

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle Hansel Oy – nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.

Hallitus perui suunnitelmat valtakunnallisesta yhteishankintayksiköstä, mutta edellyttää että maakunnat kehitettävät vahvasti hankintayhteistyötä hankintaosaamisen vahvistamisen ja hankintatoimessa merkittävien volyyymi- ja erikoistumisetujen saamiseksi. Hankintatoimella katsotaan olevan merkittävä vaikutus kustannussäästöihin.

Esityksessä esitetään, että Hansel Oy saisi oikeuden tuottaa palveluja jo olemassa oleville asiakkailleen valtion laitoksille ym. sekä näiden lisäksi maakunnille ja sen alaisille oikeushenkilöille kuten maakuntien omistamille osakeyhtiöille. Edellä mainittu oikeus olisi lakiin perustuva, ei omistukseen perustuva kuten muilla yhteishankintayksiköillä suhteessa asiakkaisiinsa. Muilla yhteishankintayksiköillä kuin Hanselilla ei tällaista yksinoikeutta sekä lakiin perustuvaa suoraa oikeutta ole, mikä vääristää yhteishankintayksiköiden välistä kilpailua.

Yhteishankintayksikkömarkkinoille on perustettu joitakin isompia yhteishankintayksiköjä, jotka tuottavat palveluja osakkailleen. Tällaisia ovat mm. IS-Hankinta Oy, Tuomi Logistiikka Oy, Kunta-Pro ja HUS-Logistiikka. Nämä muut yhteishankintayksiköt ovat epätasa-arvoisessa asemassa suhteessa Hanseliin, jonka ei tarvitse kilpailla markkinoilla muiden yhteishankintayksiköiden kanssa. Jotta kilpailuasetelma saavutettaisiin, pitäisi myös valtion alaisilla hankintayksiköillä olla aito mahdollisuus järjestää hankintatoimensa parhaaksi katsomallaan tavalla. Tämä toisi tehokkuutta ja kustannussäästöjä jo logistisessa merkityksessä. Valtionhallinnon alaiset yksiköt keskittynevät pääkaupunkiseudulle, mutta valtiolla on yksiköitä myös muualla Suomessa. Esimerkiksi valtion ylläpitämän sairaalan olisi hyvä toteuttaa hankintansa hyödyntäen paikallisen kunnallisen tai kuntayhtymän tarpeisiin luodun hankintasopimuksen volyyymiä ja seudullista logistiikkaa.

Maakuntien hankinnat tarkoittavat merkittävältä osin sosiaali- ja terveydenhuollon tavara-, laite- ja palveluhankintoja. Erityisesti terveydenhuollossa tilaustoimitusprosessi nousee merkittävään asemaan kustannussäästöjä haettaessa. Tulevassa maakuntakentässä pitäisi olla huomioituna logistiset ratkaisut hankintojen lisäksi. Tulevassa maakuntakentässä tilaustoimitusprosessit ovat hyvin erilaisia maantieteellisesti ja siksin niiden hallinnointi valtiotasolta ei ole tarkoituksen mukaista. Kustannussäästöjä ja tehokkaita toimintamalleja ei synny, mikäli hankinnoissa ei oteta huomioon logistisaratkaisuja, joita Hansel ei pysty millään tasolla käsittelemään. Hanselilla ei ole osaamista tilaustoimitusprosessiin liittyvissä kysymyksissä, joihin terveydenhuollon hankinnat mitä suurimmassa määrin tiivistyvät. Kun maakuntien yksi keskeisimmistä tehtävistä on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen, on naivia ajatella, että puitesopimushankinnoilla löydetään kustannustehokkaita ratkaisuja. Vielä tavarahankintoja enemmän sotepalveluissa alueellisuus nousee edellä mainittua suurempaan rooliin. Mikäli terveydenhuollon palveluja ryhdytään toteuttamaan valtakunnan tasolla, lienee sanomattakin selvää, että toimintatavalla tuetaan ainoastaan suuria valtakunnallisia toimijoita, jotka voivat valikoida kuinka syrjäisille seuduille viitsivät lähteä palveluja toimittamaan. Huomionarvoista on myös se, että sairaanhoitopiirien ja kuntien sote-toimijoiden hankinnat on tähän asti pääasiassa toteutettu joko niiden omin voimin tai paikallisten yhteishankintayksiköiden voimin. Hanselilla ei näin ollen ole kyseisiin hankintoihin liittyvää osaamista ja kokemuspohjaa. Puhumattakaan erikoissairaanhoidon laitehankinnoista. Voisikin kysyä, miksi investoida miljoona euroa vuodessa uuden perustettavan osaamisalan

pystyttämiseen Hanselissa, kun osaaminen on jo olemassa toisaalla etenkin kun otetaan huomioon muut edellä mainitut seikat liittyen sotehankintoihin.

