

Sote-tietojärjestelmäkonsolidoinnin reunaehdot sovellettavan lainsäädännön näkökulmasta

1 Johdanto

Tämän asiakirjan tavoitteena on tarjota neuvoja **SOTE-ICT** sopimusten siirtoon liittyvään päätöksentekoon maakuntaudistuksen yhteydessä.¹

Selvitys on tehty AKUSTI-foorumin toimeksiannosta osana maakuntavalmistelun sote-ICT-muutosten tukea. Ohje ja sen liitemateriaalit ovat tarkoitettu maakuntavalmistelijoiden käyttöön ja hyödynnettäviksi. Tämän ohjeen lisäksi AKUSTI-foorumi on tuottanut tukimateriaalia myös APTJ-siirtojen ja konsolidointien tehtävistä (tehtäväverkkotyö) ja etenemisskenaarioista, APTJ-järjestelmäkonsolidointien kustannus-hyötylaskelmista (KUHA-selvitys) sekä samanaikaisista sote-tietojärjestelmämuutoksista.

Materiaalit tukevat toisiaan, ja niitä kannattaa hyödyntää samanaikaisesti arvioitaessa maakuntien ICT-siirtojen ja konsolidointien vaihtoehtoja. Näiden materiaalien lisäksi muuta ohjeistusta ja taustamateriaalia on tuotettu mm. VM:n koordinoimassa Digimuutosohjelmassa ja Kuntaliiton lakiyksikön toimesta. Näitä materiaaleja on pyritty tähän ohjeeseen kokoamaan kattavasti olemassa olevaa materiaalia.

Tämän ohjeen valmistelun tueksi käytiin keskusteluja useiden maakuntavalmistelijoiden kanssa. Maakuntavalmistelussa on eroja maakuntien välillä.

Mikäli olette jo ns. tavoitetilassa ja teillä on käytössänne riittävän laajaan käyttöön kilpailutetut sopimukset, jotka soveltuvat koko maakunnan käyttöön, voitte siirtää sopimukset parhaimmillaan lähes sellaisenaan. Tässä esiteltävistä työkaluista lienee eniten apua niille, jotka eivät ole vielä analysoineet sopimuksiaan. Pidemmälle ehtineille: työkaluista kannattaa poimia tarpeelliset keinot oman tilanteen ratkaisemiseksi.

Yhteistyötä kannattaa tehdä maakuntavalmistelijoiden kesken ja jakaa parhaita käytäntöjä.

Selvyyden vuoksi muistutamme, että vaikka toimisitte ohjeen mukaan, mikään ei estä sitä, että teidän sopimusmuutoksistanne valitettaisiin markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi myös alkaa tutkia sopimuksianne ja päätöksistänne voidaan tehdä oikaisuvaatimuksia.²

Tässä ohjeessa ei käsitellä tilanteita, joissa maakunta perustaa valinnanvapauspalveluita tuottamaan yhtiömuotoisen tytäryhteisön, joka ei ole hankintayksikkö.

¹ Ohje on laadittu yhteistyössä maakuntavalmistelijoiden, AKUSTI-hankkeen, Kuntaliiton sekä PTCServices Oy:n asiantuntijoiden toimesta.

² Korostamme, että tässä ohjeessa esitettyjen neuvojen onnistunut noudattaminen edellyttää, että teillä tosiasiaassa on käsillä ao. lainkohdassa tarkoitettu tilanne, esim. että sopimusten yhdistäminen on aivan välttämätöntä ja toisaalta jos näin ei toimittaisi, aiheutuisi siitä merkittävää haittaa. Välttämätön syy ja merkittävä haitta pitää pystyä perustelemaan kirjallisesti päätöksen perusteluissa.

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Sopimusten siirron ja konsolidoinnin etenemisprosessi	3
2.1	Etenemisprosessi	3
2.2	Lainsäädäntö ja hankintastrategia	3
2.3	Sopimusanalyysi	4
2.4	Ohjeita prosessin läpivientiin	4
3	Perusteluketju sopimusten läpikäymiseksi	4
3.1	SOTE-ICT -substanssiin liittyvät yksityiskohtaiset perustelut lähtökohtana	4
3.2	Sopimukset siirtyvät ja niitä jatketaan sellaisenaan	5
3.3	Sopimukset kilpailutetaan välittömästi	5
3.4	Sopimusten kilpailutuksen valmistelu aloitetaan välittömästi	5
3.5	Väliaikaiset ratkaisut kilpailutuksen ajaksi	5
3.6	Hankintaoikeudellinen perustelu	6
3.7	Maakuntaoikeudellinen perustelu	6
3.8	Sopimusoikeudellinen arvio	7
4	Päätöksenteko	7
5	Liitteet	7

