

Jaana Koski/HAL

26.4.2020

20-137552

Suomen liittyminen lääketieteellisten vastatoimien EU-yhteishankintaa koskevaan puitesopimukseen (Joint Procurement Agreement, JPA)

Selvityspyyntö

Ministeri Pekonen on pyytänyt minua selvittämään

- 1) miksi JPA:han liittyminen viivästyi ja
- 2) miksi ministeri Pekosella ei ollut tietoa siitä, että Suomi ei ehtinyt ensimmäisiin JPA:n kautta tehtäviin yhteishankintoihin.

Yleistä

Suomi on edennyt suojavarusteiden hankinnassa useaa reittiä: Ensinnäkin kunnat, sairaanhoitopiirit ja sairaalat ovat käyttäneet omia hankintakanaviaan tarvikkeiden hankkimiseen. Toiseksi valtio on avannut Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) suojavarustevaraston sekä VN:n periaatepäätöksessä todennut, että HVK jatkaa materiaalihankintoja. Myös ulkoministeriötä on pyydetty omalta osaltaan tukemaan materiaalihankintoja. Kolmanneksi Suomessa on pysytetty omaa suojavarustetuotantoa. Ja neljänneksi Suomi on liittynyt EU-yhteishankintasopimukseen, jonka kautta Suomi voi osallistua tuleviin EU-yhteishankintoihin. Koska tuotteiden toimitusajat näissä EU-yhteishankinnoissa näyttävät olevan osin suhteellisen pitkät, ei tätä kautta kuitenkaan saada ratkaisua akuuttiin suojavarustepulaan (ks liite).

Historia

Sikainfluenssapandemian jälkeen Suomi oli aktiivisesti valmistelemaan EU:n yhteishankintasopimusta. Lähinnä asiaa ajateltiin ja arvioitiin pandeemisen influenssarokotteen ja myös viruslääkkeen saamisen kannalta. Kun sopimusluonnos sitten valmistui, asiaa arvioitiin laajasti eri toimielimissä ja tuolloin arvioitiin, että Suomi pystyisi itse EU-yhteishankintamennettelyä paremmin (nopeammin, varmemmin ja halvemmalla) hankkimaan rokotteita, jotka sopisivat tulevaan tarpeeseen ottaen huomioon Suomessa todettu sikainfluenssarokotteen ja narkolepsian välinen yhteys.

Vuoden 2014 arvio oli, että Suomi ei yhteishankintasopimukseen liittymisen jälkeenkään tulisi sen kautta osallistumaan ainakaan huoltovarmuuteen tai kriisien hallintaan liittyviin yhteishankintoihin. Tuolloin arvioitiin myös, että sopimus sisältäisi lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, jolloin sopimuksen voimaansaattamiseen kansallisesti valtiosopimuksen tavoin kuluisi noin puoli vuotta.

Myös eduskunta on käsitellyt asiaa (U-kirjelmä U 84/2011, E-kirjeet E 80/2013 18.6.2013 ja E 79/2014 10.6.2014). Kesäkuussa 2014 Suomi kuitenkin allekirjoitti ns. aiesopimuksen,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo@stm.fi
stm.fi

mikä poliittisena eleenä takasi Suomen pysyvän kiinteästi mukana yhteishankintasopimuksen toimeenpanon seurannassa eli sen ohjausryhmän tarkkailijajäsenenä.

Vuonna 2015 arvioitiin edelleen, että keskitetty hankintamenettely, lääkkeiden ja rokotteiden velvoitevarastointi, terveydenhuollon tarvikkeiden varmuusvarastointi sekä toimivat suhteet kaikkiin Euroopassa myyntiluvan omaaviin rokotevalmistajiin ovat turvanneet Suomelle toimitusvarmat ja edulliset rokotehankinnat.

