

HUS tarkastuslautakunta 28.4.2022, § 30.

Tarkastuslautakunnan arviointimuistio

DIAGNOSTISTEN LAITEHANKINTOJEN YHTIÖITTÄMINEN

Sisältö

1. Tiivistelmä	3
2. Kuntaliiton suositus päätösten vaikutusten arvioinnista	4
3. Osakkuusyhtiö laitehankintojen rahoittajana ja toteuttajana	5
4. Laiteyhtiön toimintamalli.....	7
4.1. Laiteyhtiön liiketoimintamallia koskeva selvitys ja tunnistetut riskit	8
4.2. Rahoituksesta maksettava korko ja Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy:n tuottamat palvelut	9
4.3. Vähemmistöosakkuusyhtiö verotuksen, valtiontuen, hankintalain ja valvonnan näkökulmasta	11
4.4. Leasing-rahoituksella hankittavat laitteet HUSin investointiohjelmassa	11
4.5. Vaihtoehtoisten rahoitusmallien käyttö.....	13
5. Tarkastuslautakunnan havainnot	16
Liitteet	17
Liite 1 Haastatellut asiantuntijat.....	17
Liite 2 Tarkastuslautakunnan diagnostiikkajohtajalle esittämät kysymykset	18

1. Tiivistelmä

HUSin valtuusto päätti 10.6.2021 (§ 24) perustaa osakkuusyhtiön diagnostiikan laitteiden rahoittamista ja hankintaa varten. Tavoitteena on parantaa diagnostiikan tuottavuutta ja hankintojen joustavuutta yhtiön avulla. Keväällä 2021 järjestettiin yhtiökumppania koskeva kilpailutus ja yhtiö, Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy, merkittiin kaupparekisteriin 6.7.2021. Yhtiön tehtävä on diagnostiikan ja muiden laitteiden järjestäminen palveluna HUSille.

Selvitimme, miten laitehankintoja varten perustettavaa yhtiötä koskevassa päätöksenteossa arvioitiin vaikutuksia, joita yhtiön perustamisella voi olla (ns. ennakkovaikutusten arviointi). Valitsimme laitehankintayhtiön ennakkovaikutusten arvioinnin kohteeksi, koska HUSissa ei aikaisemmin ole sovellettu vastaavaa mallia hankintojen rahoittamisessa ja toteuttamisessa. Arvioinnin aineistona oli perustettavan yhtiön liiketoimintamallista tehty selvitys, asiaan liittyneet toimielinten päätökset, palveluyhtiötä koskevat kilpailutusasiakirjat ja sopimukset liitteineen.¹

Arvioinnin tulosten mukaan laiteyhtiön valmistelussa ei tehty kattavaa arviointia yhtiöittämisen taloudellisista vaikutuksista ja riskeistä. Tarkastuslautakunta nostaa esiin, että laitehankintoja varten perustettuun yhtiöön liittyy riskejä, joiden vuoksi HUSin tulee seurata tiiviisti uuden rahoitusmallin taloudellisia ja muita vaikutuksia.

Tarkastuslautakunnan havainnot ja suositukset on esitetty muistion lopussa.

Arvioinnin ovat toteuttaneet vt. arviointipäällikkö Jenni Hämäläinen ja arviointijohtaja Pirjo Räsänen.

¹ Bearing Point. Perustettavan palveluyrityksen liiketoimintamalli. 31.12.2020. HUS talous- ja konsernijaosto 27.1.2021 § 5; HUS hallitus 24.5.2021 § 78; HUS valtuusto 10.6.2021 § 24; HUS hallitus 14.6.2021 § 91; HUS EU-hankintailmoitus, osallistumispyyntö HUS 073-2021. HUS Diagnostiikkakeskuksen laiteyhtiöhankinta. 24.2.2021 (täsmennetty 3.3.2021); Tarjouspyyntö HUS 073-2021. HUS Diagnostiikkakeskuksen laiteyhtiöhankinta. 21.4.2021; 8.10.2021 allekirjoitetut sopimukset (Osakassopimus, Sopimus diagnostiikan laitteiden toimittamisesta palveluna, Leasingsopimus) ja irtaimen omaisuuden kauppakirja.

2. Kuntaliiton suositus päätösten vaikutusten arvioinnista

Kunnissa ja kuntayhtymissä tehdään päätöksiä, joilla usein on laajoja ja kauaskantoisia seurauksia sekä kuntalaisiin että talouteen. Tämän vuoksi on tärkeää, että päätöksenteon yhteydessä punnitaan vaihtoehtoisia ratkaisuja. Kuntaliitto on vuonna 2011 antanut suosituksen vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa ja julkaissut tähän liittyvän oppaan.²

Kuntaliitto suosittelee, että

1. Kun päätösesitysten vaikutuksia arvioidaan ennalta, päättäjien tulee tarkastella useita erilaisia vaikutuksia samanaikaisesti ja kokonaisvaltaisesti. Päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä tulee ottaa huomioon, miten ne vaikuttavat kuntalaisiin, ympäristöön, organisaatioon ja henkilöstöön sekä talouteen.
2. Päätösesitysten vaikutusta tulee arvioida sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä päätöksestä riippuen. Vaikutuksia voidaan arvioida esimerkiksi budjettivuoden, valtuustokauden tai valtuustokauden ylittävällä aikajänteellä.
3. Päätösesityksissä ja tavoitteita asetettaessa esitetään vaihtoehtoja ja valmistelijan esityksen rinnalle nostetaan ainakin nollavaihtoehto, jossa on kuvattu, mitä tapahtuu, jos asialle ei tehdä mitään. Vähin vaatimus on se, että tehdyn päätösesityksen vaikutukset arvioidaan, jos vaihtoehtoisia päätösesityksiä ei ole mahdollista tehdä.
4. Kunnan on tarpeen linjata itselleen, mitkä päätökset vaativat ennakoarviointia ja keskittyä arvioimaan vain niitä päätöksiä ja tavoitteita, joilla on merkittäviä vaikutuksia. Kunta voi tehdä listan siitä, millaisia asioita on tarpeen ottaa ennakoarvioinnin kohteeksi.

