvoimaa hyödynnetään vain harkitusti. Tehtävät ratkaisut perustuvat ennakoivaan henkilöstösuunniteluun ja ajantasaiseen arvioon sekä tietoon oman henkilöstön saatavuutta vahvistavien keinojen riittämättömyydestä.

Vuokratyövoimaa tai ostopalveluna hankittua osaamista hyödynnetään vain, mikäli se tehtävän luonteen, keston ja kustannusten näkökulmasta on tarkoituksenmukaista. Ostopalveluiden tarve työvoiman hankinnassa minimoidaan vahvistamalla sekä panostamalla oman tukipalvelutuotannon organisointiin ja riittävään resursointiin siten, että toimialakohtaiset tarpeet sekä alueellinen moninaisuus rekrytoinnissa ja työnantajan markkinoinnissa tulevat huomioiduiksi.

Laphaan palvelussuhteessa (työsuhde tai virkasuhde) olevien työntekijöiden kanssa ei voi tehdä ostopalvelusopimusta samasta tai saman tyyppisestä työstä, kuin jota hän tekee Laphassa palvelussuhteessa. Esim. työsuhteessa olevalta psykologilta ei voi ostaa psykologisia palveluita tai onkologina toimivalta lääkäriltä ei voi ostaa onkologisia palveluita. Mikäli edellä kuvatulla tavalla toimittaisiin ohjeen vastaisesti, on todennäköistä, että työnantaja myöhemmin määrätään maksamaan veroa toimittamattomasta ennakonpidätyksestä ja maksamattomasta työnantajan sairausvakuutusmaksusta. Lisäksi ostopalveluna tehty työaika katsottaisiin työaikalain mukaan työajaksi, ja sen myötä maksuun tulisivat mahdolliset työaikalaisät kuten ilta- ja sunnuntailisät ja ylityökorvaukset. Samoin tulisi huomioitavaksi mahdolliset totuutumattomat lepoajat ja niiden korvaus sekä vuosittaisen enimmäistyöajan tarkastelu.

Henkilöstöohjelman mukaan vuokratyövoiman käyttöä pyritään suunnitelmallisesti vähentämään ja tuottamaan palvelut oman henkilöstön voimin. Vuokratyövoimaa käytetään vain tilanteissa, joissa¹⁴²:

- Tavallisesta poikkeavan työjärjestelyn (esim. liikkuminen, työn tekemisen ajankohdat) toteuttaminen palvelussuhteessa on työnantajalle kallista tai aiheuttaa koko hyvinvointialueen tasolla haitallisia kerrannaisvaikutuksia ja vuokratyö ei aiheuta paikallisesti haittaa oman henkilöstön saatavuuteen.
- Erityisosaamisen hankkimiseen muualta tilapäisesti tai osa-aikaisesti on tarvetta, eikä kokoaikaista tai pysyvää toimintaa ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ostopalveluna.
- On kyse päivystyksen turvaamisesta silloin, kun päiväaikaisen tarpeen edellyttämä työpanos ei riitä päivystysrinkien pyörittämiseen.
- On kyse tilapäisestä poikkeustilanteesta, mikäli lakisääteinen hoitoon pääsy vakavasti vaarantuu, eikä muita keinoja ole käytössä.

¹⁴² Aluevaltuusto 18.12.2023 § 84. Henkilöstöohjelma, s. 62

- On kyse lakisääteisen palvelutakuun tai mitoituksen toteuttamisesta sosiaalipalveluissa.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain (449/2007, jäljempänä yhteistoimintalaki) 10 §:n mukaan yhteistoimintamenettelyssä on käsiteltävä vuokratyövoiman käyttöä koskevat periaatteet. Harkitessaan sopimusta vuokratyövoiman käytöstä työnantajan on ilmoitettava siitä niille henkilöstön edustajille, joiden edustamien työntekijöiden työhön vuokrattavien työntekijöiden tekemä työ vaikuttaisi. Ilmoituksesta tulee käydä ilmi vuokrattavien työntekijöiden määrä, heidän työtehtävänsä ja työkohteensa, sopimuksen kesto sekä ajanjaksot, joina mainittua työvoimaa käytetään.

