



8.5.2018

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Neuvotteleva virkamies Pauliina Pekonen

Maakuntadigi -ohjelma
Maakuntien digitalisoinnin koordinaattori Tomi Hytönen

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asia: 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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä asiantuntijalausuntoa palvelukeskusten osalta.

Aikaisemmat lausunnot

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien yhteistyölle ja tehokkaalle toiminnalle luodaan puitteet perustamalla maakuntien yhteisesti omistamat valtakunnalliset palveluyksiköt toimitila- sekä tietohallinto- ja ICT-palveluille.

Valtiovarainministeriö on aiemmin (3.5.2018) toimittanut asiantuntijalausunnon koskien erityisesti HE 15/2017 edellyttämien ICT-ratkaisujen, tiedolla johtamisen, laaturekistereiden sekä SoteDigi Oy:n nykytilan-
netta sekä uudistusta varten tarvittavaa valmistelua ja sen aikatauluja. Tässä lausunnossa käsitellään tarkemmin palvelukeskuksia.

Lisäksi valtiovarainministeriö on toimittanut eduskunnan hallintovaliokunnalle selvitykset maakuntalakiehdotuksen mukaisten palvelukeskusyhtiöiden hankinta-, kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellisesta asemasta (12.2.2018). Palvelukeskuksiin koskeviin kysymyksiin on vastattu myös valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteisissä vastineissa.

Maakuntien tilakeskus Oy

Maakuntien yhteisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävänä on huolehtia kaikista tulevien maakuntien tarvitsemista tiloista erikoissairaanhoidon, terveyskeskusten ja sosiaalipalveluiden tiloista pelastusasemiin ja toimistoihin. Palvelukeskuksen perustamisella tavoitellaan yhteisiä prosesseja ja osaamisen keskittämistä, ja tätä kautta tilahallinnan laatua ja tehokkuutta.

Maakuntien tilakeskus Oy toimii maakuntien ei-kilpailullisissa olosuhteissa toimivien organisaatioiden toimitila- ja kiinteistöpalvelujen toteuttajana. Se toimii maakuntien sidosyksikkönä eli yhtiönä, jonka toiminta- ja tehtäväalue rakentuu maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen tarvitsemien toimitilojen ympärille. Maakunnilla on velvollisuus käyttää tilakeskuksen palveluita.

Palvelukeskuksen omistus jakautuu esityksen mukaan maakuntien kesken niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus tulee siis olemaan maakuntien määräysvallassa ja

maakuntien oikeus yhtiön osakkeiden myyntiin on rajautunut vain maakuntien välisiin tai maakunnan ja valtion välisiin omistuksen siirtoihin. Maakuntien määräysvaltaa rajaa valtion erilainen osake yhtiössä. Valtion omistuksen tarkoitus ja tavoite on varmistaa, että yhtiö säilyy edelleen maakuntien määräysvallassa, toimii hankintalain tarkoittamana sidosyksikkönä ja että yhtiön toiminta-periaatteet ovat yhteneväiset maakuntalaissa tarkoitettujen periaatteiden kanssa.

Palvelukeskuksella ei ole itsenäistä, maakunnista riippumatonta päätösvaltaa maakuntien strategiseen päätöksentekoon kuuluvien palveluverkko ja toimitilakysymysten osalta, vaan se toimii maakunnan toimeksiantojen perusteella. Se ei tee esimerkiksi investointeja ns. omalla riskillään vaan kaikki investoinnit tapahtuvat maakunnan kanssa solmittavan vuokrasopimuksen perusteella.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimintamalli liittyy maakuntien rahoitusmalliin. Maa-kuntalain säännösten lähtökohtana on, että maakunnilla ei ole oikeutta ottaa pitkäaikaista, investointien toteuttamiseen tarvittavaa lainaa. Maakuntien toimitiloihin liittyvät investointitarpeet hoidetaan tämän vuoksi toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen kautta ja pitkäaikaisten investointien tarvitsema lainanotto näkyy maakuntien käyttötalousmenoissa vuokratukustannuksina.

Omaisuuksjärjestelyt

Hallituksen esityksen mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirretäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle. Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla maakunnan hallintaan kolmen vuoden siirtymäkauden ajaksi. Siirtymäkauden jälkeen maakunta vuokraisi kunnalta ne tilat, jotka se toiminnassaan tarvitsisi.

Maakunnat siirtäisivät edelleen omistukseensa tulleet sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakuntien liittojen rakennukset, kiinteistöt ja pitkäaikaiset huoneenvuokra- ja maanvuokrasopimukset maakuntien yhteisesti omistaman valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen omistukseen ja hallintaan. Palvelukeskukselle siirtyvät myös maakuntiin siirrettävien lakisääteisten kuntayhtymien velkavastuut sekä muut sitoumukset ja vastuut niiltä osin kuin ne liittyvät toimitiloihin ja kiinteistöihin. Palvelukeskus myös edelleenvuokraisi kuntien omistamat tilat maakunnille.

Tilakustannusten kehitys

Maakuntien tilakeskuksen vastuulle on siirtymässä erittäin suuret velkavastuut. Valtiovarainministeriö on 3.5.2018 toimittanut valiokunnalle erillisen lausunnon sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen riittävytydestä 2020-luvulla, jossa käsitellään myös tilakustannuksia. Lähtökohtaisesti nykyiset tilakustannukset sisältyvät kunnilta maakunnille siirtyvään kustannukseen ja siten maakuntien rahoitus pohjaan vaikkakaan eivät kaikilta osin vuokrien nimellä. Yhtenäiset vuokrajärjestelmät tekevät tilakustannuksista läpinäkyviä ja auttavat maakuntia toimitilajohtamisessa.

