

Asia: VN/4099/2024

Lausuntopyyntö: Työryhmämietintö hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §: n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Esityksen yleiset tavoitteet ja päämäärät

Mitä mieltä olette esityksen yleisistä tavoitteista ja päämääristä? Saavutetaanko esityksellä hallitusohjelman yleiset tavoitteet säästöistä ja kilpailun lisäämisestä?

Kiitämme mahdollisuudesta lausua mietinnöstä ja sen sisältämästä hallituksen esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi muun muassa sidosyksiköihin sovellettavasta uudesta 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimuksesta. Kyseisellä muutoksella ei saavuteta esityksellä tavoiteltavia säästöjä ja tehokkuuden lisäämistä, vaan itse asiassa muutoksen myötä kustannukset kasvavat ja tehottomuus lisääntyy.

Tekonivelsairaala Coxa on tekonivelleikkauksiin erikoistunut julkinen sairaala, joka on viiden hyvinvointialueen omistuksessa. Coxa on omistajiensa hankintalain 15 §:ssä tarkoitettu sidosyksikkö, joka tuottaa omistajillensa niiden järjestämisvastuulle kuuluvia terveydenhuollon palveluita. Coxan viidestä omistaja-alueesta kahden omistusosuus Coxassa jää alle 10 %:n (Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue 5,9 % ja Pohjanmaan hyvinvointialue 3,0 %). Näin ollen Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan hyvinvointialueet eivät ehdotetun lainmuutoksen jälkeen voisi enää hankkia tarvitsemaansa tekonivelkirurgiaa Coxasta sidosyksikköpoikkeuksen nojalla, vaan niiden tulisi kilpailuttaa kyseiset palvelut. Muutos on merkittävä, sillä nykyisin Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan hyvinvointialueiden oma tekonivelkirurgia on ohjautunut pääosin Coxaan. Coxa ei kuitenkaan voisi osallistua kyseisten omistajiensa tarjouskilpailuihin hankintalain matalan (500 000 euroa) ulosmyyntirajan vuoksi.

On erittäin vaikea nähdä, että kyseinen lopputulema palvelee lakimuutokselle hallituksen esitysluonnoksessa asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen valmistelua koskevilla ehdotuksilla pyritään lisäämään hankintojen huolellista valmistelua, markkinakartoituksen käyttöä, sekä kilpailua julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on saada lisää tarjontaa ja säästöjä. Työryhmän mietinnössä ehdotetussa ratkaisussa on samanaikaisesti pyritty varmistamaan, että se on käytännön hankintatoimen näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

- **Kuinka hyvin hankintalain 65, 75, 124 ja 125 §:iä koskeva esitys edistää markkinakartoituksen käyttöä ja hankinnan huolellista valmistelua?**

65 § Markkinakartoitus:

Coxan näkökulmasta markkinakartoitus on yleisesti ottaen erinomainen ja yhtiössä käytössä oleva toimintamalli, jolla saadaan lisää ymmärrystä hankinnan valmisteluun. Näkemyksemme mukaan 65.2 § ei kuitenkaan edistä markkinakartoituksen käyttöä. Jokainen hankintayksikkö on luonnollisesti kiinnostunut markkinoiden tilanteesta ja kartoituksista parasta hankintamallia etsiessään.

75 § Hankintasopimuksen jakaminen osiin:

Coxan osalta ei muutoksia nykyiseen.

124 § Hankintamenettelyä koskeva kertomus:

Coxan osalta ei muutoksia nykyiseen, markkinakartoitukset osana toimintamallia nykyiselläänkin.

125 § Hankintamenettelyn keskeyttäminen:

Coxan osalta ei muutoksia hankintamenettelyyn. Yleisesti ottaen 125 § edistänee markkinakartoituksen käyttämistä.

- **Ovatko esitetyt keinot sopivia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi?**

Em. hankintalain kohdissa ei Coxan osalta nähdä merkittäviä muutoksia nykytilaan. Hankintojen huolellinen valmistelu markkinakartoituksineen on jo nykyisin yhtiön yleinen käytäntö.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Mitä mieltä olette esityksessä ehdotetusta sidosyksiköiden vähimmäisomistusta koskevasta vaatimuksesta? Onko se mielestänne tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen?