Kuntaliiton mukaan päätösten vaikutuksia kannattaa arvioida ennalta kuntalaisten, ympäristön, organisaation ja talouden kannalta painottaen niitä näkökulmia, jotka kulloinkin päätöksessä korostuvat. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset voivat kohdistua esimerkiksi organisaatioiden keskinäisiin toimivaltasuhteisiin sekä organisaation raportointi-, tiedottamis- ja selvityselvoitteisiin. Vaikutukset voivat kohdistua myös organisaatioiden tehtäviin tai menettelytapoihin, luottamushenkilöiden ja toimielinten toimintaan ja tiedonsaantiin, henkilöstöön tai hallintoon. Taloudelliset vaikutukset tarkoittavat muutoksia organisaation tuloissa ja menoissa, joita päätöksellä on lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sekä vaikutuksia toiminnan tuottavuuteen sekä markkinoiden toimivuuteen. Päätöksenteon avoimuuden kannalta on olennaista, että eri vaihtoehtojen vertailu tehdään avoimesti.³

² Kuntaliitto. Yleiskirje 8/80/2011. Suositus vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa. www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2011/suositus-vaikutusten-ennakoarvioinnista-kunnallisessa-paatoksenteossa; Kuntaliitto. 2018. Evataan yhdessä! Vaikutusten ennakoarvioinnilla kestäviä päätöksiä. www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Evataan_yhdessa_WEB.pdf; Kuntaliitto. Viitattu 27.9.2021.

³ Kuntaliitto. 2018. Evataan yhdessä! Vaikutusten ennakoarvioinnilla kestäviä päätöksiä. www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Evataan_yhdessa_WEB.pdf; Kuntaliitto. 2011. Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa. www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2011/1418-vaikutusten-ennakoarviointi-kunnallisessa-paatoksenteossa. Viitattu 26.5.2021.

3. Osakkuusyhtiö laitehankintojen rahoittajana ja toteuttajana

HUSin valtuusto päätti 10.6.2021 (§ 24) perustaa osakkuusyhtiön diagnostiikan laitteiden rahoittamista ja hankintaa varten. Tavoitteena on parantaa diagnostiikan tuottavuutta ja hankintojen joustavuutta yhtiön avulla. Keväällä 2021 järjestettiin yhtiökumppania koskeva kilpailutus ja yhtiö, Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy, merkittiin kaupparekisteriin 6.7.2021. Yhtiön tehtävä on diagnostiikan ja muiden laitteiden järjestäminen palveluna HUSille. Sopimus on tehty 10 vuodeksi, jonka jälkeen se on voimassa toistaiseksi enintään viisi vuotta. Hankintailmoitukset (Hilma) palvelussa julkaistun jälki-ilmoituksen mukaan hankinnan yhteenlaskettu kokonaisarvo on 225 miljoonaa euroa.⁴

Diagnostiikkakeskuksen laitehankintojen kehittämistä rahoitusyhtiömallin avulla valmistettiin vuosien 2020 ja 2021 aikana ja valtuusto päätti yhtiön perustamisesta 10.6.2021⁵. Tarkoitus on, että osa HUS Diagnostiikkakeskuksen laitteista hankitaan jatkossa palveluna osakeyhtiöltä, jonka HUS on perustanut Tradeka-Yhtiöt Oy:n kanssa. HUS perustelee yhtiön perustamista sote-uudistuksella sekä hankintojen joustavuuden ja diagnostiikan tuottavuuden kehittämisellä. HUSin näkökulmasta sote-uudistuksessa esitetty investointimalli on kaavamainen ja keskusjohtoinen, ja sen nähdään vaikeuttavan Diagnostiikkakeskuksen mahdollisuuksia ylläpitää ja uudistaa laitekantaansa. Erityisesti kuvantamisen laitteistoissa on investointivelkaa ja toiminnoissa joudutaan käyttämään käyttökänsä ylittäneitä laitteita. HUSin investointiohjelma ei myöskään sisällä koko toimialueen investointitarvetta, sillä siinä on vasta osittain huomioitu Kymsoten ja Eksoten laiteinvestoinnit.⁶ Laboratorioerikoisaloilla laitteistoja on jo pitkään käytetty ns. käyttökorvausperiaatteella ja HUSin näkökulmasta menettelyä voitaisiin soveltaa myös kuvantamisen laitteisiin. Esimerkiksi patologian skannerit soveltuisivat hyvin hankittavaksi laitehankintayhtiön kautta.⁷

Yhtiön kautta hankittavat laitteet on tarkoitus tehdä HUSin sisäisen investointimenettelyn mukaisesti yhteisyrityksestä käyttökorvaushankintoina.⁸ Hankinnat käsitellään osana HUSin investointiohjelmaan sisältyviä leasing-laitteita ja niiltä edellytetään samanlaisia esiselvityksiä ja tarveharkintaa kuin muiltakin vastaavilta investoinneilta.⁹ Investointiohjelman lopussa on koottuna vaihtoehtoisella rahoitustavalla (muulla kuin omaan taseeseen) hankitut investointikohteet, esimerkiksi suuret tutkimus- ja hoitolaitteet. HUSin investointiohjelma ja investointiesityksille asetetut vaatimukset käsitellään jäljempänä.

⁴ Hilma 24.11.2021. HUS Diagnostiikkakeskuksen laiteyhtiöhankinta. Jälki-ilmoitus, TED 2021/S 230-605466. <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/public/procurement/48501/notice/86831/overview>. Viitattu 29.11.2021.

⁵ HUS talous- ja konsernijaosto 27.1.2021 § 5; HUS hallitus 24.5.2021 § 78; HUS valtuusto 10.6.2021 § 24.

⁶ HUS valtuusto 10.6.2021 § 24.

⁷ Henkilökohtainen tiedonanto. HUS Diagnostiikkajohtaja 17.6.2021.

⁸ HUS hallitus 24.5.2021 § 78.

⁹ Henkilökohtainen tiedonanto. HUS talousjohtaja 30.9.2021.

HUS on perustetussa yhtiössä vähemmistöosakas 40 prosentin omistusosuudella yhtiökumppanin osuuden ollessa 60 prosenttia. Koska HUS on yhtiössä vähemmistöosakkaana, on kyse kuntayhtymän osakkuusyhtiöstä, jossa HUSilla ei ole määräysvaltaa. Järjestelyn yhteydessä yhtiöön siirtyy yhteensä noin 35 miljoonan euron arvosta HUS Diagnostiikkakeskuksen laitteita eli noin puolet laitekannasta. Yhtiön perustamisen myötä HUSin pääomia vapautuu noin 35 miljoonaa euroa. HUSin apportti on 1,5 miljoonaa euroa ja loput laitteet palveluyhtiö ostaa HUSilta käypään hintaan. Kumppani sijoittaa rahana 2,25 miljoonaa euroa. HUS maksaa laitekannan käytöstä yhtiölle korvauksen palvelumaksuna, jolla katetaan laitteiden hankinta, yhtiön operatiiviset kulut sekä poistot ja rahoituskulut. Sopimuskausi on 10 vuotta, minkä jälkeen sopimus on voimassa toistaiseksi, kuitenkin korkeintaan viiden vuoden ajan.¹⁰ Tavoitteena on nostaa diagnostisten palvelujen tuottavuutta 1–2 prosenttia eli saada aikaan noin 5–10 miljoonan euron vuotuinen tehostuminen.¹¹ Lähtökohtaisesti HUS Hankinnat vastaa hankintojen kilpailuttamisesta perustettavan yhtiön lukuun.

