

ASiantuntijalausunto: HE 15/2017

Teema: Palvelukeskusten osalta

Palvelukeskusten tavoitteet ja tehtävät

Palvelukeskusten perustamisen tavoitteena on luoda säästöjä karsimalla päällekkäisiä toteutuksia ja sopimuksia, yhtenäistää toimintatapoja ja tarjota osaamista kaikkien maakuntien käyttöön. Palvelukeskusten toiminta- ja hankintavolyymit ovat merkittävästi suuremmat kuin yksittäisten maakuntien tai muutaman maakunnan muodostamien tilaajarenkaiden. Suurilla volyyymeillä ja sitä kautta mahdollistuvalla osaamisella luodaan parempia edellytyksiä kaikkia maakuntia hyödyttävälle kustannussäästöille.

Lähtökohtana palvelukeskusten perustamiselle aluksi valtion täysin omistamina on ollut se, että on luotu mahdollisimman nopeasti toimijat, jotka pystyvät käynnistämään tarvittavaa valmistelua ja käytännön toimenpiteitä. Yhtiöt pystyvät valmistelevaan maakunnille yhteisiä palveluja ennen kuin maakunnat voivat olla yhtiön osakkaita. Osakkaiksi maakunnat on tarkoitus ottaa heti, kun ne ovat oikeustoimikelpoisia.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus, Maakuntien tilakeskus Oy

Tilakeskuksen tehtävänä on turvata maakunnille kiinteistöjohtamisen osaaminen ja asiantuntemus sekä sitä kautta varmistaa toimivat toimintaympäristöt niin sote-palveluille kuin muillekin maakunnan toiminnoille. Tavoitteena on, että yhtiön tarjoamat toimitilat tukevat toimintaa ja ottavat huomioon tulevaisuuden tarpeet, kuten uuden hoitoteknologian ja digitalisaation.

Maakuntien tilakeskus Oy:n tehtävänä on huolehtia kaikista maakuntien tarvitsemista tiloista. Uudistuksen myötä yhtiö vuokraa omistamia tiloja maakunnille, huolehtii kiinteistöjen ylläpidosta, kehittämisestä ja investoinneista. Lisäksi Maakuntien tilakeskus Oy edelleenvuokraa kuntien omistamia kiinteistöjä maakunnille. Yhtiön tehtävänä on huolehtia sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omaisuuden siirto, nykyisten rakennushankkeiden haltuunotto sekä vuokrasopimusten siirtyminen (esim. kuntien vuokrasopimukset) hallitusti.

Käynnissä olevat rakennusinvestoinnit tulevat tulevaisuudessa nostamaan jossain määrin maakuntien kiinteistökuluja, sillä toteutuneet investoinnit esimerkiksi uusiin sairaalarakennuksiin nostavat rakennusten vuokratasoa. Pääosin käynnissä olevat investointihankkeet ovat välttämättömiä, sillä ne tulevat korvaamaan elinkaarensa päässä olevia toimitiloja. Tältä osin siis sote:n investointihankkeilla on erittäin suuri merkitys paitsi tulevien maakuntien järjestämisvastuulla oleville palveluille ja niiden yhdenvertaiselle saatavuudelle koko maassa, myös maakuntien taloudellisille



toimintaedellytyksille sekä sote- ja maakuntauudistukselle asetetuille, kestävyysvajeen hillintään liittyville tavoitteille. Vaikka tulevaisuudessa kiinteistökulut tulevat lievästi nousemaan, uudet ja nykyaikaiset toimitilat mahdollistavat toiminnan tuottavuuden kehittämisen, jolloin investoinnin taloudelliset vaikutukset maakuntien kokonaistaloudelle tulevat olemaan positiiviset.

Lisäksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annetulla lailla (458/2016, muutettu lailla 1057/2017) on pyritty rajoittamaan kuntien ja kuntayhtymien rakennusinvestointeja ennen sote-uudistusta. Myönnetyt poikkeusluvut ovat olleet perusteltuja palvelujen saatavuuden turvaamiseksi sekä niiden on arvioitu olevan alueen palvelurakenteen kannalta tarpeellisia. Lain muutoksen jälkeen (1.1.2018) poikkeusluvan myöntämisen perusteena on ollut investoinnin välttämättömyys ja kiireellisyys palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Erityisesti sairaanhoitopiirien investointien lähtökohtana on ollut se, että nykyiset rakennukset ovat tulleet käyttöikänsä päähän ja niiden korjausaste nousisi erittäin suureksi.