Meneillään oleva suuri sairaalainvestointialto tulee kuitenkin nostamaan kustannuksia merkittävästi aiemmalta tasolta. Investointien mittaluokka on viimeisimmän arvion mukaan noin 5 mrd. euroa. Investoinnit toteutetaan käytännössä kokonaan lainarahoituksella, ja ne jäävät tulevien maakuntien maksettavaksi. Erikoissairaanhoidon kiinteistökanta on melko vanhaa, ja osa investoinneista tulee korvaamaan käytöstä poistuvaa tilaa. Uusissa tiloissa voidaan myös kehittää toimintaa ja siten esim. optimoida henkilöstö- ja logistiikkakustannuksia. Toiminnan kehittämisestä saatavien hyötyjen johtaminen on jatkossa maakuntien vastuulla.

Tämän hetkisen arvion mukaan maakuntien tilakustannukset näyttäisivät muodostuvan suuruusluokaltaan noin 10 % tasolle kaikista maakunnan kustannuksista. Tämä ei olisi poikkeuksellinen taso (esimerkiksi Suomen yliopistokiinteistöissä (SYK) tilakustannukset ovat 12,5 %).

Valmistelun tilanne

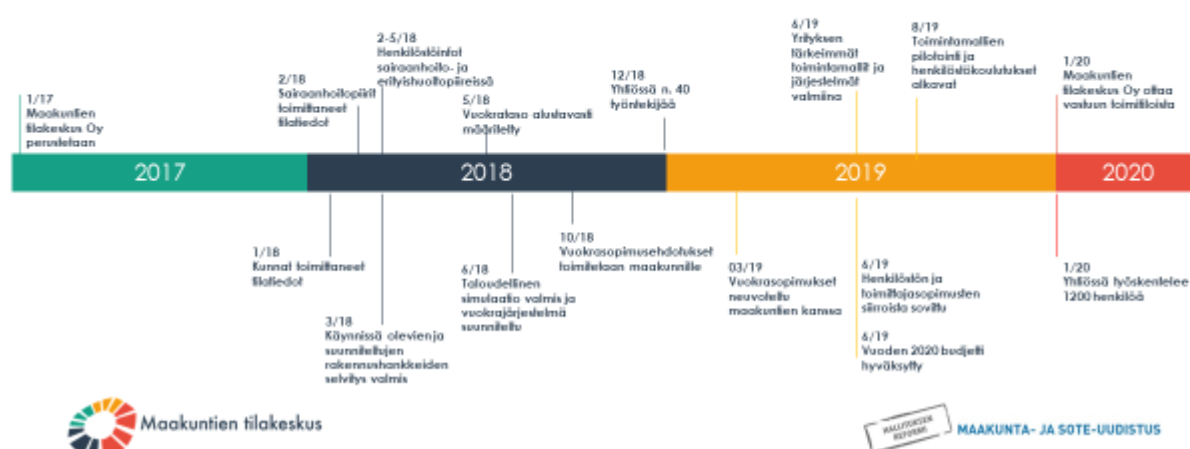
Maakuntien tilakeskus on viime syksyn ja tämän kevään aikana yhteistyössä sairaanhoitopiirien, kuntien ja maakuntavalmistelijoiden kanssa kerännyt tila- ja kustannustietoja sekä valmistellut yhtenäisiä vuokrajärjes-

telmiä. Maakuntien tilakeskus julkistaa vuokrajärjestelmänsä ja tuottaa ensimmäisen alustavan arvion toimintakustannuksista maakunnittain toukokuun 2018 aikana. Lopullisesti vuokrajärjestelmästä päättävät kuitenkin Tilakeskuksen omistajat eli maakunnat.

Kunnilta vuokrattavien tilojen vuokra määräytyisi valmisteilla olevan valtioneuvoston asetuksen perusteella. Sen mukaisesti vuokratason määrittelyssä käytettäisiin joko kuntien jo omissa kiinteistöissään kattavasti käytössä ollutta sisäisen vuokran järjestelmää eräin edellytyksin tai asetuksessa määriteltävää kokonaisvuokratasoa, joka sisältää pääoma- ja ylläpitovuokran sekä maanvuokran osuudet.

Yhtiön rakentamisen aikataulusuunnitelma

Yhtiön varsinainen toiminta asiakasrajapinnassa ja sen henkilöstön siirto tapahtuu 1.1.2020. Yhtiön tärkein tehtävä tällä hetkellä on rakentaa yhtiön toiminta valmiiksi ja suunnitella siirtymävaiheen toteutus. Yhtiön hankesuunnitelman päätapit on esitetty alla.