Saatuun ilmoituksen asianomaisella henkilöstön edustajalla on oikeus viimeistään työnantajan ilmoitusta seuraavana toisena työpäivänä vaatia työnantajan harkitseman sopimuksen käsittelemistä yhteistoimintaneuvotteluissa. Neuvottelut on käytävä viikon kuluessa vaatimuksen esittämisestä. Työnantaja ei saa yhteistoimintaneuvottelujen aikana tehdä käsiteltävää sopimusta vuokrattavien työntekijöiden käyttämisestä.

Yhteistoimintalain 10 §:n mukaan henkilöstön edustaja ei kuitenkaan voi vaatia yhteistoimintamenettelyä, jos tarkoituksena on teettää vuokrattavilla työntekijöillä työtä, jota kunnan tai hyvinvointialueen henkilöstö ei vakiintuneen käytännön mukaan suorita, tai jos kysymyksessä on sellainen lyhytaikainen ja kiireellinen työ taikka asennus-, korjaus- tai huoltotyö, jonka teettäminen ei ole mahdollista kunnan tai hyvinvointialueen omalla henkilöstöllä.

Yhteistoimintamenettelyssä käsitellään ainakin työnantajan harkitseman sopimuksen perusteet, sen vaikutukset työnantajan omiin työntekijöihin ja vuokratyövoiman käytön laajuuteen liittyvät vaihtoehdot. Yhteistoimintamenettelyn jälkeen työnantaja voi tehdä asiasta päätöksen. Laphassa ilmoitus tehdään omalle lomakkeelleen. Ilmoituksesta käy ilmi seuraavat tiedot:¹⁴³

1. vuokratyöntekijöiden määrä,
2. työtehtävät,
3. työkohteet,
4. sopimuksen kesto, ja
5. vuokratyön käytön ajanjaksot.

Osana kokonaisuutta kartoitetaan, miten sosiaali- ja terveydenhuollon aloille sekä muille organisaation aloille kohdistuvaa työperäistä ja opiskeluperäistä maahanmuuttoa Lapin hyvinvointialueella edistetään. Molempia on tarkasteltava huomioden niiden vaikutukset työvoimatilanteeseen.¹⁴⁴

¹⁴³ Aluevaltuusto 18.12.2023 § 84. Henkilöstöohjelma, s. 63-64

¹⁴⁴ Aluevaltuusto 18.12.2023 § 84. Henkilöstöohjelma, s. 64

Lapin hyvinvointialue on mukana kansainvälisen rekrytoinnin mahdollisuuksia edistävässä Pohjois-Suomen hyvinvointialueiden yhteistyössä sekä Talent Boost-ohjelmassa. Pohjois-Suomen yhteistyöalueeseen (YTA) kuuluvat Lapin hyvinvointialueen lisäksi Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan sekä Kainuun hyvinvointialueet. Talent Boost on kansallinen ohjelma, jolla edistetään kansainvälisten osaajien houkuttelua, maahanmuuttoa ja Suomeen juurtumista. Ohjelman tavoitteena on tehdä Suomi tunnetuksi ja houkuttelevaksi kansainvälisille osaajille sekä parantaa Suomessa jo olevien kansainvälisten osaajien työllistymistä osaamistaan vastaaviin tehtäviin.

Vuokratyövoiman hankinnassa noudatetaan Lapin hyvinvointialueen hankintaohjetta sekä hankintojen ja sopimusten tekemistä koskevaa toimivaltaohjetta. Hyvinvointialue kilpailuttaa henkilöstövuokraussopimukset esim. puitesopimuksen tai muodostaa dynaamisen hankintajärjestelmän (DPS, ks. tarkemmin s. 51) tai osallistuu yhteishankintoihin.¹⁴⁵ Lapin hyvinvointialueella vuokratyövoiman käyttöä pyritään suunnitelmallisesti vähentämään ja tuottamaan palvelut oman henkilöstön voimin.

4.3. Siirtyvien organisaatioiden siirtyneet sopimukset

Lapin hyvinvointialueelle siirtyi toimintoja 1.1.2023 alkaen 27 eri organisaatiosta: Lapin 21 kunnan¹⁴⁶ sosiaali- ja terveystalvuluista, Lapin sairaanhoitopiiriin (LSHP), Länsi-Pohjan sosiaali- ja terveystalvuluja ja sairaanhoitopiiriin (LPSHP) kuntayhtymistä, Kolpeneen¹⁴⁷ palvelukeskuksena kuntayhtymästä, Oulunkaaren kuntayhtymä Simon palvelujen osalta, Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystalon kuntayhtymästä ja Lapin pelastuslaitoksesta.