ICT-palvelukeskusyhtiöt

Hallituksen esityksessä maakuntalaiksi on esitetty säädettäväksi maakuntien ICT-palvelukeskusyhtiöstä. Lisäksi sote-järjestämislakiin on valmisteltu esitys SoteDigi Oy -kehitysyhtiöstä. Yhtiöiden toimintaperiaatteet ja -mallit on tarkoitus säätää pääosin samanlaisiksi. Keskeistä on, että yhtiöiden palveluille säädetään käyttövelvoite siten, että maakunnilla ja niiden tytäryhtiöillä olisi velvoite käyttää yhtiöiden tuottamia palveluja.

Julkisen sektorin kehittämistoiminnan keskeisenä ongelmana on ollut, että kehitettyjä ICT-ratkaisuja ei ole pystytty ottamaan täysimittaisesti käyttöön eikä niihin laitettuja panostuksia ole siten saatu takaisin. Lakiehdotusten tarkoitus on, että käyttövelvoite ohjaa maakuntia yhteisten palveluiden ja ratkaisujen käyttöön sekä hyödyntämään yhteisiä hankintoja ja toimintamalleja. Käyttövelvoite on katsottu tarpeelliseksi, jotta uudistuksessa asetetut tavoitteet yhteentoimivuudesta, tietojen liikkuvuudesta ja digitalisaatiosta voidaan saavuttaa. Jotta yhtenäistämällä ja keskittämällä saataisiin riittävät tuottavuushyödyt ja estettäisiin maakuntien keskinäinen investointi- ja resurssikilpailu, valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin eri palvelukokonaisuuksien osalta käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista.

Käyttövelvoitteen voi myös nähdä kannustimena sellaisten palvelujen tuotannon yhteisessä järjestämisessä, joissa ei merkittävästi voi olla maakuntien välillä eroa (esim. perus-ICT- ja infraratkaisut sekä hallinnolliset perustietojärjestelmät). Lähtötilanteessa maakuntien ICT-ratkaisut ovat hyvin hajanaisia. Niiden konsolidointia ja siirtymistä yhteisiin järjestelmiin tulee



toteuttaa riittävän nopeasti, jotta tavoite kustannusten hillitsemiseksi voidaan saavuttaa.

Käyttövelvoitteen merkityksestä on tehty selvityksiä, joiden perusteella siihen ei palvelukeskusten osalta sisälly kilpailu- ja hankintaoikeudellisia ongelmia eikä se poista maakunnan mahdollisuutta päättää omasta palvelutuotannostaan tai määrätä yhteisten yhtiöiden toiminnan strategisista painopisteistä.

SoteDigi Oy:n osalta käyttövelvoite tarkoittaisi käytännössä että maakuntien tulisi käyttää niitä ICT-palveluja, joita yhtiö kehittää yhdessä asiakkaidensa kanssa. Velvoite ei tarkoita, että kaikki maakuntien tarvitsema kehittämistoiminta tulisi toteuttaa SoteDigi Oy:n kautta, mutta kaikille maakunnille yhteiset ratkaisut pitäisi toteuttaa yhtiön toimintana.

SoteDigi Oy:tä ja Vimana Oy:tä ohjataan ja kehitetään omistaja- ja strategisessa ohjauksessa yhtenä julkisen hallinnon konsernipalvelukokonaisuutena. Yhtiöt toimivat tiiviissä yhteistyössä.

Palvelukeskusten palvelut ja nykytila

Maakuntien tilakeskus oy

Tilakeskus on aloittanut selvitystyön toimitilojen hallitun siirron ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Osana selvitystyötä yhtiö on selvittänyt yhteistyössä maakuntavalmistelun kanssa siirtyvää kiinteistöomaisuutta sekä siirtymäsäännösten mukaisia kuntien kiinteistöjä, joita se tulee edelleen vuokraamaan maakunnille. Maakuntien tilakeskus Oy:n selvityksissä on tehty arviota myös maakuntien toimintaan tarvittavien kiinteistöjen vaikutuksista maakuntien talouteen. Lisäksi selvityksissä on arvioitu tulevaa kiinteistömäärän kustannuskehitystä esimerkiksi käynnissä olevien investointien osalta. Yhtiön arvioiden mukaan kiinteistöjen osuus maakuntien taloudesta tulee olemaan hyvin pitkälle vastaava kuin nykyisten kuntien toiminnassa sekä muilla toimialoilla. Selvitysten mukaan kiinteistöjen vaikutukset maakuntien talouteen ovat siis ennakoitavia sekä vastaavat kustannustasoltaan tyypillistä kiinteistökulua. Tämän perusteella siirtyvää ja edelleen vuokrattavaa kiinteistöomaisuutta ei voi pitää merkittävänä taloudellisena uhkana maakuntien toimintakyvylle ja taloudelle.