Tarkoitus on, että HUS tulee yhtiön osakkaaksi luovuttamalla yhtiölle pääasiallisesti leikekuvantamisen laitteita. Hallitus päätti kesäkuussa 2021 oikeuttaa toimitusjohtajan päättämään tarkemmin yhtiöön sen osakkeiden vastineena luovutettavasta 1,5 miljoonan euron laitekannasta sekä yhtiölle myytävästä enintään 33,5 miljoonan euron laitekannasta. Lisäksi hallitus oikeutti diagnostiikkajohtajan tekemään palvelusopimukseen tarvittavat määritelvät yhteistoiminnan menettelyjen kuvaamiseksi.¹²

Laiteyhtiöhankinnasta julkaistiin osallistumispyyntö kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn Hankintailmoitukset (HILMA) -palvelussa helmikuussa 2021.¹³ Neuvottelumenettelyyn ilmoittautui kaksi yritystä ja lopulliseen, 21.4.2021 julkaistuun, laiteyhtiöhankintaa koskevaan tarjouspyyntöön¹⁴ saatiin yksi tarjous Tradeka-Yhtiöt Oy:ltä. Molemmissa tarjouspyynnöissä päänimikkeistöksi (CPV-koodi) oli nimetty rahoitus- ja vakuutuspalvelut. Lopullisen kilpailutuksen toteutti Frontia Asianajotoimisto Oy HUSin toimeksiannosta. Frontia Asianajotoimisto Oy vastasi muun muassa hankinnan kohteen määrittelystä, markkinakartoituksesta ja teknisestä vuoropuhelusta sekä sopimusten viimeistelystä.¹⁵

Tradeka Oy:n ja HUSin yhteisyritys, Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy, merkittiin kaupparekisteriin 6.7.2021. Osakassopimus sekä Sopimus diagnostiikan laitteiden toimittamisesta palveluna allekirjoitettiin 8.10.2021.

¹⁰ HUS valtuusto 10.6.2021 § 24.

¹¹ HUS tarkastuslautakunta 9.9.2021 § 34. HUS Diagnostiikkajohtajan kuuleminen.

¹² HUS hallitus 14.6.2021 § 91.

¹³ HUS EU-hankintailmoitus 24.2.2021. Osallistumispyyntö HUS 073-2021. HUS Diagnostiikkakeskuksen laiteyhtiöhankinta (täsmennetty 3.3.2021).

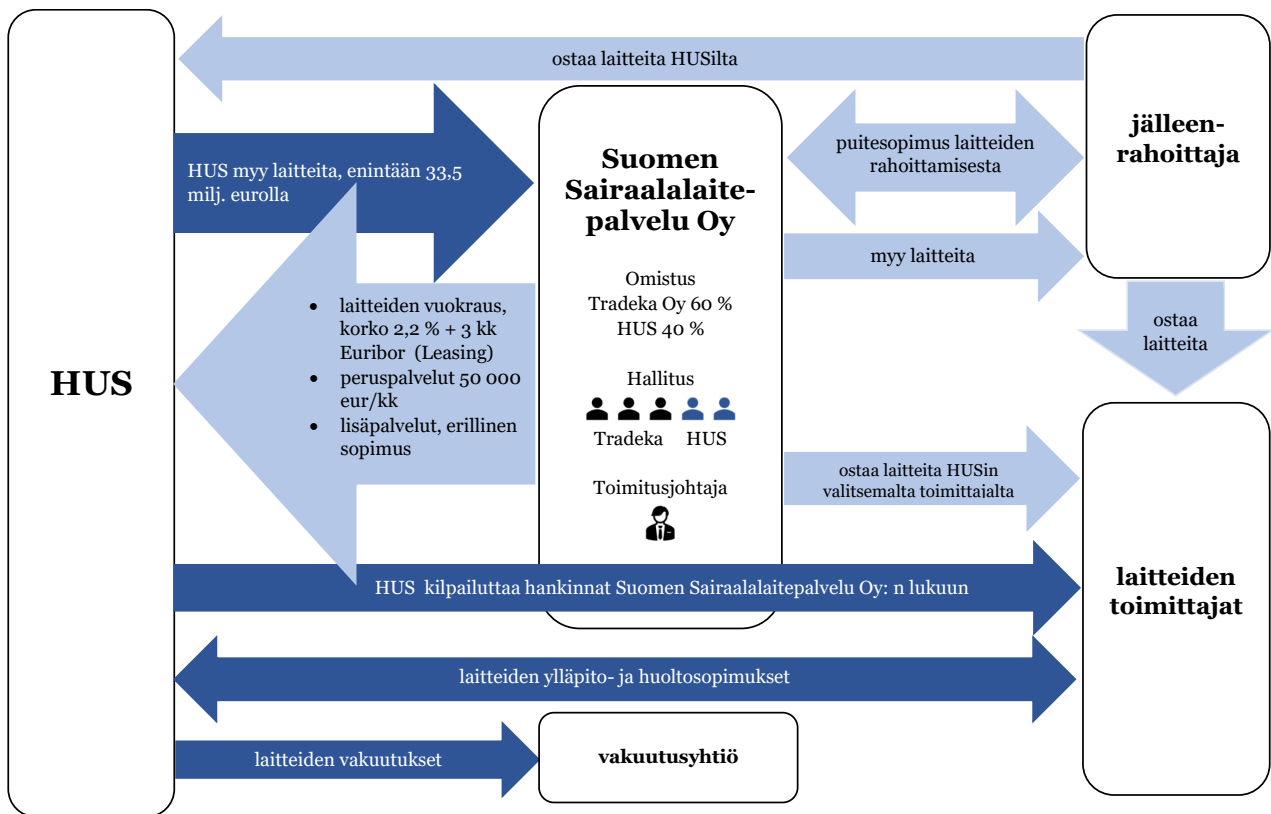
¹⁴ HUS tarjouspyyntö 21.4.2021. HUS 073-2021. HUS Diagnostiikkakeskuksen laiteyhtiöhankinta.