MAAKUNTIEN TILATARPEET JA SELVITYKSEN TILANNE

Vuokraa omasta taseesta	Edelleenvuokraamuiden taseesta	Edelleenvuokraa siirtymäkaudeksi pääosin kuntien tiloja
Sairaanhoidopiirit 20 kpl, 3,2 Mm² Karkea vuokra-arvio n. 600 M€/v	Toimistotilat ELY-keskus 15 kpl TE-toimisto 83 kpl Sopimuksia 264, 192.000 m², 27,5 M€/v Ympäristöterveys Alue-kehittäminen Tienpito- ja liikennesuun. Maaseudun keh. ja lomitus	Kuntien perusterveydenhuollon tilat Terveystieteiden keskus, sairaalat Lasten neuvolat, muut Karkea neliöarvio 3,3 Mm² Karkea vuokra-arvio 500 M€/v
Erityishuoltopiirit 17 kpl, 0,2 Mm² Karkea vuokra-arvio n. 50 M€/v	Omistettuihin kiinteistöyhtiöihin 84 kpl Tytär- ja osakkuusyhtiöt Myös palvelutuotantoa	Kuntien sosiaalitoimen tilat Vanhustenhoito, vammaispalvelut Lastensuojelu, asumispalvelut, ym. Karkea neliöarvio 3,4 Mm² Karkea vuokra-arvio 450 M€/v
Maakuntien liittojen kiinteä omaisuus	Karkea vuokra- arvio omasta taseesta 650 M€/v edelleenvuokraus 1 100 M€/v Yhteensä 1,75 Mrd€/v	Pelastustoimen tilat Kunnilla paloasemia n. 770 kpl Muilla paloasemia n. 190 kpl Karkea neliöarvio 0,62 Mm² Karkea vuokra-arvio 100 M€/v
Vesistö rakenteet Pääosin Pohjanmaalla olevia patorakenteita Karkea vuokra-arvio 5 M€/v		

Maakuntien tilakeskus

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS

Päivitetty karkea vuokra-arvio on noin 1,85 miljardia euroa vuodessa. Selvitysten pohjalta arvio täsmentyy edelleen.

Vimana Oy

Maakuntien valtakunnallisen tieto- ja viestintätekniisen palvelukeskuksen (ICT-palvelukeskus, Vimana Oy) keskeisenä tehtävänä on kehittää ja järjestää asiakkailleen digitalisaatiota ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistäviä ICT-infrapalveluita, toimialariippumattomia ja toimialasidonnaisia järjestelmä-palveluita sekä ICT:n asiantuntijapalveluita. ICT-palvelukeskus vastaisi yhteisen perustietotekniikkaan ja yhteisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittyvien hankkeiden ja hankintojen toteuttamisesta ja niitä tukevasta kehittämisestä. ICT-palvelukeskuksen on tarkoitus kilpailuttaa maakunnille tietojärjestelmien ja perustietotekniikan yhteisiin alueisiin kuuluvia ratkaisuja ja tässä tehtävässä hyödyntää laajasti markkinoilta kilpailutettuja ratkaisuja. Maakunnilla olisi velvollisuus käyttää ICT-palvelukeskuksen tuottamia yhteisiä palveluita.

ICT-palvelukeskuksella tavoitellaan maakuntien palvelujen digitalisaation vahvaa edistämistä ja sitä kautta myös toiminnallisia ja laadullisia parannuksia maakuntien toiminnassa sekä kustannustehokkuutta ICT-palvelujen järjestämiseen ja tuotantoon. ICT-palvelukeskuksen avulla on tarkoitus yhtenäistää toimintatapoja ja lisätä tiedon yhteentoimivuutta sekä tarjota asiantuntijaosaamista kaikkien maakuntien käyttöön.

Maakunnista saatujen suunnitelmien perusteella maakuntille siirtyvien tietojärjestelmien, ICT-infrastruktuurin ja niitä koskevien sopimusten kirjo on erittäin laaja. Nykyisten järjestelyjen yhtenäisyys ja kustannustehokkuus vaihtelevat. Muutamissa maakunnissa tukitoimintojen ja soten tietojärjestelmät ovat pitkälle yhtenäistettyjä. Valtaosassa maakuntia ICT-toimii varsin hajautetusti ja samoilla alueilla on lukuisia tietojärjestelmiä sekä palveluntuottajia. Tietojärjestelmiä on yli 10 000, konesaleja yli 400 ja ICT-peruslaitteita yli 100 000. Monet palveluntuottajat toimivat eri sopimuksilla maakuntien kanssa. Maakunta-uudistuksessa on kyse myös mittavasta ICT-yhtenäisyyden lisäämisestä, konsolidaatiosta ja päällekkäisyyksien karsimisesta.

Erilaisissa kehittämishankkeissa on tavoiteltu valtakunnallisuutta, mutta laajoja hankkeita ei ole pystytty toimeenpanemaan valtakunnallisesti vaan vaikutukset jääneet alueelliseksi tai pilottiasteelle, poikkeuksena KELAn toimeenpanemat valtakunnalliset palvelut, joiden käyttö on lakisääteisesti pakollista. Kuntasektorilla vapaaehtoisuus ei ole juuri johtanut laajaan yhteistyöhön ja kustannussäästöjen hakemiseen.

Tavoitteena on 2025 mennessä selkeä tehokkuuden lisääminen ja kustannusten pienentäminen uudistuksen piirissä olevissa organisaatioissa ja yksiköissä digitalisaation ja yhteentoimivuuden avulla. Kustannus-hyötyjä tavoitellaan tietojärjestelmien konsolidoinnilla, päällekkäisyyksien poistamisella ja kokoamisella, kun se on kokonaisuuden kannalta kannattavaa. ICT-palvelukeskuksen tehtävänä on varmistaa, että maakunnille kehitettävät uudet yhteiset tietojärjestelmät ja niitä tukevat palvelut sekä uusi yhteinen infrastruktuuri toteutuvat julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kokonaisarkkitehtuurissa määritellyn mukaisesti.

Vimanan tehtävänä on lisäksi Sotedigi Oy:n kehittämien järjestelmien ja sovellusten ylläpito, sekä niiden käyttöönotot. Vimanalla on vahva rooli hankinnoissa ja kilpailutuksissa, joilla kehitetään Sotedigin kautta tulevia yhteisiä palveluja ja yhteisiä järjestelmiä. Vimalle muotoutunee tätä kautta myös SoteDigin tuotteiden integraattorin rooli.