In house säädöksissä lähdetään siitä, että julkisessa omistuksessa oleva yritys ei voi toimia markkinoilla markkinaehtoisesti, jos sillä on ns. varmaan asemaan perustuvaa liiketoimintaa omistajansa kanssa eikä sen tarvitse tästä kilpailla muiden markkinatoimijoiden kanssa. Samaa analogiaa tulisi soveltaa yhteishankintayksiköihin. Mikäli Hansel voi tuottaa palveluja muille kuin omistajilleen eli valtion hallinnon alaisille toimijoille ja siten toimia ns. markkinoilla, tulisi vastaava mahdollisuus luoda muillekin yhteishankintayksiköille.

Esityksessä todetaan, että osaamisenäkökulmasta yhteishankintayksiköt ovat palvelukeskuksia, joihin hankintojen yleistä ja erityistä osaamista on koottu. Osaamisen näkökulmasta onkin keskeistä, että suoraan yhteishankintoihin ja niihin liittyvien neuvontatehtävien lisäksi Hansel Oy on asiantuntijoidensa kautta voinut osallistua myös valtion hankintatoimen kehittämiseen. Näemme, että samalla tavalla myös muut yhteishankintayksiköt pystyvät toimimaan paikallisesti omalla alueellaan asiantuntijoina ja kehittämään maakunnan hankintatoimea ehkä jopa tehokkaammin ja lähempänä asiakaskontaktia kuin valtiollinen yhteishankintayksikkö.

Esityksessä painotetaan vahvasti sitä, että hankintatoimea tulee tehostaa ja osaamista lisätä. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene miten tehostaminen ja osaamisen lisääminen käytännössä tapahtuu ja miksi Hansel on ainoa taho, joka voi ja pystyy kyseisiä toimia toteuttamaan. Esityksellä pedataan monopoliasemaa Hanselille yhteishankintayksikkökentässä.

Kuten koko hankintalainsäädännön taustalla, myös Hansel-lain taustalla on tavoitteena säästää julkisia varoja. Hansel tuottaa asiakkailleen paljon puitejärjestelyjä, joilla valitaan toimittajat puitejärjestelyyn ja joiden sisällä Hanselin asiakkaat tekevät kevennettyjä kilpailutuksia. Puitejärjestelyt eivät ole tehokkain tapa tehdä kilpailutuksia, joissa halutaan saada aikaan aidosti tiukat hinnat. Puitejärjestelyt ovat luonteeltaan väljiä sopimuksia, jotka eivät lähtökohtaisesti takaa myyntiä sopimustoimittajille, sillä ostettaviin määriin ei sitouduta.

Asiassa tulee volyymien osalta arvioitavaksi myös viimeaikainen oikeuskäytäntö sekä hankintadirektiivin (2014/24/EU) entistä selvemmin esille tuoma yhteishankintayksikköjen toimintaan olennaisesti vaikuttava seikka hankintojen jakamisesta sekä hankinnan laajuuden ilmoittamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO:2016:182 KL-Kuntahankinnat oli tarjouspyynnössään esittänyt, että tilaajina on neljä julkisyhteisöä joiden hankintavolyymit oli annettu tiedoksi. Lisäksi tarjouspyynnöllä oli ilmoitettu, että hankintaan voi sen nelivuotisen sopimuskauden aikana liittyä kuntia, kuntayhtymiä, seurakuntia ja muita julkisyhteisöjä Suomessa. Päätöksessään KHO toteaa muiden asioiden ohella, että KL-Kuntahankinnat eivät ole hoitotarvikkeiden tarjouspyynnössä riittävällä tavalla ilmaisseet ketkä tulevat sopimuksella hankkimaan, miten laajaksi hankinta loppujen lopuksi voi muodostua ja minkälaisella maantieteellisellä alueella hankinta tulee toteutumaan. Näin yhteishankintayksikkö on rikkonut avoimuusperiaatetta. KHO:n päätöksen lopputuloksena on ymmärrettävä, että tulevaisuudessa hankintayksiköiden on entistä enemmän kiinnitettävä huomiota hankintojen suunnitteluun myös pitkässä juoksussa. Toimivien markkinoiden ja kilpailuneutraliteetin vahvistamiseksi hankintayksiköiltä odotetaan kykyä suunnitella ja sitoutua tekemiinsä suunnitelmiin ja ratkaisuihin. Suunnitelmallisuus koskee sekä tilaajien lukumäärää, maantieteellistä aluetta, jolla hankinta tullaan toteuttamaan sekä hankittavien tuotteiden volyymiä. Kun KL-Kuntahankintojen koko Suomen maantieteellisen alueen kattava hankinta todettiin muun ohella kilpailua rajoittavaksi menettelyksi, lienee syytä pohtia, onko koko Suomen kattava volyymi etu vai kääntyykö se itseään vastaan sekä oikeuskäytännön,