Lapin hyvinvointialueelle siirtyviä sopimuksia on ollut yhteensä 4 878, joista määrällisesti eniten Lapin sairaanhoitopiiristä (LSHP, 1 315 kpl) ja Rovaniemen kaupungilta (511 kpl). Suurin sopimusmäärä käsittää ICT-sopimuksia (1311 kpl) ja ostopalvelusopimuksia (1241 kpl).¹⁴⁸

Kunnat olivat osin jättäneet tekemättä kilpailutuksia vuonna 2022, vaikka sopimuksia päättyi vuoden 2022 aikana, eikä hyvinvointialueen organisaatiossa ole ollut omaa kilpailuttajaresurssia käytettävissä. Kiireellisiä esille tulleita kilpailutuksia on kuitenkin tehty ja useita on ollut valmisteluprosessissa lähinnä sairaanhoitopiiriin

¹⁴⁵ Aluevaltuusto 18.12.2023 § 84. Henkilöstöohjelma, s. 64

¹⁴⁶ Enontekiö, Inari, Kemijärvi, Kemi, Keminaa, Kittilä, Kolari, Muonio, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Ranua, Rovaniemi, Salla, Savukoski, Simo, Sodankylä, Tervola, Tornio, Utsjoki ja Ylitornio.

¹⁴⁷ Kolpeneen palvelukeskus kuntayhtymä sisältää Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksena (POSKE)

¹⁴⁸ Aluehallitus 23.3.2022 § 31

(LSHP ja LPSHP) resursseilla. Lisäksi ostettiin kilpailuttajakonsulttipalvelua, joka on ollut 8-10 kertaa kalliimpaa kuin omana työnä tehden.¹⁴⁹

Tämän Työvoiman vuokraus -selvityksen arviointiin saatiin hankintapalvelut - vastuuyksiköstä listaus muista organisaatioista siirtyneistä sopimuksista, jotka liittyvät valittuihin 10 suurimpaan työvoiman vuokrauspalveluiden toimittajaan. Siirtyneitä sopimuksia saatiin tarkastukseen noin 50 kpl. Saatujen sopimusten sopimuskaudet kattavat pääosin koko 2023 tilikauden.

Osa sopimuksista on tehty toistaiseksi voimassa olevana. Kaikissa saaduissa siirtyneissä sopimuksissa on joko yksikköhinta mainittuna tai hintaliite. Suurimmassa osassa sopimuksista oli mainittu, että sopimus tullaan siirtämään Lapin hyvinvointialueelle 1.1.2023 alkaen. Suurimmasta osasta sopimuksia ei selviä sopimuksen ennakoitu arvo, jonka vuoksi siirtyneitä sopimuksia ei pysty vertaamaan tilikaudelta 2023 laskutettuihin kokonaismääriin.

Kymenlaakson Laatu päivystys Oy:ltä on tehty hankintoja alkuvuoden 2023 aikana ilman voimassa olevaa hankintasopimusta tai hankintapäätöstä. Päätös hankinnasta on tehty Lapin hyvinvointialueella 26.9.2023 ja sopimuskausi on alkanut 1.11.2023 alkaen. Siirtynyttä aiemmin voimassa ollutta sopimusta kyseiselle toimittajalle ei ollut saatavilla.

4.4. Vuonna 2023 tehdyt kilpailutukset ja hankintasopimukset

Lapin hyvinvointialueen työvoiman vuokrauspalveluiden kymmenen suurimman toimittajan osalta arviointiin toimitettiin vuonna 2023 tehtyjä hankintasopimuksia 46 kappaletta ja näihin liittyviä hankintapäätöksiä 51 kappaletta. Jokaiseen valittuun toimittajaan liittyi useampi hankintasopimus ja hankintapäätös. Yhteensä laskuja oli 1 281, joiden yhteenlaskettu arvo oli yhteensä 9 982 476,98 euroa (Kuvio 10).

¹⁴⁹ Tarkastuslautakunta 11.5.2023 § 46, Arviointikertomus 2022, s. 32



Kuvio 10. Kymmenen suurinta toimittajaa vuonna 2023 ja hankinnat euroina.