ICT-palvelukeskuksen sidosyksikköasemaa on selvitetty erillisillä oikeudellisilla selvityksillä. Selvitysten pohjalta unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntö vahvistaa, että palvelukeskuksella tulee olemaan sidosyksikköasema suhteessa maakuntiin. Palvelukeskus on maakuntien ja valtion omistama, jolloin sillä on sidosyksikkösuhde maakuntiin ja valtioon sekä niiden määräysvallan piiriin kuuluvien toimijoihin. Hankintalain 15 §:n mukaan sidosyksikkö voi olla myös usean hankintayksikön määräysvallassa, kun kyseessä on yhdessä omistetusta yhtiöstä.

Asiakkaita ovat maakuntalain mukaisesti maakuntien ja maakuntiin kuuluvien liikelaitosten lisäksi maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt, joita ovat palvelukeskukset ja muut maakuntien yhteisesti omistamat yhteisöt sekä maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Palvelukeskuksen asiakkaana voi olla myös sellainen maakuntien määräysvallassa oleva yhtiö tai muu yhteisö, jossa omistajana on toinen julkinen hankintayksikkö. Maakuntalain asiakasmääritelmä kattaa lisäksi maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset esimerkiksi SoteDigi Oy:n.

Asiakkaita ovat lisäksi maakuntalain 118 §:n 4 momentin mukaisesti sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat yhteisöt, säätiöt ja itsenäiset ammatinharjoittajat. Näiden toimijoiden asiakkuus olisi rajattu palvelukeskukseen ylläpitämiin ja tarjoamiin asiakas- ja potilastietojen käsittelyyn ja integraation tarvitsemiin sähköisiin palveluihin. Tällaisia palveluja olisivat esimerkiksi sähköiset järjestelmät ja palvelut, jotka mahdollistavat Kanta-palveluihin liittymisen. Palvelukeskus ylläpitää ja tarjoaa palveluja näille asiakkaille kilpailuneutraalisti sekä pitäisi myynnistä ja kustannuksista erillistä kirjanpitoa. lisäksi huomioimalla hankintalain ulosmyyntirajat yhtiön sidosyksikköasema ei voi vaarannu.

Vimanan osakkeet on tarkoitus luovuttaa maakunnille 1.1.2010 mennessä. Omistuksen jakautumisesta on säädetty voimaanpanolaissa. 10 prosenttia osakkeista jää valtion omistukseen. Lisäksi valtiolla olisi yksi kappale yhtiöjärjestyksessä määriteltyjä erilaisia osakkeita, jotka antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttamisen ilman valtion suostumusta, vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismäärästä sekä oikeuden hallituksen jäsenen nimeämiseen. Kuten tilakeskuksen osalta niin valtion omistuksen tarkoitus ja tavoite on varmistaa, että yhtiö säilyy maakuntien määräysvallassa, toimii hankintalain tarkoittamana sidosyksikkönä ja, että yhtiön toiminta-periaatteet ovat yhte-neväiset maakuntalaissa säädettyjen tehtävien ja periaatteiden kanssa ja että yhtiö pystyy toteuttamaan tehtävänsä maakuntien digitalisaation vahvana edistäjänä.

Sopimusjärjestelyt

Maakunnille siirtyy suuri määrä ICT-sopimuksia. Tässä yhteydessä muodostuu päällekkäisyyttä ja päällekkäisyyksien purkaminen on aloitettava nopeasti ja määrätietoisesti. Lisäksi maakuntien on tarpeen siirtää ICT-palvelukeskukselle sen tehtäviin liittyviä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluiden sopimuksia, ohjelmistolisenssejä ja vastaavia oikeuksia. Sopimusten siirto ei siis koske kaikkia ICT-sopimuksia vaan liittyy ensisijaisesti palvelukeskuksen lakisääteisiin tehtäviin. Käyttöomaisuuden siirtotarve jäänee pieneksi, mikäli ICT-laitteet ja -koneet ovat leasingvuokrattuja ja siirto toteutuu sopimussiirtona. Merkittävämpi tarve on siirtää aineetonta omaisuutta mm. ohjelmistolisenssejä.

Maakuntalaissa ICT-palvelukeskukselle asetettaisiin lakisääteinen tehtävä- ja palveluvelvoite, minkä seurauksena maakuntien tulisi hankkia valtioneuvoston asetuksessa yksilöidyt palvelut ICT-palvelukeskukselta. Tarkoituksenmukaista on koota maakuntien yhteiseen palvelukeskukseen sen tehtäväalueeseen kuuluvat sopimukset. Palvelukeskus voi näin nopeammin aloittaa sopimusten valtakunnallisen konsolidoinnin, päällekkäisyyksien karsimisen ja yhteisten ratkaisujen käyttöönottoon johtavan toteutuksen. Palvelukeskukselle voidaan myös siirtää maakunnista henkilöstöä liikkeenluovutuksella. Tällöin on tarpeellisten tuotannontekijöiden siirrosta syytä olla selkeä säännös lainsäädännössä. Mikäli sopimussiirtoja ei toteuteta, ICT-palvelukeskus joutuu toteuttamaan lakisääteistä tehtävää varten sopimukset lähtökohtaisesti uushankintaa ja solmimaan uusia sopimuksia 1.1.2020 mennessä. Tämä merkitsee päällekkäisiä hankintoja ja sopimuksia sekä tarpeettomia kustannuksia ja skaalaetujen menettämistä. Niissä tapauksissa, joissa sopimuksia ei voi hyödyntää maakuntien toiminnassa, Vimana lähteen neuvottelemaan sopimusta irtautumista. Maakunnilla voi olla tarve siirtää palvelukeskukselle myös muita sopimuksia, josta osapuolet voivat sopia.