¹⁵ Toimeksiantosopimus kilpailutuksen läpiviennistä 26.2.2021. HUS Logistiikan toimialajohtaja.

4. Laitteyhtiön toimintamalli

Laitteiden vuokraus Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy:ltä voidaan toteuttaa kahdella tavalla; joko siten, että yhtiö hankkii laitteet omistukseensa ostamalla ne HUSilta tai HUSin valitsemalta toimittajalta ja vuokraamalla ne takaisin HUSille. Toinen vaihtoehto on se, että jälleenrahoittaja hankkii tuotteet HUSilta tai HUSin valitsemalta toimittajalta, vuokraa ne Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy:lle, joka vuokraa ne edelleen HUSille. Sopimuksen mukaan HUS vastaa hankittavien laitteiden tarvemäärittelystä sekä hankintaprosessista ja hankintamenettelyn lainmukaisuudesta. HUS vastaa myös vuokrattavien laitteiden vakuuttamisesta, ylläpidosta, lainmukaisuudesta, huollosta ja käyttökunnosta sekä vahingoista. Kaikista vuokrauspalveluun piiriin tulevista tuotteista tehdään erillinen Leasing-sopimus, jossa sovitaan tuotteiden vuokra-aika, vuokran määrä, jäännösarvo sekä muut vuokrauksen ehdot.¹⁶ Kuviossa 1. on esitetty yhtiön toimintamalli.

¹⁶ Sopimus diagnostiikan laitteiden toimittamisesta palveluna. 8.10.2021.



Kuvio 1. Toimintamalli HUS Diagnostiikkakeskuksen laitehankinnoista palveluyhtiöltä perustuen sopimukseen laitteiden toimittamisesta

4.1. Laiteyhtiön liiketoimintamallia koskeva selvitys ja tunnistetut riskit

Diagnostiikkakeskus teetti laiteyhtiön liiketoimintamallista selvityksen Bearing Point Oy:llä vuoden 2020 lopussa. Selvityksen hinta oli 55 000 euroa (alv 0 %).¹⁷ Selvityksessä keskityttiin palveluyhtiön toimintamallin, muun muassa tarjottavien palvelujen, yhtiön ansaintalogiikan, organisaation ja resurssien sekä hallinnon, kuvaamiseen. Lisäksi selvitykseen sisältyi yhtiötä koskevat taloudelliset laskelmat sekä kilpailutuksen kriteerit palveluyhtiön perustamista varten. Selvityksessä arvioitiin, että yhtiön toiminta kääntyisi voitolliseksi kolmen toimintavuoden jälkeen ja liiketoiminnan kulut tulisivat olemaan noin 350 000 euroa vuodessa olettaen, että yhtiön palveluksessa toimii kolme henkilöä. Selvitykseen ei sisällynyt varsinaista riskianalyysiä, mutta siinä todetaan lyhyesti, että yhtiömallin mahdollisia riskejä ovat riittävän teknologiaosaamisen ja hankintojen kustannustehokkuuden varmistaminen. Selvityksessä ei tehty vertailua siitä, millaisia taloudellisia tai

¹⁷ Bearing Point. Perustettavan palveluyrityksen liiketoimintamalli. 31.12.2020; HUS diagnostiikkajohtaja, hankintapäätös 21.10.2020 § 139.

muita vaikutuksia on nykyisellä toteuttamistavalla, yhtiömallilla tai sillä, jos HUS itse teki leasing-sopimukset suoraan toimittajien kanssa. Tällaista vertailua ei esitetä myöskään yhtiön perustamista koskevassa valtuuston päätöksen esittelyteksteissä.

Diagnostiikkakeskukselta arviointia varten saadun selvityksen mukaan laitehankintojen tulee olla taloudellisesti kestäväällä pohjalla riippumatta siitä, mikä on niiden hankinta- ja rahoitustapa. Riskiksi on tunnistettu se, että uuden helpon hankintatavan kautta saataan hankkia myös sellaisia laitteita, joilla tuotettaville palveluille ei löydy tilaajaa tai maksajaa. Riski on kuitenkin hallittavissa, koska laitehankinnat ovat toiminnasta kokonaistaloudellisesti vastuussa olevien toimialajohtajien vastuulla. Lisäksi riskinä on, että rahoitusmarkkinat muuttuvat ja rahoituksen hinta nousee. Riskiä hallitaan sillä, että HUSilla ei ole velvoitetta käyttää laitehankintayhtiötä ja hankintakanava arvioidaan tapauskohtaisesti toiminnallisten ja taloudellisten näkökohtien perusteella.¹⁸

HUSin konserniohjeen mukaan tytäryhteisön perustaminen tai hankkiminen edellyttää konsernistrategiaan perustuvan tarkoituksen tai tavoitteen määrittämistä yhteisön perustamiselle tai hankkimiselle. Osakkuusyhteisöjen osalta määritetään vastaavasti konsernistrategiaan nojaavat perusteet vähemmistöosuuden omistamiselle kyseisessä yhteisössä.¹⁹ Valtuuston yhtiön perustamista koskevan päätöksen esittelytekstistä ei käy ilmi, miksi HUS on vähemmistöosakas perustettavassa yhtiössä.²⁰

4.2. Rahoituksesta maksettava korko ja Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy:n tuottamat palvelut

HUS maksaa Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy:lle sen toimittamista leasing-laitteista Tradeka Oy:n tarjouksen mukaisen 2,2 prosentin koron sekä 3 kuukauden Euribor -koron. Tämä on tilanne sopimuksen alkaessa, mutta korkotaso voi muuttua, jos yhtiön käyttämä jälleenrahoittaja muuttaa korkoa.²¹ Bearing Pointin tekemässä selvityksessä arvioitiin, että HUSin pankkilainan korko olisi 2–4 prosenttia. Talousjohtajan mukaan HUSin peruslainojen korkotaso oli vuoden 2021 syyskuussa 0,11 prosenttia koko lainakannasta. Leasinglainojen korkotaso oli 0,9 prosenttia. Rahan hinnan näkökulmasta yhtiön kautta hankittavien laitteiden kustannukset ovat korkeammat kuin, jos HUS itse hankkisi rahoituksen. Taloudellisia hyötyjä voi olla mahdollista saada, jos yhtiö saa nostettua laitteiden käyttöasetta tai yksityisenä toimijana muodostamaan joustavammin hankittavia kokonaisuuksia.²²

¹⁸ Henkilökohtainen tiedonanto. HUS diagnostiikkajohtaja 17.6.2021.

