



Projektipäällikkö Tomi Hytönen

Viite: Eduskunnan hallintovaliokunnan kokous 20.4.2017

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön edustajia asiantuntijakuulemiseen sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon aiheesta teemalla palveluiden järjestäminen/tuottaminen, palvelukeskukset ja toiminta markkinoilla. Lausunnon laadintaa varten on saatu muistiot palvelukeskusvalmistelusta vastaavilta tahoilta, joita on käytetty tämän asiantuntijalausunnan laadinnassa.

Maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ja toiminta markkinoilla

Palvelukeskuksista säädettäisiin maakuntalain 16 luvussa sekä maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain 5 luvussa (maakuntien palvelukeskukset) ja erinäisissä säännöksissä. Omaisuusjärjestelyistä säädettäisiin em. lain 4 luvussa (omaisuusjärjestelyt).

Maakuntalaissa ehdotetaan perustettavaksi kolme valtakunnallista palvelukeskusta. Valtakunnalliset palvelukeskukset ovat osakeyhtiöitä ja tuottaisivat palveluja maakunnille, maakuntien määräysvallassa oleville yhteisöille sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitetuille maakunnan tytäryhteisöille, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla (palvelukeskukset ovat nk. in house yhtiöitä). Palvelut tuotetaan joko itse tai hankitaan ostopalveluina.

Valtakunnallisuudella tavoitellaan yhtenäisiä palveluprosesseja, toiminnallista tehokkuutta ja mittakaava-etuja, jolloin hyödyt tulisivat esille pienempinä kokonaiskustannuksina ja toiminnan tehostamisessa saattavina säästöinä. Kokemukset valtion, kuntien ja suuryritysten hallinnollisten tukipalveluiden kokoamisesta yhteen ovat olleet pääosin hyviä ja niillä on aikaansaatu kokonaisuutena merkittäviä säästöjä. Säästöt eivät kuitenkaan synny, ellei keskittämistä kyetä toimeenpanemaan ja muutosta johtamaan. Muutosten johtamisessa maakunnilla itsellään tulee olemaan keskeinen rooli.

Voimaantulolain 40 §:n mukaisesti palvelukeskusten osakkeet siirtyvät maakunnille 1.1.2019 mennessä. Vain ICT palvelukeskuksen osakkeista 10 % jää valtiolle omistajien in house yhteistyön mahdollistamiseksi. Tila- ja ICT-palvelukeskuksissa valtiolla on yksi yhtiöjärjestyksessä määritelty erilainen osake. Osakkeet antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttaminen ilman valtion suostumusta, vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismääristä sekä oikeuden hallituksen jäsenen nimeämiseen. Valtio voi näin puuttua palvelukeskuksen kannalta haitalliseen kehitykseen kuten ylivelkaantumiseen ja tarpeettomiin investointeihin. Tämä on perusteltua koska valtio toimii maakuntien ja sitä kautta palvelukeskusten rahoittajana mm. investoinneissa, joita palvelukeskukset toteuttavat maakunnille.

Tässä vaiheessa palvelukeskuksista on perustettu maakuntien tilakeskus (Senaatti-kiinteistöjen tytäryhtiöinä) ja se on käynnistänyt toimintansa. Kahden muun palvelukeskuksen kohdalla on käynnissä valmisteluvaihe. TEM ja Elyjen Kehä-keskus valmistelevat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen ja ICT-palvelukeskuksen perustamista ja ne on tarkoitus perustaa ennen 1.7.2017. Valtion talousarvioon v. 2017

on varattu rahoitus palvelukeskusten perustamiselle ja valmistelua koskeva esitys on sisällytetty JTS 2018-2021.

Tilakeskus

Tilapalvelukeskuksen perustamisen lähtökohtana on tarjota maakuntien toiminnoille paras tiloihin liittyvä osaaminen ja toimintaympäristöt, mahdollistaa hankintavolyymin kautta kustannussäästöt ja toimintaympäristön kehittäminen sekä luoda maakunnille edellytykset ohjata toimintaa ja palveluverkon kehittämistä nykyisistä ja tulevaisuuden tarpeista lähtien.