toimivien markkinoiden että kilpailuneutraliteetin näkökulmista. Tavoittaako Hansel asiakaskuntaansa lisäämällä ja siten volyyymia kasvattamalla hakemiaan hyötyjä, kun markkinat ja lainsäädäntö eivät mahdollista sitä.

Lakiehdotuksessa esitetään lisäksi Hanselille mahdollisuus osallistua hankintalain 22 §:n tarkoittamaan kansainvälisten yhteishankintojen toteuttamiseen. Huomion arvoista on, että IS-Hankinta Oy toteuttaa kyseistä kansainvälistä hankintaa jo nyt yhdessä ruotsalaisen yhteishankintayksikkö Värmekin kanssa.

Esityksellä ennakoidaan olevan vaikutuksia Hanselin toimintaedellytyksiin ja siten rekrytointitarpeisiin. Kuitenkin esityksessä todetaan, että olemassa olevan ja toimintansa vakiinnuttaneen yhteishankintayksikön palvelujen avaamisella maakunta-asiakkaille vältetään uusien yksiköiden perustamiseen liittyviltä kustannuksilta, päällekkäisten yhteishankintatoimintojen sekä kilpailutuksiin ja sopimushallintaan liittyvien tietojärjestelmien rakentamiselta. Huomion arvoista on, että olemassa olevia yhteishankintayksiköitä, joilla on jo hallussaan maakunnille siirtyvät hankinnat, on jo olemassa. Jo rakennettua infraa kuntakentän sekä sairaanhoitopiirien ympärillä ei saa unohtaa eikä sivuuttaa ja siten ajaa alas. Maakuntien taustalla olevat sairaanhoitopiirit ja kunnat ovat panostaneet infran rakentamiseen eikä sen alas ajaminen ja toimivien toimintamallien rikkominen tuo kustannussäästöjä.

Esityksessä esitetään, että hankintayksiköiden olisi luovutettava salassapitosäännösten estämättä Hanselille hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät laskutus-, tilaus- ja toimittajatiedot sekä tiedot hankintamääristä, hinnoista ja suunnitelmista. Esimerkiksi IS-Hankinta Oy kerää kyseisiä tietoja osakkaidensa ostoista ja siten hallinnoi oman asiakaskuntansa hankintoja. On ilmeistä, että kyseisiä tietoja käytettäisiin yhteishankintayksiköitä vastaan siten, että Hansel pyrkii tarjoamaan vastaavat palvelut yhteishankintayksiköiden asiakkaille. Hanselin etuna on tietenkin ilmaiseksi saatu tieto asiakkaasta ja siten paras mahdollinen markkinointiasema. Jälleen muut yhteishankintayksiköt jäävät vaille vastaavia mahdollisuuksia. Vähintä mitä tilanteessa voi tehdä, on antaa kyseinen tietoaieisto kaikkien yhteishankintayksiköiden käyttöön. Ylipäänsä Hanselille esityksen mukaisesti luotava kaksoisroolissa toimiminen on haastavaa. Mikäli Hansel haluaa kyseisiä tietoja kerätä, tulisi Hanselin toimia yhteistyöalustana keräten tietoa ja analysoida sitä. Tällöin Hanselin rooliin ei kuuluisi itse hankintojen tekeminen ja tällöin tiedon keruun ja analysoinnin kautta tuotettaisiin tietoa ja tehostettaisiin toimintaa yhteishankintayksiköissä. Tämä on erittäin kannatettava toimintamalli. Joka tapauksessa Hanselin kaksoisrooli yhteishankintayksikkömarkkinoilla on ongelma terveen yhteishankintayksikköjen välillä tapahtuvan kilpailun kesken.

Kuopiossa 7.4.2017

POHJOIS-SAVON SAIRAANHOITOPUURI

Janne Niemeläinen

Henkilöstöjohtaja