15 § Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä

Ehdotuksen mukainen vähimmäisomistusvaatimus ei ole tarkoituksenmukainen eikä toteuttamiskelpoinen. Tulee huomioida, että kyseessä olisi erittäin merkittävä yhteiskunnallinen muutos.

Tekonivelsairaala Coxan omistavat nykytilanteessa Pirkanmaan hyvinvointialue (66,6 %), Päijät-Hämeen hyvinvointialue (14,0 %), Kanta-Hämeen hyvinvointialue (10,5 %), Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue (5,9 %) ja Pohjanmaan hyvinvointialue (3,0 %). Näin ollen Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan hyvinvointialueet eivät ehdotetun lainmuutoksen jälkeen voisi enää hankkia tekonivelkirurgiaa Coxasta sidosyksikköpoikkeuksen nojalla.

Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan hyvinvointialueiden oma tekonivelkirurgia on ohjautunut pääosin Coxaan. Jatkossa alueiden tulisi kuitenkin kilpailuttaa kyseiset palvelut, eikä Coxa voisi osallistua kilpailutuksiin hankintalain matalan ulosmyyntirajan (500 000 euroa) vuoksi. Hyvinvointialueet eivät

toisaalta pystyisi nostamaan omaa tekonivelkirurgian kapasiteettiaan, koska tähän tarvittavia osaajia ei ole. Syntyvä tilanne vaarantaisi kansalaisten palveluiden turvaamisen ja potilasturvallisuuden.

Todettakoon myös, että Coxalla on in-house -yhtiönä omistajilleen tärkeä markkinoiden tuntemus sekä substanssiosaaminen mm. mitä tulee kilpailutusten järjestämiseen.

Minkälaisia vaikutuksia esitetyllä sidosyksiköiden omistusosuuden vähimmäisvaatimuksella mielestänne on?

Kustannusvaikuttavuus heikentyy

Ehdotettu muutos ei lisäisi kustannusvaikuttavuutta, vaan pikemminkin heikentäisi sitä. Esimerkiksi Coxan palveluiden hinnoittelu on pysynyt jo kauan vakaana. Toisaalta tiedossa on, että palvelusetelien arvo, joita muut kuin omistaja-alueet myöntävät, ovat jo lähtökohtaisesti Coxan hintoja korkeammat. In-house -yhtiöihin keskittynyt erityisosaaminen ei myöskään olisi lainmuutoksen toteutuessa enää kaikkien sitä hyödyntävien hyvinvointialueiden käytettävissä. Muutoksen myötä menetettäisiin synergiahyötyjä, ja palvelutuotannon kustannukset julkisella sektorilla kasvaisivat.

Hyvinvointialueiden yhteistyö käy vaikeammaksi

Lakimuutosehdotus ei tue hyvinvointialueiden yhteistyötä vaan päinvastoin hankaloittaa tekonivelkirurgian toiminnan kansallista yhteistyötä ja organisointia. Kun olemme saaneet luotua maahamme tekonivelkirurgiaan erikoistuneen erittäin kustannustehokkaan, tyytyväiset potilaat omaavan ja laadukkaan toimijan, ei tässä tilanteessa ole varaa vaarantaa sen toimintaedellytyksiä.

- **Jos sidosyksiköitä koskeva muutos toteutetaan esitetyllä tavalla, mitä toimenpiteitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia muutos todennäköisesti aiheuttaisi edustamanne organisaation eri toimialojen kannalta ja yleisesti?**

Sidosyksikön vähimmäisomistusosuusvaatimuksen osalta viittaamme jo aiemmin lausunnossamme esitettyyn.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty tulkinta, jonka mukaan hankintalain 15 §:n 6 momentin mukainen käänteinen tai in house -sisters sidosyksikköpoikkeus ei soveltuisi kuin tilanteessa, jossa sidosyksiköllä on vain yksi omistaja. Mikäli in-house sisters -hankinnat tulkitaan jatkossa kielletyiksi tilanteissa, joissa sidosyksiköllä on useita omistajia, Coxa ei enää voi tehdä hankintoja sisaryksiköiltään, jotka ovat samojen hyvinvointialueiden omistuksessa. Kyseinen laintulkinta johtaa täten siihen, että Coxan tulee kilpailuttaa palvelut markkinoilta. Kyse on palveluista, joita Coxa tarvitsee voidakseen tuottaa tekonivelkirurgisia palveluja omistajanaan oleville hyvinvointialueille. On kuitenkin tiedossa, ettei kyseisiä palveluita ole saatavilla markkinoilta Coxan tarpeita vastaten.