Nyt valmistellun lainsäädännön mukaisesti lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien eli sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien rakennukset siirtyisivät sote- ja maakuntaudistuksen yhteydessä maakuntien omistaman toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen omistukseen. Lisäksi maakunnat veloitettaisiin vuokraamaan kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaali-toimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtymäkaudeksi 1.1.2019 lukien vähintään 31.12.2021 saakka, jos kunta ja maakunta eivät toisin sovi.

Toimitila- ja kiinteistöpalvelut on tukipalvelu, joka palvelee varsinaista toimintaa. Maakunta tilaisi tilakeskukset toimitilat, jotka tilakeskus järjestäisi vuokrasopimuksiin perustuen. Tilakeskus voisi tuottaa tilat omistamistaan kiinteistöistä tai vuokrata tilat markkinoilta maakunnan toiveiden mukaisesti. Vuokrasopimusten kautta maakunnalla olisi päätösvalta omaan tuotantorakenteeseensa, eli siihen missä ja millaisia tiloja maakunta käyttää palvelujensa tuottamiseen ottaen kuitenkin huomioon valtio maakuntien rahoittajana ohjaisi suuria investointeja.

Maakunnilla ja sen julkisen palvelun piiriin jäävällä toiminnalla olisi velvoite käyttää tilakeskuksen palveluja. Tilakeskus olisi maakuntien in house-toimija, eikä toimisi markkinoilla. Poikkeuksen tekisivät tilanteet, joissa maakuntien yhtiöt tai kunnat tuottavat palveluja samoissa tiloissa, joissa maakuntien sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat liikelaitokset tai tytäryhteisöt (esim. nykyiset ns. yhteispäivystykset). Tällöin maakuntien yhtiöt ja kunnat voisivat ostaa tilakeskuksesta tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja. Tällaisen palvelujen myynnin osuus ei saisi olla enempää kuin 20 prosenttia palvelukeskusten kyseisiä palveluja koskevasta liikevaihdosta. Muilta osin sovellettaisiin hankintalain säännöksiä.

Tilakeskus huolehtisi kaikista maakunnan toiminnassaan tarvitsemista tiloista vuokranantajan ominaisuudessa. Vuokra sisältäisi kiinteistöjen hoidon, kunnossapidon sekä korvauksen pääomakustannuksista. Tilakeskus toteuttaisi ja rahoittaisi kiinteistöihin tehtävät muutos- ja korjausinvestoinnit, joista on etukäteen tehty vuokrasopimus maakunnan ja tilakeskuksen välillä. Investointiin sisältyisivät tarveselvitys, hanke-suunnitelma ja varsinainen toteutus ja niiden kustannukset olisivat osa investointia. Tarveselvitys tehtäisiin tiiviissä yhteistyössä maakuntakonsernin käyttäjien kanssa. Tilakeskus vastaisi kiinteistöjen osalta varautumisesta, valmiussuunnittelusta ja huoltovarmuudesta.

Nykyisten, vielä tarkentuvien arvioiden mukaan tilakeskukselle siirtyisi sairaanhoitopiireistä omaisuutta noin 2,9 mrd euroa ja vastaavia velkoja noin 1,9 mrd euroa. Lisäksi tiedossa olevia käynnistettyjä tai käynnisteillä olevia sairaalainvestointeja arvioidaan olevan noin 1,4 mrd arvosta. Kunnille maksettavien vuokrien määräksi arvioidaan noin 1,1 mrd euroa vuonna 2019.

Tilakeskuksen palvelukseen siirtyisi pääosa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omasta toimitila- ja kiinteistöpalveluista vastaavasta henkilöstöstä, arviolta 1100 - 1300 hlö. Maakuntiin sijoittuisi jonkin verran tilojen tilaamiseen liittyvää asiantuntemusta, mutta varsinainen tiloihin liittyvä osaaminen sijoittuisi tilakeskukseen. Kunnilta vuokrattavien tilojen osalta kunta vastaisi edelleen tilojen omistuksesta, huollosta ja ylläpidosta, joten kuntien henkilöstöä ei siirtyisi.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi maakuntien yhteinen valtakunnallinen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, joka olisi osakeyhtiö. Yhtiön asiakkaita olisivat maakunnat sekä maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettut tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.