Suurin osa em. hankintasopimuksista on lyhytaikaisia (1-3 kuukautta) ja päätökset on tehty samalle ajalle. Osa sopimuksista on toistaiseksi voimassa olevia. Saaduista sopimuksista löytyy hankitun palvelun yksikköhinta tai hintaliite. Tarkastelussa ei pystytty varmistumaan, kattaako saatu aineisto kaikki tilikauden aikana tehdyt päätökset ja/tai sopimukset otokseen valittuihin työvoiman vuokrauspalveluiden toimittajiin liittyen.

Muutamaan tarkastukseen toimitettuun sopimukseen ei löytynyt aineistosta sopimusta vastaavaa päätöstä. Tarkastukseen toimitettiin lisäksi sellaisia päätöksiä (noin 30 kpl), joita ei pystynyt yhdistämään saatuihin sopimuksiin.

Hankintapalvelut-yksiköltä saadun tiedon mukaan hankintapalveluiden tiedossa ei ole muita sopimuksia kuin tarkastukseen toimitetut. Lapin hyvinvointialueen ohjeistuksissa kaikki sopimukset on pyydetty toimittamaan hankintapalveluihin. On kuitenkin mahdollista, että esim. terveystalot tai sosiaalipalvelut ovat tehneet muita sopimuksia, joista eivät ole toimittaneet dokumentteja sopimushallinnan järjestelmään tallennettavaksi.

Kaikista tarkastetuista sopimuksista tai hankintapäätöksistä ei selviä hankinnan ennakoitu arvo, jonka vuoksi hankintapäätöksiä ja/tai sopimuksia ei pysty vertaamaan tilikaudelta 2023 laskutettuihin kokonaismääriin. Pistokoetarkastuksen perusteella ostolaskuista ei välttämättä löydy viittausta yksilöityyn sopimukseen.

Otoksessa hankintapäätöksiä, joissa sopimuksen arvioitu arvo oli 60 000 euroa tai vähemmän, oli yhteensä 10 kappaletta. Hankinnan arvioitu arvo puuttui kokonaan 22 hankintapäätöksestä. Hankinnan ennakoitu arvo oli yli 400 tuhatta euroa kahdessa päätöksessä. Hankintapäätökset, joissa arvioitu hankinta oli yli 400 tuhatta

euroa, päätöksentekijänä oli terveysjohtaja (toimialajohtaja). Yli yhden (1) miljoonan euron arvoisen päätöksen tekijänä oli hyvinvointialuejohtaja.

Lopuissa tarkastetuista päätöksissä hankinnan arvioitu arvo oli 65 000 euroa tai enemmän. Voimassa olevan ohjeistuksen mukaisten hankintarajojen noudattamisen osalta ei ole huomautettavaa siltä osin, kun hankinnan arvioitu arvo selviää päätöksestä. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että hankinnan arvioitu arvo selviää päätöksestä, jotta päätöstason oikeellisuuden ja hankintalain noudattamisen pystyy todentamaan päätöksestä.

Suorahankintana oli tehty lähinnä suun terveydenhuollon palveluihin sekä vaativan erityisen tuen ja asumisen palveluihin liittyviä hankintoja (yhteensä 8 päätöstä). Suorahankintapäätöksissä oli kaikissa perusteltu suorahankinnan syy. Tarkastetuissa hankintasopimuksissa (19 kpl) oli selostusosassa perusteluna, että toimittaja on tarjonnut hoitajapalveluita henkilöstövuokrauksena ja että tarvetta hankinnalle on mm. rekrytointivaikeuksien vuoksi.

Lisäksi näissä päätöksissä oli mainittu, että hyvinvointialueella on valmistelussa henkilöstövuokrauksen kilpailutus. Muissa päätöksissä oli selitteenä dynaamisen hankintajärjestelmän tarjouspyyntö. Dynaamisella hankintajärjestelmällä (DPS) tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Hankintamenettely on kestonsa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävillä toimittajilla. Hankintayksikön on käytettävä yksinomaan sähköisiä viestintätapoja dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisessa ja sitä käytettäessä sekä noudatettava rajoitetun menettelyn sääntelyä dynaamisen hankintajärjestelmän kaikissa vaiheissa hankintapäätöksen tekoon saakka. Hankintayksikkö ei saa periä toimittajilta maksuja järjestelmään osallistumisesta.¹⁵⁰ Näiden tarjouspyyntöihin perustuneiden päätösten osalta hankintapäätös ja sopimus oli tehty hankintapäätöksessä esitetyn tarjousten vertailussa parhaiten menestyneen toimittajan kanssa.