Sopimusten siirto tukee keskeisenä tavoitteena olevan ICT:n yhteentoimivuuden toteuttamista sekä yhteisiin tietojärjestelmiin ja kansallisiin infrastruktuuriratkaisuihin siirtymistä vuosina 2020-2025. Siirtyvien sopimusten pohjalta palvelukeskus voi kootun lisenssinhallinnan avulla aloittaa päällekkäisten lisenssisopimusten konsolidoinnin, neuvotella edullisia sopimuksia ja vähentää tarpeettomaksi jääviä lisenssejä.

Valmistelun tilanne

Maakuntien perustamisen tarvitsemien ICT-ratkaisujen toteutuksen tukemiseksi ICT-palvelukeskus on aloittanut palvelujen valmistelun ennen maakuntauudistuksen lainsäädännön voimaantuloa ja maakuntien perustamista. Valmistelua on tehty tiiviissä yhteistyössä maakuntien esivalmistelutoimijoiden kanssa.

Nykyisen suunnitelman pohjalta Vimana Oy tuottaa seuraavat kaikkia maakuntia koskevat yhteiset ICT-ratkaisut 1.1.2020 mennessä:

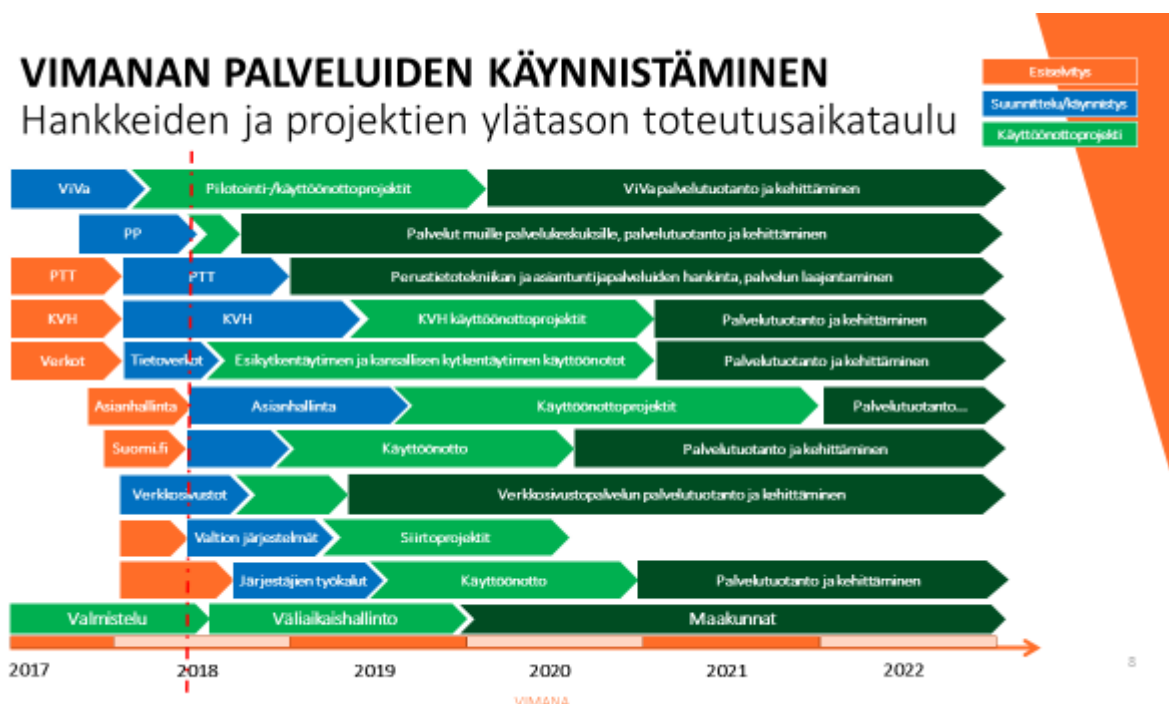
- Maakuntien yhteinen käyttövaltuushallinnan ratkaisu ja tietoverkkojen kytkentäydin kansallisiin ratkaisuihin kytkeytymiseksi.
- Yhteinen viestintä- ja työskentely-ympäristö.
- Kansallinen asianhallintajärjestelmä.

- Maakuntien verkkopalveluratkaisut.
- Suomi.fi palvelutuotteiden käyttöönoton ja käytön tuki.
- Maakuntien toimialariippumattomat ja sote-alueen ulkopuoliset järjestäjien työkalut

Lisäksi palvelukeskus toteuttaisi maakuntien liittymisen muihin toimialasidonnaisiin valtion viranomaisten tuottamiin ratkaisuihin. Pelastuslaitosten kanssa on aloitettu yhteinen projekti, joka tähtää pelastustoimen valvonnan tietojärjestelmähankintaan. Perustietotekniikkaan liittyvät yhteiset ratkaisut toteutetaan 2020-2022 välillä. Tähän liittyen yhtiö valmistelee ja toteuttaa perustietotekniikan hankintoja. Yhtiö on aloittanut neuvontapalvelut hankinnoista ja sopimuksista.

Vimana Oy:llä on sen asiakasohjausta ja toiminnan kehittämistä tukeva asiakasneuvottelukunta. Asiakasneuvottelukuntaan kuuluvat kaikkien maakuntien nimeämät edustajat sekä valtion ja yhtiön edustajat.

Vimanan tilanteesta on liitteenä yhtiön laatima power point diasarja.