Vuonna 2018 keskustelu jäsenmaiden ja komission kesken oli jatkunut aktiivisena. Ensimmäinen onnistunut yhteishankinta botuliiniantitoksiinin hankkimiseksi oli toteutunut vuonna 2016. Tämän kokemuksen valossa ilmeni, että Suomen aiempaa kantaa on syytä tarkistaa. Tuolloin edelleenkin käsityksenä oli, että sopimus oli tulkittavissa valtiosopimukseksi, joka vaatisi valtiosopimuksen hyväksymisen lisäksi kansallisen voimaansaattamisen. Valmistelua ei oltu priorisoitu ennen koronatilannetta.

Ministereiden työnjako JPA-asioissa

JPA:han liittyminen kuuluu yleisenä varautumisasiana sosiaali- ja terveystieteiden ministeri Pekoselle. Tästä on pidettävä erillään yksittäisiin JPA:n hankintarenkaisiin osallistumiset, jotka puolestaan kuuluvat perhe- ja peruspalveluministeri Kiurulle, ellei kyse ole rokotteiden ja lääkkeiden hankkimisesta.

Valmisteluvastuu JPA:han liittymisessä

Jo ennen Covid-19 –tilannetta STM:n sisällä oli päädytty siihen, että Suomi liittyy EU:n yhteishankintasopimukseen, koska se ei velvoita osallistumaan mihinkään tiettyyn hankintaan. Asiaa ei kuitenkaan pidetty kiireellisenä.

STM:n kansliapäällikön vetämässä valmiuden koordinaatioryhmässä käytiin 19.2.2020 läpi henkilösuojaimien tilannetta verrattuna materiaalisen pandemiavarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportin mukaisiin määriin. Yhteenvetona todettiin, että suojaruukit on hyvä, mutta ei täysin riittävä ja markkinatilanne vaikeuttaa uusien hankintaa. (On todettava, että pandemiasuunnitelmien perusteena ovat tavanomaiset influenssaepidemioidet. Koronavirus-tilanteessa henkilösuojainten tarve on osoittautunut sittemmin selvästi sellaisia suuremmaksi.). Tuolloin todettiin, että STM uudelleenarvioi mahdollisuuksia osallistua EU:n suojaruukit valmisteluun yhteishankintaan ja että valmistelu liittymiseksi aloitetaan pikaisesti.

Tämän jälkeen ilmeni, että virkamiehillä oli erilaisia käsityksiä ministeriön työnjaosta ja siihen liittyvästä valmisteluvastuusta.

Ministeriössä oli vuonna 2017 organisaatiouudistus. Tällöin valmisteluvastuussa ollut henkilö siirtyi toiselle osastolle toisiin tehtäviin tarkoituksena kuitenkin osallistua tähän työhön jatkossakin. Henkilö siirtyi sittemmin virkavapaalle ja kokonaan pois ministeriöstä.

Alun perin asian valmistelusta vastanneen virkamiehen osastolla oli käsitys, että henkilön siirtymisen myötä myös JPA:han liittymisen valmisteluvastuu siirtyi toiselle osastolle. Asia oli ministeriön sisäisessä KV/EU-asioiden seuranta-asiakirjassa merkitty molemmille osastoille. Koska asiaa ei aiemmin pidetty kiireellisenä, ei ennen koronatilannetta noussut esille, että molemmat osastot olisivat toisen osaston olevan vastuussa asian etenemisestä.

Kun STM:n valmiuden koordinaatioryhmässä sovittiin 19.2.2020 pikaisesta etenemisestä, niin alun perin asian valmistelusta vastannut osasto oletti, että toinen osasto oli valmistele-
massa JPA:han liittymistä ja oli valmistelussa jo suhteellisen pitkällä.

Tilanteen selviäminen kesti vajaa neljä viikkoa. Kun vastuuosasto selvisi ja asialle osoitettiin valmistelija, valmistelu lähti ripeästi käyntiin 16.3.2020.

Ministeri Pekosen tilannekuva

25.2.2020 pidettiin epävirallinen koronatilannekatsaus, johon osallistuivat ministeri Kiuru ja hänen erityisavustajansa sekä ministeri Pekosen puolelta valtiosihteeri ja erityisavustaja. Tässä tilaisuudessa KVVY:n virkamies nosti esille myös JPA:n ja varmisti, että myös poliittinen johto toivoo sopimukseen liittymistä. Hankintojen yksityiskohtia tai ministereiden vastuunjako JPA:han liittymisessä tai EU-hankinnoissa ei tällöin käyty läpi.