Lapin hyvinvointialueen aluehallitus on hyväksynyt 15.11.2023 § 434 hankintaohjeen. Hankintaohjeistusta on päivitetty mm. hankintavastuiden sekä pienhankintojen osalta ja Tällä on pyritty mm. nostamaan esiin hankinnan ennakoitun arvon huomioiminen hankintaa tehtäessä. Hankintaohjeistuksen päivityksen lisäksi valmisteilla on erillinen tarkentava pienhankintojen menettelytapaohje.

¹⁵⁰ <https://www.hankinnat.fi/eu-hankinta/eu-hankintamenettelyt/dynaaminen-hankintajarjestelma>. 14.4.2024, 15:01

5. Johtopäätökset

- ✓ Vuokratyövoiman käyttö on kasvanut erityisesti vuonna 2023, kun hyvinvointialueet aloittivat toimintansa. Kasvu on ollut myös nopeampaa kuin henkilöstökulujen kasvu. Vuokratyövoimaa tai ostopalveluna hankittua osaamista hyödynnetään vain, mikäli se tehtävän luonteen, keston ja kustannusten näkökulmasta on tarkoituksenmukaista.
- ✓ Lapin hyvinvointialueella pienhankintoja tehdään yksiköissä suorahankintoina. Vaillinainen valvonta mahdollistaa sen, että kahdessa eri yksikössä tehdään pienhankintaa samalta palveluntuottajalta, jolloin hankinnat yhdessä ylittävät hankintarajan. On myös riskinä, että yksiköt eivät tiedä kaikista tehdyistä sopimuksista, jolloin palvelua saatetaan ostaa muiltakin kuin sopimus-toimittajilta.

Kaikissa tarkastelussa olleissa suorahankintapäätöksissä oli perusteltu suorahankinnan syy.

- ✓ Kaikista vähintään 9 000 euron palveluhankinnoista tehdään kirjallinen sopimus, mikäli ei jo ole voimassa olevaa sopimusta. Pienhankintoja valmisteltaessa on aina ensin tarkistettava, onko kyseiselle hyödykkeelle jo voimassa oleva sopimus.
- ✓ Alle 60 000 euron hankinnat toteutetaan toimialojen toimesta. Kaikkien hankintojen osalta on varmistettava aina ennen hankintaa, että tarvittava määräraha on käytettävissä ja hankinnan/tilauksen tekevällä on oikeus tehdä hankinta/osto/tilaus.
- ✓ Ennakoidulta arvoltaan vähintään 60 000 euroa arvioidut hankinnat kilpailutetaan hankintapalvelut -vastuuyksikön toimesta.
- ✓ Kaikki sopimukset on pyydetty toimittamaan hankintapalvelut -yksikköön. On kuitenkin mahdollista, että esim. terveystalot tai sosiaalipalvelut ovat tehneet muita sopimuksia, joita koskevia dokumentteja ei ole toimitettu tallennettavaksi sopimushallinnan järjestelmään.

Ohjeistuksen ja sovitun prosessin mukaan toimimalla varmistutaan siitä, ettei päällekkäisiä sopimuksia ole.

- ✓ Kaikkiin tarkistettuihin sopimuksiin ei löytynyt sopimusta vastaavaa päätöstä. Toisaalta havaittiin, että osaan päätöksistä oli vaikeata yhdistää sopimuksia. Sopimushallinta ja koordinointi tulisi keskittää hankintapalvelut -vastuuyksikköön ja resursoida tarpeenmukaisesti.
- ✓ Hankinnan ennakoitu arvo on keskeinen tieto sopimusta ja hankintapäätöstä tehtäessä. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että hankinnan ennakoitu arvo selviää päätöksestä, jotta pystytään todentamaan, että päätöstaso on oikea ja että hankintalakia on noudatettu.



- ✓ Eri tietojärjestelmien yhteensopivuus (esim. talous- ja asiakirjahallinnan järjestelmistä sopimushallintaan) tulee varmistaa, jotta taloushallinnon laskulla olisi yhteys sopimukseen. Ostolaskulla tulee aina olla viittaus voimassa olevaan sopimukseen.
- ✓ Hyvinvointialueen palveluntuottajat eivät saa käyttää omassa tai alihankkijansa palveluksessa Lapin hyvinvointialueen viranhaltijoita tai työntekijöitä, ellei yksittäistapauksessa erikseen toisin sovita. Sopimuksen vastuuhenkilöllä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus tarkastaa tämä, esim. laskun erittelystä.
- ✓ Hankintaprosessit tulee kuvata Lapin hyvinvointialuekonsernia koskevaan toimintajärjestelmään, IMS:iin (Integrated Management Systems), josta ne ovat kaikkien vastuuhenkilöiden saatavilla. Toimintajärjestelmä on etenkin valvonnan, johtamisen ja perehdytyksen väline.