¹⁹ HUS konserniohje, s. 6.

²⁰ HUS valtuusto 10.6.2021 § 24.

²¹ Sopimus diagnostiikan laitteiden toimittamisesta palveluna, 8.10.2021.

²² Henkilökohtainen tiedonanto. HUS talousjohtaja 30.9.2021.

Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy ei ole tuotteiden toimittaja, vaan se toimittaa HUSille tuotteisiin liittyviä vuokraus- ja asiantuntijapalveluja. HUSin ja Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy:n välisen palvelusopimuksen mukaan yhtiön palvelut on jaettu a) Laitteiden vuokrauspalveluun, b) Peruspalveluihin ja c) Lisäpalveluihin. Yhtiö tuottaa peruspalvelut ilman erillistä palvelukohtaista sopimista. Peruspalveluihin sisältyvät tuotteiden vuokrauspalvelun toteuttamiseen liittyvä henkilötöy ja muut vuokrauspalvelun edellyttämät palvelut. Muilta osin peruspalvelujen sisältö ja hinnat vahvistetaan vuosittain sopimusosapuolten välisissä neuvotteluissa huomioiden alkuperäiseen yhtiön kilpailutukseen sisältyneet palvelut.²³ Vuosina 2021 ja 2022 yhtiön tuottamien peruspalvelujen hinta on sopimuksen mukaan 50 000 euroa kuukaudessa (+alv). Palvelusopimuksen liitteessä on määritelty peruspalvelujen sisältö. Peruspalveluihin kuuluu muun muassa asiantuntijatuki HUSin toteuttamille hankinnoille sekä mahdolliset muut asiantuntijapalvelut, analytiikkapalvelut liittyen muun muassa laitteiden käytettävyyteen ja prosesseihin, yhteistyö laitetoimittajien kanssa, markkinoiden seuranta, yhteydenpito laitetoimittajiin sekä laitteiden päivitysten hallinnointi. Yhtiön tuottamiin peruspalveluihin sisältyy myös laitteiden varajärjestelyn arviointi yhdessä HUSin asiantuntijoiden kanssa sekä varalaitteita koskevien sopimusten teko toimittajien kanssa. Palvelujen laajuus määritetään vuosittain suhteessa HUSin tähän tarkoitukseen varaamaan budjettiin.²⁴ Kiinnitimme huomiota siihen, että yhtiön palvelujen tunti- tai päivähintaa ei käytetty vertailukriteerinä yhtiön perustamista koskevissa kilpailutuksissa.²⁵ Yhtiön operatiivisesta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia, tai arviota niistä, ei myöskään tuoda esiin valtuuston päätöksen esittelytekstissä. Lokakuun ja joulukuun 2021 välisenä aikana yhtiö laskutti HUSia tuottamistaan palveluista 2 008 849,42 euroa. Summaan sisältyy yhtiön peruspalveluista maksetut kuukausimaksut loka-, marras- ja joulukuulta sekä laitteiden leasingmaksuja lokakuun 2021 ja maaliskuun 2022 väliseltä ajalta.²⁶

Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy:n tuottamat lisäpalvelut voivat sopimuksen mukaan olla esimerkiksi sellaisia palveluja, jotka mahdollistavat käytössä olevan laitteen tehokkaamman hyödyntämisen. Lisäpalvelu voi olla joko tilaajalähtöinen, jolloin HUS määrittelee palvelun tarpeen, tai toimittajalähtöinen, jolloin Suomen Sairaalalaittepalvelu Oy tekee HUSille tarjouksen. Lisäpalveluista sovitaan erillisissä tilaussopimuksissa. Palvelusopimuksessa todetaan, että lisäpalvelut ovat tarjouskilpailuun sisältyneitä palveluita, mutta niitä ei ole siinä määritelty tarkalla tasolla. Lisäpalvelut veloitetaan kustannuserusteisesti siten, että niiden kateprosentti on 0.²⁷

²³ Sopimus diagnostiikan laitteiden toimittamisesta palveluna 8.10.2021

²⁴ Sopimus diagnostiikan laitteiden toimittamisesta palveluna, 8.10.2021. Liite 2.

²⁵ HUS EU-hankintailmoitus 24.2.2021. Osallistumispyyntö HUS 073-2021, HUS Diagnostiikkakeskuksen laiteyhtiöhankinta (täsmennetty 3.3.2021); HUS tarjouspyyntö 073-2021 21.4.2021. HUS Diagnostiikkakeskuksen laiteyhtiöhankinta.

²⁶ HUS Harppi-järjestelmä, ostolaskut 12.1.2022.

²⁷ Sopimus diagnostiikan laitteiden toimittamisesta palveluna. 8.10.2021.

4.3. Vähemmistöosakkuusyhtiö verotuksen, valtiontuen, hankintalain ja valvonnan näkökulmasta

Uusia rahoitusmalleja suunniteltaessa tulisi selvittää, miten toimintaa verotetaan kuntayhtymän omana toimintana ja miten sitä verotetaan yhtiömuodossa harjoitettuna toimintana, koska verotus kuntayhtymän oman toiminnan ja osakeyhtiön välillä voi poiketa olennaisesti esimerkiksi tulo- ja arvonnlisäverotuksen osalta. Veroseuraamukset voivat olla moninaiset liittyen yhtiöittämisvaiheeseen, perustettavan yhtiön asemaan ja siihen, onko yhtiön tarkoitus tuottaa voittoa vai toimia yleishyödyllisten periaatteiden mukaisesti.²⁸ HUSin näkökulmasta yhtiömallissa ei ole erityisiä verotukseen liittyviä ongelmia; yhtiö maksaa tuotoistaan normaalit verot ja arvonnlisäverotus käsitellään kuten muiltakin palveluntuottajilta. Laitehankintayhtiö vertautuu HUSin näkemyksen mukaan Pirkanmaan sairaanhoitopiirin (PSHP) tytäryhteisöihin.²⁹ Erona on kuitenkin se, että PSHP:llä on tytäryhteisöissään enemmistöomistus ja ne ovat kokonaan julkisomisteisia yhteisöjä, koska niiden muut omistajat ovat kuntia ja sairaanhoitopiirejä.³⁰ Ne ovat myös ns. yhteiskunnallisia yrityksiä.³¹ Asian valmistelua koskevissa asiakirjoissa ei ole arvioitu, millaisia muutoksia laitehankintojen yhtiöittäminen aiheuttaa verotuksen sekä valtion tukien ja hankintalain näkökulmasta verrattuna tilanteeseen, jossa HUS itse vastaa laitehankintojen rahoituksesta ja hankinnasta.