SoteDigi Oy

Maakunnilla olisi sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten palvelujen ja yhteentoimivuuden kehittämisskeskus (SoteDigi Oy). Sotedigin tehtävänä olisi vastata kansallisesti kehitettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon uusiin digitaalisiin ratkaisuihin liittyvien hankkeiden ja hankintojen toteuttamisesta ja niitä tukevasta kehittämisestä. Tehtävänsä yhtiö saisi valtioneuvoston toimeksiannosta tai valtioneuvoston tai maakuntien tilauksesta. Tässä tehtävässään yhtiö noudattaisi kansallista digitalisaation yhtenäispolitiikkaa ja maakuntien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien kokonaisarkkitehtuuria. Yhtiön kehittämien palveluiden tulee kytkeytyä tiiviisti maakuntien järjestämistehtävien ja palvelutuotannon kehittämiseen, mikä on huomioitava yhtiön päätöksenteossa ja kehittämishankkeiden organisoinnissa.

Kehittämisessä huomioidaan kansallisen tiedonhallinnan ohjaus ja kokonaisarkkitehtuuri. Tietohallintolain 4§:n mukaisesti, sosiaali- ja terveysministeriö vastaa oman toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden ohjauksesta ja maakuntien on saatettava sen päätettäväksi valtakunnallisesta kokonaisarkkitehtuurista poikkeavat toiminnalliset tai taloudelliset laajuudeltaan merkittävät hanke-esitykset. Lisäksi valtioneuvosto voi päättää sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi vaatimuksista, joita on noudatettava muutettaessa olemassa olevia tietojärjestelmiä tai hankittaessa uusia järjestelmiä (sote-järjestämislain 19§:n 4 momentti).

SoteDigin tarkoituksena olisi parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuutta, varmistaa tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietointegraatiota sekä luoda edellytykset tiedolla johtamiselle tietoanalytiikan digipalveluilla.

Digitalisaatiolla tuettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan muutosta sekä palvelujen tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantamista. Perustettavan SoteDigi Oy:n palveluilla luotaisiin edellytyksiä näiden muutosten aikaansaamiseksi. Yhtiö ei kuitenkaan voi vastata omistajiensa toiminnasta ja siksi vastuu toimintatapojen muutoksesta ja sitä kautta hyötyjen ja kustannusvaikuttavuuden toteutumisesta on maakunnilla.

SoteDigi Oy:n perustaminen tuo rakenteen maakuntien ICT-kehittämisen yhteistyölle. Maakunta- ja organisaatiokohtainen kehittäminen vähenee, samoin erilliset kehittämisohjelmat ja niihin kohdistettava rahoitus. Valtio toimii yhtenä SoteDigi Oy:n omistajana, ja osallistuu jatkossa sitä kautta suoremmin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation ja niiden yhteisen ICT-kehityksen ohjaamiseen.

Tehtävänsä toteuttamiseksi SoteDigin tulee yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa kehittää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietointegraatiota ja tarjota standardoinnin ja yhteentoimivuuden kehittämiseen ja toteuttamiseen liittyviä palveluja. Yhtiön tulee edistää ja noudattaa muualla laissa säädettyjä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, määrittelyjä, vaatimuksia ja määräyksiä koskevia vaatimuksia. Yhteentoimivuuden ja integraation varmistamiseksi maakunnan olisi käytettävä kehittämiskeskuksen tuottamia palveluja.

Kehittämiskeskuksen asiakkaita ovat maakunnat ja maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitetut maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. myös valtion yksiköt voivat olla asiakkaita. SoteDigi Oy toimii yhteistyössä maakuntien Vimana Oy kanssa siten, että SoteDigi Oy:n kehittämishankkeiden tuloksena hankittujen ICT-palvelujen jakelu asiakkaille hoidettaisiin Vimana Oy:stä.

SoteDigi Oy:n perustaminen ei muuta muussa lainsäädännössä säädettyjä muiden toimijoiden kuten Kansaneläkelaitoksen tai Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäviä. Kela toteuttaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) säädettyt sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä hallituksen esityksessä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 16/2018 vp.) esitettävät valinnanvapauden tiedonhallintapalvelut. Niitä palveluja käyttävät laajasti kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat. SoteDigi Oy:n kehitettäväksi tulevat ratkaisut voivat liittyä mainittuihin valtakunnallisiin palveluihin toteuttamalla niihin liittyviä maakuntien yhteisiä tietojärjestelmäratkaisuja.

SoteDigi Oy:tä koskevat säännökset ehdotetaan lisättäväksi sote-järjestämislakiin syksyllä 2018 annettavalla hallituksen esityksellä. Yhtiön toteuttamiin palveluihin tullaan siinä yhteydessä esittämään käyttövelvoitteita siten, että maakunnilla ja niiden tytäryhtiöillä olisi velvoite käyttää yhtiön tuottamia palveluja. 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.

Yhtiön tarkoitus on edistää mahdollisimman laajasti sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan vuoden 2029 loppuun mennessä saavuttaa nykyiseen kehitysuraan nähden kolmen miljardin euron suuruinen menojen kasvun hidastuminen vuotuisten julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon menojen määrällä mitattuna. Yhtiön tuki digitalisaation hyödyntämiselle voidaan varmistaa maakuntien ja niiden asiantuntijoiden osallistumisella yhtiön kehittämishankkeisiin. Lisäksi yhtiö voi tuottaa maakunnille konsultointi- ja tukipalveluja kehitettyihin ratkaisuihin liittyvien toiminta- ja palvelukonseptien käyttöön ottamiseksi.