Näin ollen palvelukeskuksen palvelutarjoama ei ole valinnanvapauden piiriin kuuluvien ja siten yhtiöitettävien toimintojen käytössä. Tämä on oleellinen rajausta ja vaikuttaa vahvasti muiden ao. palvelutuottajien markkinoihin tulevaisuudessa.

Palvelukeskus tuottaisi palvelut joko itse tai hankkisi ne ostopalveluina. Oleellinen on maakunnille ehdotettu palvelukeskuksen käyttövelvoite, jossa määrätään maakunta ja maakunnan tytäryhteisö, joka ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, käyttämään palvelukeskuksen tuottamia palveluja.

Erikseen säädetään asetuksenantovaltuudesta. Asetuksella tarkennettaisiin laissa säädettyjen käyttövelvoitteen piirissä olevien palveluiden sisältöjä. Valmistelun tässä vaiheessa talous- ja henkilöstöhallinnon piiriin on suunniteltu seuraavia palveluita:

Taloushallinto

- a) Ostolaskut ja ostoreskontra
- b) Myyntilaskutus, myyntireskontra ja perintä
- c) Maksuliikenne
- d) Kirjanpito ja tilinpäätöslaskelmat
- e) Konsernitilinpäätös
- f) Talousraportointi

Henkilöstöhallinto

- a) Palkkojen ja palkkioiden laskenta ja maksaminen
- b) Kela- ja tapaturmavakuutuskirjausten käsittely
- c) Tilitykset, tilastot ja vuosi-ilmoitukset viranomaisille
- d) Henkilöstöraportointi
- e) Palkka- ja palvelutodistukset
- f) Palvelussuhdetietojen hallinta, tietojärjestelmiin liittyen
- g) Matkan- ja kulunhallinta

Tällä hetkellä talous- ja henkilöstöpalveluiden valmistelussa ollaan päätyvässä malliin, jossa valtakunnallinen palvelukeskus toimisi emoyhtiönä maakunnissa perustettaville talous- ja henkilöstöpalveluyhtiöille. Maakuntien tulisi vuoden alussa 2019 siirtää talous- ja henkilöstöpalveluyhtiönsä osakkeet valtakunnalliselle palvelukeskukselle. Tästä ei ole säädöstä hallituksen esityksessä, jolloin luovutus jää kunkin maakunnan omaan harkintaan. Toisaalta voidaan olettaa, että laissa säädetty käyttövelvoite ohjaa vahvasti siihen suuntaan, että maakunnan kannattaa palvelukeskuksensa osakkeet luovuttaa.

Viestintä- ja tietoteknisten palveluiden palvelukeskus

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen (ICT-palvelukeskus) tehtävänä on tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio- sekä tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluja. ICT-palvelukeskuksella tavoitellaan maakuntien palvelujen digitalisaation vahvaa edistämistä, jonka kautta saavutetaan toiminnallisia ja laadullisia parannuksia maakuntien toiminnassa sekä kustannustehokkuutta ICT-palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa. ICT-palvelukeskuksen toiminnalla voidaan toteuttaa säästöjä, yhtenäistää toimintatapoja ja tarjota parasta osaamista kaikkien maakuntien käyttöön.

Palvelukeskus tarjoaa mahdollisuuden toiminnan uudistamiseen sekä yhteiseen kehittämiseen sekä konsolidointiin. Tehokkaasti toteutettuna palvelukeskuksen on arvioitu voivan alentaa sote- ja maakunta ICT:n vuosikustannuksia 10 % (50-60 milj. euroa/v) ja vähintään 5 %. Merkittävä säästö tulee kuitenkin muualta eli digitalisaation ja toimintatapojen muuttamisen kautta, joita mahdollistavia ratkaisuja palvelukeskus voi kehittää ja toimeenpanna asiakkailleen. Näiden säästöjen lopullista suuruutta on vaikea arvioida.