6. Lähteet

A. Kirjallisuus

- Hietala, H., Hurmalainen, M. & Kaivanto, K. 2024. Työsuojeluvastuuopas. 15. uudistettu painos. Juristiliiton kustannus. Alma Talent, Helsinki.
- Hietala, H., Kaivanto, K. & Schön, E. 2022. Vuokratyö. 2. uudistettu painos. Alma Talent Oy ja tekijät.
- Leppänen, P., Sorvettula, J. & Valli-Lintu, A. 2024. Hyvinvointialue. Järjestäminen, hallinto ja talous. Alma Media, Helsinki. Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus.
- Norros, O. 2007. Vastuu vuokratyövoiman aiheuttamasta vahingosta. Asian tuntija-artikkeli. Lakimies 4/2007, s. 521-545.
- Sorvettula, J., Huikko, K., Jännäri, J., Kimmel, K., Martikainen, K., Haavisto, E. ym. 2022. Hankittavien palvelujen sopimusehdot ja varautuminen sopimuksen päättymiseen. Kuntaliitto.
- STM 2022:18. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet vuosille 2023-2026. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, Helsinki.
- STM 2024:2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle.
- Tiitinen, K-P. & Kröger, T. 2012. Työsopimusoikeus, 6. uudistettu painos, Alma Talent Oy ja tekijät. s. 257–259.

B. Virallislähteet

Säädökset

- Arvonlisäverolaki 1501/1993
- Ennakkoperintälaki 1118/1996
- Laki hyvinvointialueesta 611/2021
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016
- Laki liiketoimintakiellosta 1059/1985
- Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (pääosin voimassa 1.1.2024 alkaen) 741/2023
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000
- Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käyttäessä 1233/2006
- Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 6 §:n muuttamisesta 874/2012
- Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella 449/2007
- Laki työsopimuslain muuttamisesta 10/2012
- Laki työturvallisuuslain muuttamisesta 709/2008



Laki verotietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/1995

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014

Terveystieteidenhuoltolaki 1326/2010

Työsopimuslaki 55/2001

Työturvallisuuslaki 738/2002

Vahingonkorvauslaki 412/1974

Säädösvalmisteluaineisto

HE 104/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 2 luvun 6 ja 9 §:n sekä lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta.

HE 152/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 2 luvun 4 §:n sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

HE 185/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

C. Muut lähteet

Asiakirja-aineistot

Aluehallitus 23.3.2022 § 31. Lapin hyvinvointialue. Selvitykset kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvästä omaisuudesta, sopimuksista, vastuista ja kunnilta vuokrattavista toimitiloista.

Aluehallitus 7.11.2023 § 412. Lapin hyvinvointialue. Osavuosikatsaus ajalta 1.1.-30.9.2023

Aluehallitus 15.11.2023 § 434. Lapin hyvinvointialue. Lapin hyvinvointialueen hankintaohje sekä toimivalta hankinta-asioissa sopimusten tekemisessä irtaimen ja kiinteän omaisuuden luovuttamisessa.

Aluehallitus 27.3.2024 § 140. Lapin hyvinvointialue. Tilinpäätös ja toimintakertomus 2023.

Aluevaltuusto 19.12.2022 § 134. Lapin hyvinvointialue. Hallintosääntö.

Aluevaltuusto 6.2.2023 § 5. Lapin hyvinvointialue. Lapin hyvinvointialueen hyvinvointialuestrategia 2023-2025.

Aluevaltuusto 18.12.2023 § 84. Lapin hyvinvointialue. Henkilöstöohjelma.

Aluevaltuusto 19.2.2024 § 7. Lapin hyvinvointialue. Hankintastrategia.