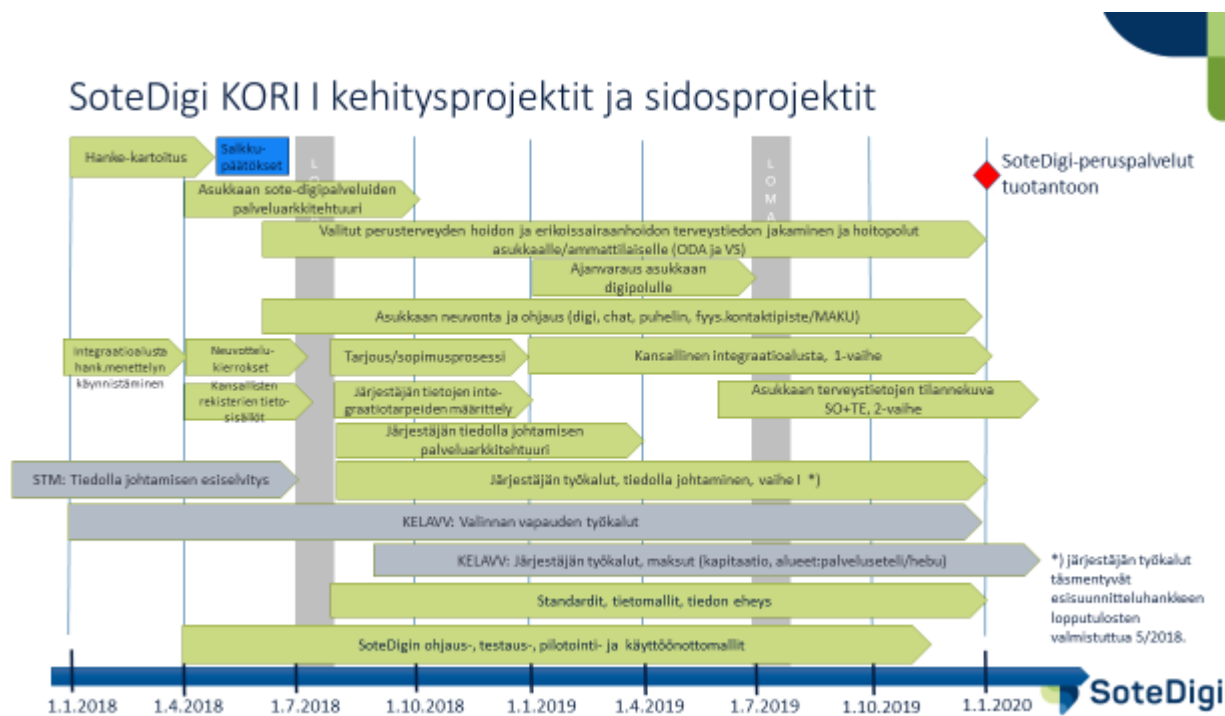
Valmistelun tilanne

SoteDigi valmistelee parhaillaan palveluja ja järjestää niiden edellyttämiä resursseja. Operatiivinen toiminta on käynnistetty. Ensivaiheen toteutettavat hankkeet on priorisoitu.

SoteDigi Oy:n ensimmäisiä palveluja olisivat:

- 1) Kansallinen integraatioalusta, keskeiset integraatiot toteutettu 1.1.2020,
- 2) Järjestäjän työkalut ja tiedolla johtaminen, työkalujen ja tiedolla johtamisen toteutuksen 1. versio valmis 1.1.2020 ja
- 3) Asiakkaan sähköiset sote-palvelut, hankkeen 1. vaiheen tehtäväkokonaisuudet toteutettu 1.1.2020.

SoteDigin tilanteesta on liitteenä yhtiön laatima power point diasarja.



Palvelukeskusten aseman arviointi koskevat selvitykset

Kuntaliitto on arvioinut lausunnossaan palvelukeskusten oikeudellista asemaa ja nostanut esille näkemiään ongelmia.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt valtakunnallisten palvelukeskusten hankinta-, kilpailu- ja valtiontukioikeudellista asemaa. Selvityksen tulos julkaistiin 12.2.2018. Selvitystyöhön osallistui työ- ja elinkeinoministeriö. Valtiovarainministeriön selvitystyön rinnalla hankittiin riippumaton ulkopuolinen kilpailu-, hankinta- ja valtiontukioikeudellinen asiantuntijalausunto Vimana Oy:stä asianajotoimisto Hannes Snellman Oy:ltä. Valtiovarainministeriön selvitys ja asianajotoimiston lausunto toimitettiin hallintovaliokunnalle.

Selvitysten perusteella voidaan todeta, että:

- Ehdotetun lainsäädännön pohjalta hankintalain mukaiset sidosyksikkösuhteen tunnusmerkit täyttyvät palvelukeskusyhtiöiden ja maakuntien välillä, joten yhtiöt voivat tuottaa palveluita maakunnille ilman kilpailutusta.
- Ehdotetun lainsäädännön pohjalta maakunnat tulevat käyttämään ratkaisevaa määräysvaltaa palvelukeskusyhtiöissä. Tosiasiallinen määräysvaltasuhde on esimerkiksi, kun maakunnat tulevat valitsemaan palvelukeskusyhtiön hallituksen osakeyhtiölain mukaisesti ja siten käyttämään ratkaisevaa päätösvaltaa suhteessa yhtiön toimintaan ja sen johtoon.
- Oikeuskäytännön perusteella maakuntalakiehdotuksessa maakunnille asetetulla käyttövelvoitteella ei ole ratkaisevaa merkitystä palvelukeskusyhtiön ja sen asiakkaiden sidosyksikkösuhteen tunnusmerkkien (määräysvallan) arvioinnissa.
- Maakuntalaissa ehdotettu lainsäädäntö ei ole muodostamassa yhtiöille määräävää markkina-asemaa, eikä siten ole mahdollista, että muodostuu markkina-aseman väärinkäyttöä.