Nykyisten sote- toimijoiden (kuntayhtymät ja kunnat) tietojärjestelmä- ja sopimuskirjo on erittäin laaja (useita tuhansia) ja kustannustehokkuus vaihtelee. Kehittämishankkeiden osalta valtakunnallisuutta on tavoiteltu mutta siinä ei merkittäviä laajoja hankkeita ole ollut. Poikkeuksena ovat KELAn valtakunnalliset palvelut. Kollektiivinen vapaaehtoisuus ei ole johtanut laajaan yhteistyöhön ja kustannussäästöjen hakemiseen.

Palvelukeskus tuottaa palvelut itse tai hankkii ne muilta palveluntuottajilta (maakuntien in house toimijat ja markkinatoimijat). Palvelukeskusten asiakkaita ovat maakunnat, maakuntien määräysvallassa olevat yh-

teisöt sekä sellaiset maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.¹ Myös valtio voi olla asiakas. ICT-palvelukeskuksella olisi asiakasneuvottelukunta.

Palvelukeskuksen tehtävät jakaantuvat sen alkuvaiheessa kolmeen kategoriaan:

- Järjestelmien ja sähköisten palvelujen kehittämishankkeiden toteuttaminen ja käyttöönoton tukeminen maakunnissa, painopiste SOTE-järjestelmissä
- ICT-palvelujen hankinnan ja tuotannon konsolidointi lähinnä kilpailuttamalla ja tarjoamalla puite-järjestelyjen kautta maakunnalle hankintavaihtoehtoja
- Valtiolta maakunnille siirtyvien järjestelmien ja sähköisten palvelujen tuotannosta ja kehittämisestä huolehtiminen

Lisäksi palvelukeskus voi maakuntien toiminnan valmistelu- ja käynnistysvaiheessa tarjota asiantuntija-apua.

Maakuntien perustamisvaiheessa keskitytään toiminnan aloittamisen kannalta välttämättömien ICT-muutosten toteutukseen. Muilta osin käytetään olemassa olevia järjestelmiä ja ICT-palveluja. Maakuntien aloitusvaiheen ICT-palvelut pyritään toteuttamaan siten, että nykyisten toimijoiden järjestelmiä ja sopimuksia käytetään. Maakuntien alueilla olevia tuotannonrakenteita ei voida lähteä heti purkamaan. Muutosvaiheessa palvelukeskuksella voi olla roolia ICT-palvelujen toimitusverkostossa. Siirtymäkaudella 2019-21 palvelukeskuksen roolia ja tehtäviä on tarkoitus laajentaa.

Ensimmäisessä vaiheessa ICT-palvelukeskuksia perustetaan yksi. Jos SOTEICT- järjestelmäkehitykseen tulee merkittäviä kehittämishankkeita palvelukeskuksen vastuulle, voidaan nämä tehtävät keskittää tytäryhtiönä perustettavaan SOTEICT- kehittämis-yhtiöön. Vastaavia tytäryhtiöitä voidaan perustaa muitakin vastaavia erityistehtäviä varten.

Palvelukeskus perustetaan alkuvaiheessa kevyenä organisaationa. Yhtiön kehittyminen sekä tehtävien että resurssien suhteen tapahtuu maakuntien toimesta normaalin osakeyhtiön hallitustyöskentelyn kautta. Perustamisvaiheessa henkilöstöä on parikymmentä ja se kasvaa tehtävien ja henkilösiirtojen myötä. Henkilöstö toimii hajautetulla mallilla useilla paikkakunnilla.

Maakunnan velvollisuudesta siirtää ICT-palvelukeskukselle omaisuutta, sopimuksia ja vastuita ei ole säädetty erikseen hallituksen esityksessä. Toteuttaakseen maakuntalaissa säädettyä tehtävänsä ICT-palvelukeskus tarvitsee sen tehtäväksi tulevia palveluja koskevia sopimuksia ja muita välttämättömiä tuotannontekijöitä (esim. ohjelmistolisenssit) vuoden 2019 alussa. Tuotannontekijöiden luovutus jää kunkin maakunnan omaan harkintaan. Toisaalta voidaan olettaa, että laissa säädetty käyttövelvoite ohjaa vahvasti siihen suuntaan, että maakunnan kannattaa palvelukeskuksensa välttämättömiä tuotannontekijöitä luovuttaa ja sopimuksia siirtää.