4.4. Leasing-rahoituksella hankittavat laitteet HUSin investointiohjelmassa

Kuten edellä on todettu, perustettavan laitehankintayhtiön kautta hankittavat laitteet käsitellään osana HUSin investointiohjelmaa. HUSin investointiohje päivitettiin helmikuussa 2022. Päivitetyh ohjeen mukaan kaikki investointitarpeet arvioidaan ja priorisoidaan jatkossa yhtenäisellä menettelyllä rahoitustavasta riippumatta. Investointiohjelmaesityksen valmisteluvastuu kuuluu investointijohtajalle, joka vastaa myös tutkimus- ja hoitolaiteinvestointien yhteensovittamisesta ja arvioinnista.³² Alla viitataan vuonna 2021 voimassa olleeseen investointiohjeeseen.

HUSin investointiohjeen mukaan investoinnista on kyse silloin, kun kuntayhtymän varoja käytetään sellaisten tuotannontekijöiden hankintaan, joita käytetään useamman vuoden ajan. Vähintään 10 000 euroa maksavat tuotannontekijät, joiden pitoaika on vähintään

²⁸ Ruohonen J., Vahtera V., Penttilä S. 2019. Kuntayhtiö. s. 264; 277–280.

²⁹ HUS tarkastuslautakunta 9.9.2021 § 34. HUS Diagnostiikkajohtajan kuuleminen.

³⁰ www.sydansairaala.fi/hoitoon-sydansairaalaan/sydansairaalan-esittely; www.coxa.fi/coxa-yrityksena/coxan-omistajat-ja-hallitus. Viitattu 14.10.2021.

³¹ Sekä Sydänsairaalalle että Coxalle on myönnetty Yhteiskunnallinen yritys -merkki. Merkki voidaan myöntää yrityksille, joiden ensisijainen tavoite on ratkaista yhteiskunnallisia tai ekologisia ongelmia, ja ne käyttävät vähintään puolet voitostaan tähän tarkoitukseen. Tärkeää on myös liiketoiminnan yhteiskunnallisten vaikutusten osoittaminen sekä toiminnan läpinäkyvyys ja avoimuus. Merkin myöntää Suomalaisen Työn Liitto. <https://suomalainentyo.fi/yrityksille/yhteiskunnallinen-yritys/>. Viitattu 14.10.2021

³² HUS Toimitusjohtajan ohje 3/2022. Investointiohje 31.1.2022.

kolme vuotta, luokitellaan investoinneiksi. Investointi voi olla myös maa-alueen, rakennuksen ja laitteen hankinta tai muu pitkävaikutteinen kuluerä kuten tietojärjestelmän tai osakkeiden hankinta. Merkittävät, hallituksen tai valtuuston päätettävät omaisuuden hallinnan ja investointien ohjaustehtävät kuuluvat kuntayhtymän hallinnossa talousjohtajan tehtäväalueeseen. Näitä ovat esimerkiksi kiinteistöomaisuuden järjestelyt, investointien rahoitusta koskevat linjaukset ja investointiohjelmien laadinta. Tutkimus- ja hoitolaitteiden osalta omaisuuden hallinta- ja kehittämisvastuu on niitä käyttävien sairaanhoitoalueiden johdolla ja tieteellisen tutkimustoiminnan laitteiden osalta tutkimusjohtajalla. Laitteinvestointiohjelmien laadinnan ohjaus kuuluu sairaanhoitoalueita ja sairaanhoidollisia muita tulosalueita koskien kuntayhtymän hallinnossa johtajaylilääkärin vastuualueeseen.³³

Vuonna 2021 voimassa olleen investointiohjeen mukaan investoinnit tuli suunnitella, budjetoida ja toteuttaa rajattavissa olevina hankkeina. Talousarvioon sisältyy neljää seuraavaa vuotta koskeva suunnitelma investointien vuosittaisesta määrästä. Investointiohjelma muodostuu rakennus-, laite- ja tietojärjestelmä/tekniikka- sekä mahdollisesti muista hankeohjelmista. Osana investointiohjelmaa käsitellään ja hyväksytään myös leasing- tai vastaavalla rahoituksella hankittavaksi suunniteltujen lääkintälaitteiden ja muiden potilaiden hoitoon liittyvien laitteiden ja järjestelmien hankintaohjelmat. Suurten investointien hankekohtainen kustannusarvio on vähintään 500 000 euroa ja pienten 10 000–499 999 euroa. Jokaisesta hankkeesta, joka täyttää investoinnin määritelmän, tulee tehdä esitys investointiohjelmaan, vaikka se suunniteltaisiin hankittavaksi leasing- tai vastaavalla rahoituksella toimintakuluina. Leasing- tai vastaavalla rahoituksella hankittavien hankintahinnaltaan alle 10 000 euron laitteet käsitellään toimintakuluina. Vahvistetusta investointiohjelmasta puuttuvia hankintoja ei toteuteta. Investointijohtajan tehtävänä on valmistella valtuuston toimivaltaan kuuluvat suuret, kustannusarvoltaan vähintään 10 miljoonan euron investoinnit valtuustokäsittelyyn, kun niistä on laadittu hankesuunnitelma ja siihen perustuva kustannusarvio. Esityksissä, jotka liittyvät kustannuksiltaan merkittävien uusien, rutiinikäyttöön ehdotettavien hoito- ja diagnostiikkamenetelmien, laitteiden tai teknologian hankintaan, investoinnin hoidollinen vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus varmistetaan ennen investointiesityksen jättämistä mini-HTA (Health Technology Assessment) -selvityksellä.³⁴

Investoinneista tulee tehdä esitys investointiohjelmaan, vaikka se suunniteltaisiin hankittavaksi leasing- tai vastaavalla rahoituksella. Vuonna 2021 voimassa olleen investointiohjeen mukaan investointiesityksessä on esitettävä luotettavia arvioita hankkeesta aiheutuvista muutoksista henkilöstöön, toimintakuluihin, tuottoihin ja toiminnan laajuuteen. Investointiesityksiä priorisoitaessa jokaisesta hanke-esityksestä muodostetaan kokonaisarvio investoinnin strategianmukaisuudesta, toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista, kannattavuudesta ja mahdollisista riskeistä.³⁵

³³ HUS pysyväisohje 12/2019. Investointiohje.

³⁴ HUS pysyväisohje 12/2019. Investointiohje.