Kun asialle 16.3.2020 osoitettiin valmistelija, valmistelu tapahtui pikaisesti. Asia tuotiin hallituksen neuvotteluun 24.3.2020, jonka jälkeen se vietiin samana päivänä valtioneuvoston yleistuntoon periaatepäätöksenä. Sopimus allekirjoitettiin 27.3.2020.

Johtopäätös

Ministeri Pekosella oli 25.2.2020 pidetyn epävirallisen koronatilannekatsauksen jälkeen käsitys, että sopimuksen valmistelu etenee nopeasti. Koska EU-hankinnat eivät lääkkeitä ja rokotteita lukuun ottamatta kuulu ministeri Pekosen vastuulle, hankintojen aikataulua ei esitelty hänelle sopimukseen liittymisen yhteydessä tai sen jälkeen. Näin ollen hänellä ei ollut syytä epäillä, etteikö Suomi olisi voinut ehtiä avoinna oleviin hakuihin.

JPA:han liittymisen valmisteluvastuu oli ministeriössä jäänyt epäselväksi, mikä hidasti liittymisprosessia helmi-maaliskuussa 2020 vajaalla neljällä viikolla (20.2. – 16.3.2020). Valmisteluvastuun epäselvyys virkamiesten kesken ei johtunut kenestäkään yksittäisestä virkamiehestä. Asialla ei ollut ennen Covid-19 –tilannetta kiire, mistä syystä epäselvyys ei ollut nousut tätä ennen esille.

Toimenpide-ehdotukset

- 1) On aina selvitettävä, mitä keskeneräisiä töitä pitkälle virkavapaalle jäävällä tai irtisanoutuneella työntekijällä on, sekä huolehdittava niiden siirtämisestä toiselle henkilölle.
- 2) Organisaatiouudistusten yhteydessä varmistetaan, että tehtävänkuvat ja menettelytavat ovat selkeät.

Liite: EU-yhteishankintojen tilanne

Suomi on ollut alusta asti mukana tarkkailijana yhteishankintamenettelyssä.

JPA:n kautta on aiempina vuosina toteutettu kaksi hankintaa

2016: Botuliiniantitoksiinin hankinta (Supply of botulinum anti-toxin)

2019: Pandeemisen influenssarokotteen ostovaraussopimus (Advanced Procurement Agreement of pandemic influenza vaccines)

Covid-19 -tilanteessa EU:n yhteishankintamenettelyssä ovat olleet:

- **Suojahanskat ja suoja-asut;** tarjouspyyntökilpailu käynnistyi 28.2.2020. Jäsenmailta oli pyydetty tarpeita 5.2. ja alkuperäinen määräaika ilmoittaa ne 24.2.2020. Toimitusajat tarjousten mukaan 2-5 viikkoa kuitenkin siten, että toimituksista tai määrästä on neuvoteltava. 20 jäsenmaata osallistuu.
- **Suojalasit, visiirit ja maskit** (medical masks, FFP2, FFP3); tarjouspyyntökilpailu käynnistyi 17.3.2020 (piti käynnistyä jo helmikuun lopulla). Tarpeita oli pyydetty 11.3.2020 mennessä, määräaika oli 16.3.2020. Toimitusajat 2-18 viikkoa varoituksella, että toimitukset alkavat vuonna 2021. 25 jäsenmaata osallistuu
- **Hengityskoneet:** käynnistetty 17.3.2020. Tarjouksia saatu, toimitusajat 10-52 viikkoa. 26 jäsenmaata osallistuu
- **Laboratoriotarvikkeet:** Käynnistetty 19.3.2020, tarjousaikataulua pidennetty 12.4.2020 saakka. Tarjousten käsittely kesken. 19 jäsenmaata osallistuu

Näyttää siltä, että toimitusajat näissä ovat suhteellisen pitkät yltäen jopa vuodelle 2021. Yksikään jäsenvaltio ei ole vielä saanut yhtään materiaalityötoimitusta tätä kautta.