2 Sopimusten siirron ja konsolidoinnin etenemisprosessi

2.1 Etenemisprosessi

- 1) Pitkän tähtäimen sotea koskeva ICT-hankintastrategia- tai suunnitelmaluonnos ja tavoitetilakuvaus laadittu (sisältäen suunnitelman ilmoitusten julkaisuajataulusta)
- 2) Siirtyvät sote ICT-sopimukset analysoitu ja tehty päätökset etenemistavasta/sopimus (sisältäen suunnitelman toimittajien kanssa käytävien neuvottelujen aikataulusta ja mahdollisista ilmoitusten julkaisemisesta)
- 3) Lyhyen tähtäimen hankintasuunnitelma laadittu (tarvittaessa, mikäli kohdan 1 suunnitelma ei kata koko tulevaa toimintamallia)
- 4) Päätösten tekotavasta sovittu (sisältäen suunnitelman yhteistyöstä kaikkien viranomaispuolen toimijoiden kanssa; kunnat, kuntayhtymät, sairaanhoitopiirit, in-house yhtiöt, palvelukeskukset, valtion edustajat)
- 5) Päätösesitykset laadittu

Prosessi on kuvattu seuraavassa kirjallisesti.

2.2 Lainsäädäntö ja hankintastrategia

Seuraavaksi esitämme, mistä löydätte ohjeita ja mallipohjia em. prosessin toteuttamiseksi. Taustaksi ensin relevanttia lainsäädäntöä: Sote-maku sääntelyaineistoa on arvioitu asiakirjassa: [Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettavat tietojärjestelmämuutokset](#). Hankintalainsäädäntö löytyy [Finlexistä](#). Valtion tukeen liittyvää ohjeistusta löydätte [Kuntaliiton valtiontuki-sivulta](#).

Hankintastrategiaa ja LTHS:aa varten suosittelemme luettavaksi asiakirjaa: [Maakunta- ja soteuudistuksen digimuutoksen ohje maakunnille](#). Kun hankintastrategia ja -suunnitelma on luonnosteltu, siirrytään tarkastamaan sopimuksia.³

³ Seuraavassa on toistettu sivuilta 11-12 joitain kysymyksiä esimerkinomaisesti.

Käytä ohjeen **koko kysymyspatteristoa** siirron ja mahdollisen konsolidoinnin tai sopimusten päättämisen yhteydessä ja jatkotoimenpiteitä arvioidessasi.

Sopimuksen voimassaoloaika (päättymispäivä/optiokaudet) Onko sopimus päättynyt joltakin osin (esim. toimitus)? Onko sopimus määräaikainen vai toistaiseksi voimassa? Jatkuuko sopimus automaattisesti määräaikaisen kauden jälkeen? Onko sopimuksessa optioehtoja, jotka jatkavat voimassaoloa?

Sopimuksen irtisanomisaika ja irtisanomisehto Kirjaa kummankin sopijapuolen irtisanomisaika. Kirjaa myös se, onko sopimus irtisanottavissa kokonaan tai osittain.

Siirtolauseke Kirjaa siirtolauseke mieluummin kokonaisuudessaan. Pyri saamaan vastaus kysymyksiin ”voiko tilaaja siirtää sopimuksen ilman toimittajan lupaa”, ”jos voi siirtää ilman lupaa, onko siirron saajan roolista määrätty jotain”. Selvitä, voidaanko sopimus siirtää myös osittain eli vain tietyn palvelun osalta.

Sopimuksen arvo Mitkä ovat jäljellä olevan sopimuskauden maksujen suuruudet? Kuinka paljon sopimukseen on investoitu? Mitkä palvelut tulevat hinnan kannalta merkittävimmiksi?

(Lisäksi: millä arvolla sopimus on kilpailutettu?)

Oikeudet Mitä on sovittu tilaajan oikeuksista? Ovatko tilaajalle siirtyneet oikeudet peruuttamattomia vai voimassa, kunnes sopimus päättyy? Sisältyykö sopimukseen kolmannen osapuolen oikeuksia (lisenssit)? Kenellä on valmisohjelmiston tekijänoikeus ja muut immateriaalioikeudet?

Sopimussakko Miten sopimuksessa on määritelty sopimussakot? (Lisäksi: ja vahingonkorvaukset)

2.3 Sopimusanalyysi

Sopimukset on luetteloitava, analysoitava ja tulee arvioida miten niiden siirtäminen tulisi tehdä. Analyysiä varten on mahdollista hyödyntää esimerkiksi seuraavaa asiakirjaa:

Kuntien sopimusselvitys.