Esimerkkinä voidaan mainita Fimlab Laboratoriot Oy:ltä hankitut laboratoriopalvelut. Coxa ja Fimlab toimivat samassa sairaalakiinteistössä ja läheisessä yhteistyössä. Coxan toiminta on kriittisellä tavalla riippuvaista Fimlabin tarjoamista tukipalveluista. Esitysluonnoksessa tehty tulkinta in house sisters - poikkeuksesta merkitsee, että Coxan tulisi kilpailuttaa Fimlabilta hankkimansa laboratoriopalvelut. Koska Fimlabin tarjoamia palveluita korvaavia palveluita, mukaan lukien ympärivuorokautiset päivystysluonteiset palvelut ja verikeskuspalvelut, joita Coxan toiminta välttämättä edellyttää, ei ole saatavilla yksityissektorilta, Coxan toiminta nyky muodossaan vaikeutuisi olennaisesti. Toimilupamme liittyy vaatimus 24/7 laboratoriopalveluista välittömässä läheisyydessä. Mikäli Coxa ei voisi enää hankkia Fimlabin laboratoriopalveluita toimintaansa varten 24/7 periaatteella, vaarantuisi potilasturvallisuus ja toimintamme jatko.

- **Mitä toimenpiteitä organisaationne aikoo sidosyksikön omistajana tehdä vähimmäisomistusrajaa koskevan sääntelyn seurauksena (esimerkiksi jatkuuko toiminta markkinaehtoisena, puretaanko yhtiö, pilkotaanko yhtiö, ryhdytäänkö muihin toimenpiteisiin?)**

Käsityksemme mukaan sidosyksikkömuotoon järjestetty toiminta on Coxan omistavien hyvinvointialueiden näkökulmasta muun muassa huoltovarmuuden sekä kustannus-, tehokkuus- ja laatu näkökulmista arvioituna paras toteutustapa. Jos mallista joudutaan luopumaan, mm. toiminnalla saavutetut tehokkuushyödyt menetettäisiin. Ehdotetun lainmuutoksen toteutuessa tarvittavista toimenpiteistä päättävät kuitenkin Coxan omistavat hyvinvointialueet, emmekä täten voi ottaa kantaa näihin.

- **Minkälaisia taloudellisia tai muita hyötyjä muutoksesta todennäköisesti seuraisi?**

Coxan näkökulmasta tilanteesta ei seuraisi tehokkuushyötyjä, vaan päinvastoin nykyiset hyödyt menetetään.

Ovatko esitetyt sidosyksiköitä koskevat siirtymäajat mielestänne riittävät? Kuinka paljon aikaa muutokseen tarvitaan?

Siirtymäaikaa toivotaan pidennettävän merkittävästi, jotta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien toimintojen tuottaminen ei vaarannu. Siirtymäaikaa tarvitaan toiminnan uudelleensuunnitteluun ja potilasturvallisuudesta huolehtimiseen.

- **Mitä siirtymäaikaa vaativia toimenpiteitä sidosyksiköitä koskeva kirjaus aiheuttaisi?**

Coxassa arvioitaisiin yhdessä omistaja-alueiden kanssa lakimuutosten edellyttämiä uusia toimintamalleja, olemassa olevia sopimuksia sekä niistä irtautumisia ja tästä aiheutuvia seurauksia. Uusia resursseja tarvittaisiin myös palveluiden uudelleenkilpailuttamiseen. Lisäksi resurssien siirto edellyttäisi myös riittävää siirtymäaikaa.

Mietinnön liitteinä olevissa eriävissä mielipiteissä on esitetty poikkeuksia sidosyksiköiden omistusosuusvaatimukseen. Tulisiko vaatimukseen säätää poikkeuksia? Minkälaiset poikkeukset olisivat tarkoituksenmukaisia?