Uudistuksen myötä maakuntien tilojen kehittäminen ja investoinnit pystytään hoitamaan keskitetysti ja suunnitelmallisesti, sillä Maakuntien tilakeskus Oy kokoaa yhteen maakuntien kiinteistöt ja se pystyy vertailemaan niitä keskenään. Tilakeskus pystyy kilpailuttamaan kiinteistöjen peruskorjaukset, miettimään keskitetysti uudet investointitarpeet ja miten tiloissa tuotettavat palvelut tuotetaan sekä yhtenäistämään sosiaalihuollon sopimusten sisältöjä. Valtakunnallisesti hyödyt näkyvät kustannusten alentumisena ja kiinteistömäärän järkevänä käyttönä. Esimerkiksi jokaisen maakunnan ei tarvitse hankkia osaamista toimitilojen hankintaan.

Maakuntien tilakeskus Oy:n toiminnan käynnistyminen etenee vaiheittain. Yhtiön suunnittelu- ja valmistelutyötä on tehty yhdessä laajan, koko maan kattavan asiantuntijaverkoston avulla. Maakuntien asiantuntijoista koostuva projektiorganisaatio jatkaa toimintojen ja palveluiden rakentamista yhdessä muiden asiantuntijaverkostojen kanssa.

Maakuntien ICT-palvelukeskus, Vimana Oy

Vimana Oy on perustettu 3.7.2017. Sen omistus on alkuvaiheessa valtiolla, mutta omistuksesta 90 % siirtyy maakunnille viimeistään 1.1.2020. Vimana Oy ei toimi markkinoilla, vaan tuottaa in house -periaatteella palveluita omistajilleen. Toiminnassa pyritään hyödyntämään olemassa olevaa infrastruktuuria ja sopimuksia mahdollisuuksien mukaan.

Yhtiön keskeisenä tehtävänä on kehittää ja järjestää (kilpailuttaa ja hankkia) asiakkailleen digitalisaatiota ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistäviä ICT-infrapalveluita, toimialariippumattomia ja toimialasidonnaisia järjestelmäpalveluita sekä ICT:n asiantuntijapalveluita. Yhtiö vastaa perustietotekniikkaan ja yhteisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittyvien hankkeiden ja hankintojen toteuttamisesta ja niitä tukevasta kehittämisestä. Yhtiön keskeisiä palveluja ovat myös muutokseen liittyvät tukitehtävät sekä palvelujen siirrot.

Vimana huolehtii kootuista, yhteisistä ja kansallisista ratkaisuksista ja palveluista, kun taas maakunnat ovat vastuussa ja huolehtivat paikallisista ja alueellisista ratkaisuksista. Rajanvetoa ja vastuiden jakaantumista maakuntien ja Vimanan välillä on työstyetty maakuntien kanssa yhteisissä esiselvityshankkeissa. Esisuunnittelun ja sen pohjalta käynnistettyjen projektien avulla on laadittu ensivaiheen vastuunjako ja palveluiden käyttöönottoaikataulu. Vastuunjako tarkennetaan projektien edetessä. Myös yhtiön ensivaiheen palveluaihiot on kuvattu ja aikataulutettu. Palvelut ja hankesalkku täsmentyvät vuoden 2018 aikana.

Vimana välittää SoteDigi-yhtiön palveluita maakunnille ja muille yhtiön palveluiden käyttöön oikeutetuille. Tämä sisältää mahdollisuuden myös palvelujen välittämiseen ulosmyyntirajojen puitteissa yksityisille sote-palvelujen tuottajille niiden toimiessa julkisin varoin rahoitettujen sote-palvelujen tuottajina. Vimanan tehtävänä on SoteDigi Oy:n kehittämien järjestelmien ja sovellusten ylläpito sekä palvelujen käyttö- ja tukipalvelujen tarjoaminen yhteistyökumppaniverkoston kanssa yhteistyössä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten palvelujen ja yhteentoimivuuden kehittämiskeskus, SoteDigi Oy

SoteDigi Oy on merkitty kaupparekisteriin 3.10.2017. SoteDigi-yhtiö ei toimi markkinoilla, vaan on maakuntien sekä valtion ja sen osana mahdollisesti Kelan osalta hankintalainsäädännön mukainen sidosyksikkö (in house -yhtiö). SoteDigi Oy vastaa digitaalisiin ratkaisuihin liittyvien hankkeiden ja



hankintojen toteuttamisesta ja niitä tukevasta kehittämisestä. Yhtiö toimii yhtenäispolitiikan sekä maakuntien ja sote:n kokonaisarkkitehtuurin puitteissa valtioneuvoston toimeksiannosta tai valtioneuvoston tai maakuntien tilauksesta.