Kuntien
sopimusselvitys.xlsx

Selvityspohjan avulla sopimusten sisältö voidaan koostaa yhteen taulukkoon.⁴ Jokaista sopimusta on tarkasteltava yksilönä ja arvioitava, miten sen suhteen on mahdollista edetä siirron ja mahdollisen ICT-konsolidoinnin yhteydessä.

Sopimusten analysointia varten suosittelemme lukemaan huolella asiakirjan: [ICT-sopimukset ja hankinnat -ohje](#). Ohjeesta löydätte yksityiskohtaiset reunaehdot sopimusten tarkastamiselle, erityisesti sivuilta 9-16. Tutustu myös [sopimusten siirto sote- ja maakuntaudistuksessa](#) -ohjeeseen.

2.4 Ohjeita prosessin läpivientiin

Kun teillä on selvillä pitkän tähtäimen sote ICT-tavoitetila ja olette käyneet läpi kaikki siirtyvät sopimukset edellä mainittujen ohjeiden mukaisesti, teidän on päätettävä – tai esitettävä päätettäväksi – miten nykytilasta mennään hallitusti tavoitetilaan.

Sopimusten siirtoon liittyvä tekninen prosessi on kuvattu AKUSTI-hankkeen työvälineissä, jotka on laadittu [Maakuntien ICT-muutokset ja muutosten tukitoimenpiteet](#) -projektissa. Hankkeen tuotokset ovat erittäin yksityiskohtaisia ja osoittavat erikseen APTJ- ja TAHE muutosten ja siirron tehtävät yksitellen (pois lukien päätöksenteko, josta seuraavassa lisää).

Päätöksentekoa valmisteltaessa tulee arvioitavaksi (vähintään) seuraavia oikeudellisia näkökohtia: sote-substanssiin liittyvät säännökset, maakuntapaketin säännökset (uusi), hankintasäännökset ja sopimusoikeudelliset reunaehdot.

3 Perusteluketju sopimusten läpikäymiseksi

3.1 SOTE-ICT -substanssiin liittyvät yksityiskohtaiset perustelut lähtökohtana

Sopimusten siirrossa, muutoksissa ja päättämisissä sekä kilpailuttamisessa on oltava lähtökohtana sote-substanssin tarpeet ja pitkän tähtäimen kokonaistavoite. Soteen liittyvä pakottava lainsäädäntö ohjaa ratkaisuja.

⁴ Mikäli teillä on käytettävissänne sähköinen sopimustenhallintaväline tai sopimusarkisto, on tämän työvaiheen tekeminen luonnollisesti paljon helpompaa.

3.2 Sopimukset siirtyvät ja niitä jatketaan sellaisenaan

Mikäli te voitte, teidän kannattaa siirtää sopimukset sellaisenaan ja jatkaa niitä sopimusten ehtojen mukaan siihen saakka, kunnes kilpailutatte niitä koskevan tai koskevat kokonaisuudet. Sopimusten ehdot ja niitä koskeva alkuperäinen kilpailutus voivat antaa teille mahdollisuuden jatkaa sopimuksia mahdollisesti vähäisten sopimusmuutosten turvin.

Tämä vaihtoehto ei ole kaikilla maakuntavalmistelijalla käytettävissä, johtuen esimerkiksi siitä, että siirtyvien sopimusten määrä ja sisällöllinen kirjo on niin suuri, että kaikkien sopimusten hallinnointi yhden tahon (maakunnan) toimesta ei ole inhimillisesti mahdollista ja potilasturvallisuuden kannalta riittävän turvallista. Lisäksi päällekkäiset sopimukset voivat aiheuttaa vaaratilanteita ja moninkertaisia kustannuksia. Teillä voi olla myös jo kilpailutus käynnissä tai olette liittymässä kilpailutuskonsortioon.

3.3 Sopimukset kilpailutetaan välittömästi

Mikäli siirto ja sopimusten jatkaminen sellaisenaan tai pienin muutoksin ei ole kaikilta tai miltään osin mahdollista, on seuraava vaihtoehto kilpailutuksen käynnistäminen välittömästi. Voitte, kuten edellä todettiin, myös mahdollisesti liittyä jonkun muun tahon käynnistämään kilpailutukseen tai muodostaa konsortion, jossa kilpailutus toteutetaan.

3.4 Sopimusten kilpailutuksen valmistelu aloitetaan välittömästi

Mikäli ette voi liittyä jo käynnistettyyn kilpailutukseen ja/tai kun havaitsette, että välitön kilpailutus/(tai kilpailutukset) kestävät useita vuosia, olette tilanteessa, jossa joudutte tekemään ratkaisuja siksi väliajaksi, jonka kilpailutus ja tuotantokäytön aloittaminen kestää. Tätä prosessia käsittelemme seuraavaksi. Painotamme, että väliajan ratkaisuihin huolimatta ICT -strategiassa määrittelemämme tavoitetilan mukaisen kilpailutuksen valmistelu on joka tapauksessa käynnistettävä. Väliaikaisuutta on erittäin vaikeaa perustella muuten kuin siten, että kilpailutus on käynnistetty.