³⁵ HUS pysyväisohje 12/2019. Investointiohje.

Talousarvion 2021 investointiosassa³⁶ kuvataan investointeihin liittyviä periaatteita ja käytäntöjä ja esitetään investointeihin varatut resurssit hankkeittain ja tulosalueittain neljälle seuraavalle vuodelle. Talousarvion mukaan HUSin investointimäärät pyritään asettamaan rahoituksellisesti kestäväälle tasolle, vaikka palvelukysyntä kasvaa. Tutkimus- ja hoitolaitteista noin 10 prosenttia todetaan rahoitettavan leasing-järjestelyillä ja myös ne käsitellään osana HUSin investointiohjelmaa. Hallitus vahvistaa talousarvion hyväksymisen jälkeen suurten, kustannusarvioltaan vähintään 500 000 euron hankkeiden ohjelman, ja voi toimintavuoden kuluessa tarkistaa investointisuunnitelmaa sen kokonaisuudessaan rajoissa. Kaikki vähintään 10 miljoonan euron investoinnit ovat hankekohtaisesti sitovia.

Talousarvion 2021 mukaan laitehankkeiden investointeihin on varattu vuosille 2021–2024 yhteensä 170 520 000 euroa ja HUS Diagnostiikkakeskuksen investointeihin 34 210 000 euroa. Leasing-rahoituksella hankittavien laitteiden kustannusten ennakoidaan kasvavan voimakkaasti lähivuosina. Yhteensä leasing-rahoitettavia tutkimus- ja hoitolaitteita varten on budjetoitu 15 200 000 euroa vuosille 2021–2024; 1,3 miljoonaa euroa vuodelle 2021, 4 miljoonaa euroa vuodelle 2022 ja 9,9 miljoonaa euroa vuodelle 2023. Vuodelle 2024 leasing-rahoitettavia laitehankintoja varten ei talousarviossa 2021 ole varattu varoja.³⁷ Vuoden 2022 talousarviossa on varauduttu leasing-järjestelyillä rahoitettavien laitteiden osuuden kasvuun noin 26 prosenttiin.³⁸ Diagnostiikkakeskuksen osalta leasingrahoitteisiin laitteisiin on varattu 11 530 000 euroa vuodelle 2022. Vuosina 2022–2025 leasingrahoitteisten laitehankintojen arvoksi on suunniteltu 47,7 miljoonaa euroa.³⁹

4.5. Vaihtoehtoisten rahoitusmallien käyttö

HUSin sisäisen rahoituksen hankintaa ja rahavarojen käyttöä koskevan ohjeen mukaan rahoitustoiminnan tavoitteena on muun muassa suojautua rahoitusriskeiltä, joita ovat korkoriski ja valuuttariski. Toiminnassa korostetaan riskien välttämistä ja rahoitus- ja sijoitusvaihtoehdon valinnassa pyritään ottamaan huomioon myös vastapuoliriski. Ohjeessa todetaan, että vaihtoehtoiset rahoitusmallit investoinneissa ja hankinnoissa on analysoitava niiden kokonaistaloudellisuuden kannalta ja vaihtoehtoisen rahoitusmallin kokonaistaloudellisuutta on verrattava suhteessa tavanomaisen velkarahoituksen edullisuuteen. Vaihtoehtoisia rahoitusmalleja ovat muun muassa merkittävät leasing-ratkaisut ja PPP (public private partnership) -ratkaisut. Mallin arviointi toteutetaan investointia esittävän yksikön ja yhtiömähallinnon sekä muiden mahdollisten kuntayhtymän osapuolten välisenä yhteistyönä. Vaihtoehtoisen rahoitusmallin käytöstä päättää valtuusto ja hallitus osana investointiohjelman hyväksymistä. Ohjeessa on myös määritelty, kenen vastuulle vaihtoehtoista

³⁶ HUS talousarvio 2021 ja taloussuunnitelma 2021–2023, s. 60–63.

³⁷ HUS talousarvio 2021 ja taloussuunnitelma 2021–2023, s. 60–63.

³⁸ HUS Talousarvio 2022 ja taloussuunnitelma 2022–2024, s. 76.

³⁹ HUS hallitus 20.12.2021 § 44. Liite 1. TA 2022 käyttösuunnitelmat, s. 208.

rahoitusmalleista neuvotteleminen ja esittely kuuluvat. Kuntayhtymän talousjohtaja ja HUS Logistiikan toimitusjohtaja vastaavat laitteita koskevien puitesopimusten neuvottelemisesta. Sale and lease back -järjestelystä ja muista mahdollisista rahoitusjärjestelyjen suunnittelusta ja esittelystä vastaa kuntayhtymän talousjohtaja.⁴⁰ HUSin talousjohto ei ollut mukana yhtiön valmistelussa tai osallistunut yhtiötä koskevaan kilpailutukseen eikä heitä konsultoitu yhtiön perustamiseen liittyvissä kysymyksissä asian valmisteluvaiheessa.⁴¹

Talousjohto informoi Euroopan investointipankkia (EIB) hankkeesta toukokuussa 2021. EIB rahoittaa HUSin rakennusinvestointiohjelmaa vuosina 2018-2022 ja on aiemmin rahoittanut myös laiteinvestointeja.⁴²

Tunnistimme päätös- ja tarjouspyyntöasiakirjojen perusteella, että laitehankintojen toteuttamiseen osakkuusyhtiön kautta voi sisältyä taloudellisia riskejä ja maineriskejä. Sitoutuminen pitkään sopimuskauteen lisää taloudellisia riskejä.

- Laitehankintojen kustannuksia voi nostaa se, että osakeyhtiön tehtävänä on lähtökohdaisesti tuottaa voittoa osakkeenomistajille eikä tätä ole rajattu Suomen Sairaala-laittepalvelu Oy:n yhtiöjärjestyksessä. Vähemmistöosakkuus vähentää HUSin vaikutusvaltaa yhtiön omistuksessa olevan laitekannan hallintaan.
- HUS Hankinnat vastaa hankintojen kilpailuttamisesta perustettavan yhtiön lukuun ja käytännössä toteuttaa hankinnat kuten tähänkin asti. Hankintojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset saattavat nousta, jos HUS veloittaa yhtiötä tuottamistaan hankintapalveluista, ja yhtiö sisällyttää kustannukset edelleen hintoihin, jotka se perii HUSilta.
- Yhtiön käyttämästä ulkopuolisen asiantuntijapalvelun määrästä ei esitetty arvioita valmistelu- tai kilpailutusasiakirjoissa. Jos yhtiö turvautuu merkittävässä määrin alihankintaan palvelujen tuottamisessa, yhtiön toiminnasta aiheutuvat kustannukset voivat nousta ennakoitua korkeammiksi.
- Yhtiön kautta hankittavien laitteiden vuokraan lisättävä korko (2,2 %) on korkeampi kuin HUSin itse markkinoilta hankkiman rahoituksen korkotaso vuonna 2021. Korkotason muutokset voivat pitkän sopimuskauden aikana olla huomattavia. Ennustemalleja eri korkotasosta ja korkotason vaihtelun vaikutuksista palvelujen hintoihin ei esitetä hankkeen esiselvityksessä tai päätösasiakirjoissa.