- Palvelukeskusyhtiöiden perustamisella ei rajoiteta palveluiden vapaata liikkuvuutta. Yhtiöt hankkivat palvelut markkinoilta hankintalainsäädännön vaatimusten mukaisesti mahdollistaen sekä suomalaisten että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palveluntarjoajien osallistumisen kilpailutukseen vastaavin tavoin. Oma palvelutarjonta ei sisällä vaikutuksia, jotka kohdistuisivat eri tavalla palveluntarjoajiin.
- Palvelukeskusyhtiöiden toiminta ei ole taloudellista toimintaa markkinoilla, kun toiminta palvelee omistajia. Palvelukeskusyhtiöiden toiminnan lähtökohtana on, että toiminta kohdistuu vain omistajiin ja niiden määräysvallassa oleviin yhteisöihin, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Toiminta ei ole tällöin EU-valtiontukisääntelyn piirissä.
- Rakenne, jota maakuntalaissa suunnitellaan palvelukeskusyhtiöille ulosmyynnissä (ulosmyynti enintään 5 %), ei ole lähtökohtaisesti EU:n valtiontukilainsäädännön vastainen. Siltä osin kun sidosyksikkö saisi myydä 20 %:iin saakka, on käytettävä tapauskohtaista arviointia tulevassa markkinatilanteessa. Myöskään yhteishankintayksikkönä toimimisesta ei voida katsoa seuraavan kilpailun vääristymistä.

Palvelukeskusyhtiö ei tule määräämään maakuntia siitä, mitä maakunnan tulee hankkia. Maakunnilla on edelleen päätäntävalta siihen, mitä ne sidosyksiköiltä hankkivat. Palvelukeskusyhtiöt tuottaisivat niitä palveluita, joita sille lain tai asetuksen mukaan on annettu tehtäväksi. Omistajilla olisi mahdollisuus käyttää järjestelyssä ratkaisevaa päätösvaltaa sen suhteen, miten lailla tai asetuksella säädetyt palvelut tosiasiallisesti toteutetaan.

Selvityksessä läpikäytyjen oikeustapausten perusteella palvelukeskuksen käyttövelvoitteella ei ole ratkaisevaa vaikutusta määräysvaltasuhteen säilymiseen. Tosiasiallinen määräysvaltasuhde on esimerkiksi, kun maakunnat tulevat valitsemaan palvelukeskusyhtiön hallitukseen jäseniä osakeyhtiölain mukaisesti ja siten käyttämään ratkaisevaa päätösvaltaa suhteessa yhtiöön ja sen johtoon. Yksittäisen maakunnan ei tarvitse kyetä yksin tehokkaasti myötävaikuttamaan sidosyksikön toimintaan, mutta sen täytyy kyetä siihen yhdessä muiden omistajien kanssa. Palvelukeskus voi siis olla samanaikaisesti usean eri omistajan sidosyksikkö ja tuottaa kaikille näille omistajilleen palveluita sidosyksikköaseman nojalla ilman kilpailutusta. Sidosyksikköasemaa on arvioitava aina tapauskohtaisesti tilanteissa, joissa hankitaan palveluita muutoin kuin yhteishankintana tai yhteishankintaan liittyvänä tukitoimintona.

Käyttövelvoite

Eduskunnan hallintovaliokunta totesi 22.4.2018 antamassaan maakuntalakiehdotusta koskevassa lausunnossa, ettei se pidä ehdotettua palvelukeskusten käyttövelvollisuutta ongelmallisena maakuntien itsehallinnon ja siihen kuuluvan päätöksenteon itsenäisyyden näkökulmasta.

Aiemmin todetun perusteella on selvitetty, ettei palvelukeskusten käyttövelvoitteeseen sisälly kilpailu- ja hankintaoikeudellisia ongelmia eikä se poista maakunnan mahdollisuutta päättää omasta palvelutuotannostaan tai määrätä yhteisten yhtiöiden toiminnan strategisista painopisteistä.

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. Lakiehdotuksen mukainen tarkoitus on, että käyttövelvoite ohjaa maakuntia yhteisten palveluiden ja ratkaisujen käyttöön sekä hyödyntämään yhteisiä hankintoja ja toimintamalleja. Maakuntalain mukainen käyttövelvoite on katsottu tarpeelliseksi, jotta uudistuksessa asetetut yhteentoimivuus, tietojen liikkuvuus ja digitalisaation tavoitteet voidaan saavuttaa. Jotta yhtenäistämällä ja keskittämällä saataisiin riittävät tuottavuushyödyt ja estettäisiin maakuntien keskinäinen investointi- ja resurssikilpailu, valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin eri palvelu-kokonaisuuksien osalta käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista.

Käyttövelvoitteen voi nähdä kannustimena sellaisten palvelujen tuotannon yhteisessä järjestämisessä, joissa ei merkittävästi voi olla maakuntien välillä eroa (esim. perus-ICT- ja infraratkaisut sekä hallinnolliset perustietojärjestelmät). Maakuntien ICT-ratkaisujen konsolidointia ja siirtymistä yhteisiin järjestelmiin tulee toteuttaa riittävän nopeasti, jotta tavoite kustannusten hillitsemiseksi voidaan toteuttaa.