- Aluevaltuusto 19.2.2024 § 9. Lapin hyvinvointialue. Talouden sopeuttamisohjelma.
- Aluevaltuusto 22.4.2024 § 18. Lapin hyvinvointialue. Palveluiden järjestämishjelma sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia.
- Aluevaltuusto 22.4.2024 § 19. Lapin hyvinvointialue. Talouden sopeuttamisohjelma.
- Etelä-Savon hyvinvointialue, aluehallitus 25.3.2024 § 83. Henkilöstökertomus vuodelta 2023.
- Etelä-Savon hyvinvointialue, aluehallitus 25.3.2024 § 85. Etelä-Savon hyvinvointialueen tilinpäätös 2023.
- Kainuun hyvinvointialueen aluehallitus 13.11.2023 § 223. Osavuosisiraportti 1.1.-30.9.2023.
- Pirkanmaan hyvinvointialue, aluehallitus 25.3.2024 § 94. Pirkanmaan hyvinvointialueen tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2023.
- Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, aluehallitus 14.11.2023 § 511. Pohteen osavuosisikatsaus 1-9/2023.
- Tarkastuslautakunta 16.2.2023 § 21. Lapin hyvinvointialue. Arviointiperiaatteet 2023-2025.
- Tarkastuslautakunta 11.5.2023 § 46. Lapin hyvinvointialue. Arviointikertomus 2022.
- Tarkastuslautakunta 24.8.2023 § 72. Lapin hyvinvointialue. Arviointisuunnitelma 2023-2025
- Tarkastuslautakunta 24.8.2023 § 73. Lapin hyvinvointialue. Työohjelma ja sen toteuttamissuunnitelmat

Pöytäkirja-aineistot

- Tarkastuslautakunta 24.8.2023 § 69. Lapin hyvinvointialue. Tilintarkastajan tarkastussuunnitelma.
- Tarkastuslautakunta 16.11.2023 § 101. Lapin hyvinvointialue. Vuoden 2023 arviointikertomuksen valmistelu, väliarviointi.
- Tarkastuslautakunta 14.12.2023 § 112. Lapin hyvinvointialue. Tilintarkastusyhteisön raportointi.
- Tarkastuslautakunta 18.1.2024 § 4. Lapin hyvinvointialue. Työvoiman vuokraus.

Muut

- HELA YSE 2023. Henkilöstövuokrauksen yleiset sopimusehdot. <https://henkilostoala.fi/wp-content/uploads/2023/04/HELA-YSE-2023.pdf>. 21.2.2024, 19:00.
- HVA -AURA -käsikirja 2023. Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori. Hyvinvointialueiden talousraportoinnin <https://cdn.valtiokonttori.fi/wordpress/2022/05/HVA-AURA-kasikirja-16112023.pdf>. 9.2.2024, 14:28.
- Hyvinvointialueiden tilinpäätökset 2023.



- <https://www.tutkihallintoa.fi/etusivu/hyvinvointialueiden-talous/hyvinvointialueen-neljannesvuosiraportointi>, 26.4.2024, 14:47.
- KT 2023. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantaja, <https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2023/hyvinvointialueiden-vuokra-tyovoiman-ja-ostopalvelujen-kustannukset>. 2.2.2024, 9:18.
- Leinonen, J. 2024. Raportti henkilöstön ehdotuksista talouden tasapainottamiseksi Laphassa. Lapin hyvinvointialue.
- Potilasvahinkokeskus 2024. Vuosiraportti 2023.
<https://www.pvk.fi/document/542475/E397C25E1F2F5AEDE97396CC9D4B4ED77BA84D5A0844B766AEDC0248AD2AA5FA>, 26.4.2024, 10:08.
- STM 2024. Sosiaali- ja terveysministeriö, <https://stm.fi/-/hyvinvointialueiden-vuokratyovoiman-kayton-selvitys-kaynnistyi>, 2.2.2024 klo 8:49
- STM 2024:2.
- STM 2024:6. Hyvinvointialueiden vuokratyövoiman käyttöä selvittävän verkoston raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota. Kirkonpelto, T-M. & Matinheikki, J. Hyvinvointialueiden vuokratyövoiman käyttöä selvittävä verkosto. Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165442/STM_2024_6_rap.pdf?sequence=1&isAllowed=y. 19.2.2024, 9:24.
- Vuokratyöopas 2017. Työ- ja elinkeinoministeriö. TEM esitteet 11/2017.
<https://tem.fi/documents/1410877/3229884/Vuokraty%C3%B6opas/fc47f5f5-b1d5-4805-b6dd-a46e42193a05>. 21.2.2024, 19:35.