Yhtiö kehittää uusia kansallisia sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisia ratkaisuja erityisesti tietointegraation, tiedolla johtamisen ja analytiikan sekä asiakkaiden sähköisten palvelujen tarpeisiin.

Digitalisaatiolla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan muutosta ja palvelujen tuottavuuden ja kustannustehokkuuden parantamista. SoteDigi-yhtiön palveluilla luodaan edellytyksiä näiden muutosten aikaansaamiseksi ja yhtiö tavoitteleeekin ensisijaisesti yhteiskunnallista tulosta.

SoteDigi Oy toteuttaa tavoitteidensa mukaisesti vuosina 2018 – 2019 reformin kannalta välttämättömät, kaikkien maakuntien käyttöön tulevat yhteiset ratkaisut. Ne kehitetään kolmessa hankkeessa: Integraatioalusta -, Järjestäjän työkalut ja tiedolla johtaminen - sekä Asiakkaan sähköiset sote-palvelut - hanke.

Hankinta- ja kilpailuoikeudelliset kysymykset

Hankinta- ja kilpailuoikeudelliset ja muut juridiset kysymykset koskevat kaikkia maakuntien käyttöön perustettuja palvelukeskuksia.

Palvelukeskusvalmistelu on kokonaisuudessaan valtiovarainministeriön vastuulla ja VM vastaa lausunnossaan kaikkiin palvelukeskusten juridisia toimintaedellytyksiä koskeviin kysymyksiin. Tästä syystä STM ei lausu näistä kysymyksistä erikseen.

Arvio tilanteesta

Maakuntien yhteiset palvelukeskukset luovat mahdollisuuden valmistella ja ottaa käyttöön kaikille maakunnille yhteisiä tukipalveluja. Yhtiöiden perustaminen ja toiminnan aloittaminen ennen maakuntien perustamista on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi, koska kaikki palvelukeskukset ovat pystyneet viemään valmistelua tehokkaasti eteenpäin.

ICT-palvelukeskusyhtiöt ovat pystyneet käynnistämiensä esiselvitys- ja valmisteluhankkeiden kautta edistämään tietojärjestelmien yhtenäistämistä ja maakunnille siirtyvien sopimusten sekä uusien palvelujen kehittämisen rationalisointia.

Vimana Oy on käynnistänyt kattavan neuvottelu- ja yhteistyöprosessin maakuntavalmisteluorganisaatioiden kanssa. SoteDigi Oy:n osalta ensimmäisen vaiheen hankkeet perustuvat kuntien ja kuntayhtymien sekä maakuntavalmistelijoiden kanssa tehtyyn ennakkotyöhön ja siten varmistavat että toimenpiteet ovat uudistuksessa tarpeellisia ja osin välttämättömiä.

Vuoden 2020 alkuun mennessä tarvittavien toteutusten osalta työ on käynnissä kaikissa palvelukeskusyhtiöissä ja tämänhetkisen etenemisen perusteella voidaan sanoa, että riittävä valmius saavutetaan vuoden 2019 loppuun mennessä.

Jotta yhtiöiden palvelut ja toteutettavaksi tulevat ratkaisut tuottavat tosiasiallisia hyötyjä maakuntien järjestämistehtävien ja palvelutuotannon kehittämiseen, tulee yhtiöiden päätöksenteossa ja kehittämishankkeiden organisoinnissa ja toteutustavoissa sekä tuotosten käyttöönotoissa rakentaa toimiva yhteistyö maakuntien kanssa. Maakuntien tulo osakkaiksi sekä yhtiöiden toimintamalleihin sisältyvät asiakasraadit ym. tulevat vahvistamaan asiakasomistajien roolia yhtiöissä.

Johtaja

Minna Saario

Lisätietoja: Minna Saario, minna.saario@stm.fi, puh 02951 63146