Julkisten palvelujen tuottaminen yhtiömuodossa heikentää julkisten varojen käytön läpinäkyvyyttä ja mahdollisuuksia valvoa niiden käyttöä, koska osakeyhtiöön ei sovelleta julkisuuslakia. Yhtiön hallituksen päätökset eivät ole julkisia eikä HUSin luottamushenkilöillä

⁴⁰ HUS. Rahoituksen hankinta ja rahavarojen hoito. Sisäinen ohje. 15.4.2016.

⁴¹ Henkilökohtainen tiedonanto. HUS talousjohtaja 30.9.2021.

⁴² Henkilökohtainen tiedonanto. HUS talousjohtaja ja rahoituspäällikkö 30.9.2021.

ja tarkastuslautakunnalla ole samanlaista tiedonsaantioikeutta yhtiön toiminnan kuin kuntayhtymän oman toiminnan osalta. Tämä voi heikentää hankintojen läpinäkyvyyttä.

HUS on viime vuosina saanut kielteistä julkisuutta hankinnoissa ilmi tulleiden epäselvyyksien ja puutteiden vuoksi. HUSin tulisi punnita uudenlaisten rahoitusmallien toteuttamiseen liittyvät riskit myös siitä näkökulmasta, miten ne voivat toteutuessaan vaikuttaa HUSin maineeseen ja yleiseen luottamukseen HUSia kohtaan.

5. Tarkastuslautakunnan havainnot

Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin laitehankintoja varten perustetun yhtiön valmistelussa. Havaintoihin perustuvat tarkastuslautakunnan suositukset on annettu vuoden 2021 arviointikertomuksessa.

- Laitehankintoja varten perustettavan yhtiön valmistelussa ei kattavasti arvioitu osakkuusyhtiön taloudellisia vaikutuksia, tehty avointa vertailua vaihtoehtoisten järjestämistapojen välillä tai arvioitu kattavasti järjestelyyn sisältyviä riskejä.
- Valtuuston päätöksen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, mitä kustannuksia yhtiön toiminnasta HUSille aiheutuu, mihin yhtiömuodon hyödyt perustuvat ja mitä hyötyä laitehankintojen yhtiöittämisestä on HUSille ja sen omistajille.
- HUSin vähemmistöosakkuus yhtiössä heikentää luottamushenkilöiden oikeutta tiedonsaantiin ja vaikeuttaa julkisten varojen käytön valvontaa.

Liitteet

Liite 1 Haastatellut asiantuntijat

HUS Diagnostiikkakeskuksen asiantuntijat

Diagnostiikkajohtaja, tarkastuslautakunnan kuuleminen 9.9.2021

Muut asiantuntijat

HUS, talousjohtaja 30.9.2021

Liite 2 Tarkastuslautakunnan diagnostiikkajohtajalle esittämät kysymykset

Tarkastuslautakunta 9.9.2021, Liite 1, Salainen Julkl 24 § 1 mom. 15k., kunnes arviointikertomus 2021 on hyväksytty

Aika	9.9.2021 klo 16:30
Paikka	Teams
Arviointikohde	HUS Diagnostiikkakeskus
Kuultava	Diagnostiikkajohtaja Lasse Lehtonen

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista sekä toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Arvioinnin tulokset esitetään vuosittain valtuustolle annettavassa arviointikertomuksessa.

Diagnostiikkajohtaja on kutsuttu kuultavaksi tarkastuslautakunnan kokoukseen 9.9.2021 klo 16:30. Aikaa kuulemiseen on varattu noin tunti. Tavoitteena on kuulla Diagnostiikkakeskuksen toiminnasta, jota tarkastuslautakunta tulee arvioimaan arviointikertomuksessa 2021. Tarkastuslautakunta toivoo kuulevansa erityisesti alla olevista asioista. Esitys tulee toimittaa edellisenä päivänä esim. PowerPoint – muodossa sähköpostitse tarkastuslautakunnan sihteerille osoitteeseen tarla@hus.fi.

- 1) Tiivis katsaus Diagnostiikkakeskukselle talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumiseen vuonna 2021.
- 2) Millainen on ollut HUS Diagnostiikkakeskuksen palvelujen kustannuskehitys viime vuosina?
 - a. Mikä on kustannuslaskennan ja hinnoitteluhankkeen tilanne?
 - b. Miten palvelujen kustannustenhallinnassa on onnistuttu? Onko palveluiden hinnoissa korottamispaineita?
- 3) Diagnostisten palvelujen keskittämisen (Eksote ja Kymsote) hyödyt ja haasteet HUS Diagnostiikkakeskuksen näkökulmasta? Mitä odotuksia toiminnan laajentamiselle asetettiin ja ovatko odotukset täyttyneet?
- 4) Miten tuleva sote-järjestelmä vaikuttaa diagnostisten palvelujen järjestämiseen HYKS-erva-alueella ja HUS Diagnostiikkakeskuksen asemaan?

- 5) Mikä on HUS Diagnostiikkakeskuksen laitehankintojen kehittämistä varten perustettavan rahoitusyhtiön perustamisen tilanne?
 - Millaisia verotukseen ja valtiontukeen liittyviä vaikutuksia on sillä, että HUS Diagnostiikkakeskuksen laitteita hankintaan osakkuusyhtiön kautta?
 - Mikä on perustettavan yhtiön asema hankintalain näkökulmasta?
 - Mitä vaikutuksia valitulla yhtiömallilla on omistajaohjauksen ja valvonnan näkökulmasta?

- 6) Tiivis katsaus koronatilanteeseen
 - Synlabilta hankitun koronavirusdiagnostiikan kapasiteetti, toteutuneet näytemäärät ja käyttöaste tammi-elokuussa 2021.

- 7) Tiivis kuvaus Apotin käyttöönoton etenemisestä HUS Diagnostiikkakeskuksessa