Edellä kuvatusti vähimmäisomistusosuusvaatimus on erittäin ongelmallinen sen käytännössä estäessä lainsäädännössä edellytetyn ja ilmeisiä tehokkuushyötyjä synnyttävän hyvinvointialueiden välisen yhteistyön niiden järjestämisvastuulle kuuluvien lääketieteen erikoisalojen ja lääketieteellisten tukipalveluiden tuotannossa silloin, kun yhteistyö tapahtuu osakeyhtiömuotoisen sidosyksikön kautta. Esimerkiksi Coxan tuottamissa palveluissa on kyse julkisen terveydenhuollon kannalta kriittisistä palveluista, joita ei ylipäätään ole tarvittavassa laajuudessa saatavilla kilpailuilta markkinoilta. Huomioiden myös hallitusohjelman kirjaukset yleisen edun huomioonottamisesta hankintalakia muutettaessa katsommekin, että hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluva lääketieteen erikoisalojen ja lääketieteellisten tukipalveluiden palvelutuotanto tulee rajata uuden vähimmäisomistusvaatimuksen ulkopuolelle.

Vähimmäisomistusta koskevan vaatimuksen negatiiviset vaikutukset ovat osaltaan seurausta hankintalain sidosyksiköille sallimasta matalasta ulosmyyntirajasta (enintään 500 000 euroa ja 5 % liikevaihdosta). Matala ulosmyyntiraja on jo lähtökohtaisesti erityisen ongelmallinen tilanteessa, jossa sidosyksikkö tuottaa yhteiskunnan kannalta kriittisiä terveydenhuollon palveluita, joita ei ylipäätään ole saatavilla tarvittavassa laajuudessa markkinoilta (kuten Coxan tuottamat palvelut). Kyseisiä palveluita tuottaville sidosyksiköille sallitun ulosmyynnin rajoja tulisi täten nostaa hankintalakia nyt muutettaessa. Käytännössä tämä voitaisiin toteuttaa säätämällä siitä, että hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvia lääketieteen erikoisalojen palveluita ja lääketieteellisiä tukipalveluita tuottaviin sidosyksiköihin sovelletaan jatkossa 20 %:n ulosmyyntirajaa, eikä euromääräistä rajoitusta sovelleta kyseisiin sidosyksiköihin.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Vastaako esitys turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeviin tarpeisiin? Onko esitetty muutos riittävä keino varmistaa turvallisuuden toteutuminen hankinnan elinkaaren aikana ottaen huomioon EU-hankintadirektiivien reunaehdot, sekä muu turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskeva sääntely?

Turvallisuus ja huoltovarmuus on syytä ottaa hankinnoissa entistä selkeämmin huomioon. Turvallisuus ja huoltovarmuus ovat kansallisesti, alueellisesti ja organisaatiokohtaisesti tärkeitä asioita, joilla on nykypäivänä olennainen merkitys. Hankintayksiköillä tulee olla mahdollisuudet ottaa hankinnoissa huomioon jatkuvuuden turvaaminen sekä tietosuoja ja tietoturva.

Rikosrekisteriotteen pakollisuudesta luopuminen

Rikosrekisteriotteiden pakollisesta käytöstä luopumista koskevan ehdotuksen tavoitteena on sujuvoittaa hankintamenettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa.

-

- Missä määrin muutos vaikuttaa hallinnolliseen taakkaan yhtäältä hankintayksiköiden ja toisaalta tarjoajien kannalta ja edistää näitä tavoitteita?

Ei vaikutuksia.

Hankintojen ilmoittaminen

Mitkä ovat näkemyksenne hankintojen ilmoittamista koskeviin muutoksiin? Lisäävätkö ehdotetut muutokset hankintojen avoimuutta tarkoituksenmukaisella tavalla?

Ei lausuttavaa kyseisten muutosten osalta.

Muut huomiot

Eriyisesti 110 §:ää ei tule sisällyttää EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskeviin suoraan hankintaperusteisiin, sillä 110 §:ssä on kyseessä kansallinen poikkeus, joka ei perustu hankintadirektiiviin, johon taas tämä EU-hankintoja koskeva luku perustuu.

Tapio Raija
Tekonivelsairaala Coxa Oy