Palvelukeskuksen keskeisten palveluiden käyttövelvoitteesta on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen valmistelu on käynnissä. Maakuntien tulisi käyttää tai hankkia asetuksessa määriteltyjä palvelukeskuksen järjestämiä tai sen kilpailuttamia ICT-palveluja.² Palvelukeskus ei pääsääntöisesti itse tuota palveluja vaan yhteishankintayksikkönä kilpailuttaa palvelut maakuntien puolesta markkinoilta ja maakunnat saavat täten tehdä itse suoraan sopimukset puitetoimittajien kanssa. Näin ollen toiminnan joustavuuden ei pitäisi kärsiä tai vähentää mahdollisuuksia asiakaskohtaiseen räätälöintiin. Käyttövelvoitteella tähdätään ennen kaikkea maakuntien parhaiden käytäntöjen yhteiseen kehittämiseen ja toiminnan uudistamiseen, joka ei valitettavasti ole nykyorganisointitavalla edennyt kaikissa maakunnissa. Tavoitteena on myös tietojärjestelmien ja niihin liittyvien palveluiden pirstoutumisen pysäyttäminen ja tiedon yhteen-toimivuuden lisäämiseen.

¹ Palvelukeskuksen tulee maakuntalain 118.4 §:n perusteella kuitenkin ylläpitää ja tarjota maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalouden palveluja tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja, jos se on välttämätöntä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 58 §:n mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi.

² Hankintatoimessa palvelukeskus tekisi omien hankintojen lisäksi yhteistyötä Hansel Oy:n kanssa. Maakuntien vapaaehtoisuuteen perustuvasta mahdollisuudesta käyttää Hanselin hankintapalveluita ja sen kilpailuttamia sopimuksia on valmisteilla lainmuutos.

Palvelukeskusorganisaatio tarvitaan tuottamaan valtionhallinnosta (esim. Elyiltä ja Aveilta) siirtyvien valtakunnallisten palveluiden tietojärjestelmäpalvelut valtion asettamien palveluvelvoitteiden mukaisena. Nämä palvelut tulisivat olemaan käyttövelvoitteen piirissä.

Palvelukeskuksen toimii yleisen hyödyn tarkoitukseen perustettuna julkisoikeudellisena laitoksena siten, ettei sen toiminta aiheuta häiriötä markkinoilla tai ei estä markkinoita toimimasta. Palvelukeskuksen palveluiden tuotanto- ja hankintapa järjestetään siten, että se mahdollistaa hankintalain mukaisen tarjousmenettelyn ja markkinoiden tarjontapotentiaalin hyödyntämisen. Palvelukeskus hankkii valtaosan palveluista joko markkinatoimijoilta tai maakuntien in house yhtiöiltä. Oma tuotanto keskittyy kehittämiseen ja valtakunnallisten järjestelmien palvelutuotantoon. Palveluissa, joita on hankittavissa kilpailuilta markkinoilta (kuten perustietotekniikka), palvelukeskus toimii maakuntien yhteishankintayksikkönä mahdollistaen usean toimittajan puitejärjestelyt. Lisäksi esimerkiksi asiantuntijapalveluissa ja tietojärjestelmäkehityksessä voidaan ottaa käyttöön uusi hankintalain mahdollistama sähköinen, dynaaminen puitejärjestely. Puitejärjestely mahdollistaa jatkuvasti uusien toimittajien mukaan tuleminen palveluiden tuottamiseen. Palvelukeskuksiin tultaisi soveltamaan maakuntalain perusteella julkisuuslakia, jota ei sovelleta esim. yksityisissä ja kunnallisissa osakeyhtiöissä.