3.5 Väliaikaiset ratkaisut kilpailutuksen ajaksi

Mikäli havaitaan, että väliaikainen ratkaisu on **ehdottoman välttämätön ja sen tekemättä jättäminen aiheuttaisi merkittävää haittaa**, voidaan harkita ns. väliaikaisia sopimusjärjestelyjä kilpailutuksen ajaksi. Väliaikaisessa ratkaisussa esimerkiksi esitetään päätettäväksi, että yksi sopimus, jolla on laaja kattavuus alueella, jatkuu ja sitä laajennetaan vähäisessä määrin. Vastaavat muut sopimukset esim. irtisanotaan, jos niiden ehdot sen mahdollistavat tai ne jatkuvat ehtojensa mukaan, kuitenkin niin, että kaikkein kattavinta sopimusta laajennetaan ns. päättyvien sopimusten rinnalle. Se miten tämä prosessi toteutetaan, on täysin kiinni ao. sopimusten sopimusehdoista (ja seuraavaksi tarkemmin esitetyistä oikeudellisista reunaehdoista).

Päättävän sopimuksen sopimusehdot voivat sallia sen irtisanomisen, mutta sopimus voi myös olla määräaikainen, siten, että siitä pääsee eroon ainoastaan maksamalla sopimuskauden loppuun. Nämä ovat tärkeitä päätöksiä ja ne on tehtävä erittäin huolella, sekä ottaen huomioon

jokaisen sopimuksen erityispiirteet ja toimittajien tasapuolinen kohtelu. Tausta-aineistona teillä on jo tekemänne kattava sopimusanalyysi.

Sopimusanalyysin lisäksi teidän tulee perustella huolellisesti tekemänne konsolidointipäätökset.⁵

Tässä yhteydessä, ennen muutosten tekemistä, teidän on myös varmistettava, että väliaikaiset sopimusjärjestelyt ovat hinnoiltaan ja ehdoiltaan siten hyväksyttävät, että niissä ei ole kielletyn valtiontuen elementtejä.⁶

3.6 Hankintaoikeudellinen perustelu⁷

Hankintasäännösten mukaisesti muutoksia voidaan tehdä hankintalain sopimusmuutosta koskevan 136 §:n mukaan. Pykälän ehdot ovat erittäin tarkat ja rajoittavat. Vaihtoehdot, joita tässä tilanteessa on arvioitava ovat ainakin muutokset

- 1) Sopimusehtojen mukaan
- 2) Lisätyö (ilmoitus vaaditaan)
- 3) Olosuhteet (ilmoitus vaaditaan) ja
- 4) Vähäinen arvo

Näiden kohtien tarkastamisessa suosittelemme käyttämään laadittuja kysymyslistoja eli algoritmeja, joissa on pyritty koostamaan keskeiset kysymykset, joiden perusteella voitte päätellä, onko laissa sanottu tilanne käsillä ja voitteko perustella sopimuksen muuttamisen tällä perusteella. **Ks. algoritmit liitteenä 2. Sopimuksen muuttaminen**

Seuraavaksi voitte arvioida suorahankinnan mahdollisuutta tilanteessa. Suorahankinnan perusteet ovat jälleen erittäin tarkat ja rajoittavat. **Ks. algoritmit liitteenä 3. Suorahankinta** Arvioitavia kohtia ovat ainakin 40 ja 41 §:n mukainen

1. Vain yksi toimittaja,
2. Kiireperuste,
3. Optio tai lisätavarahankinta.

3.7 Maakuntaoikeudellinen perustelu

Mikäli algoritmit läpikäytyänne havaitsette, että suorahankinnalle tai sopimusmuutokselle ei ole hankintalain mukaisia perusteita, voitte siirtyä tarkastelemaan maakunta-oikeudellista vaihtoehtoa, joka esitetään maakuntalain voimaannpanolain 44 §:ssä. **Tämä laki ei ole vielä voimassa ohjetta laadittaessa.** Lähtökohtana on, että hankintayksikkö on käynnistänyt

⁵ Ks. tarkemmin esim. liite 4. Maakuntaoikeudellinen perustelu ja maakuntavalmistelijaille laadittu **päätöksen teko-ohje**. Väliaikaiset ratkaisut on tehtävä hankintalainsäädännön periaatteita noudattaen. Tämä tarkoittaa sitä, että valittu etenemistapa on valittu syrjimättä, ehdot ovat kokonaistaloudellisesti edulliset ja päätöksen teko on avointa ja perusteltua. Vaativissa konsolidointitilanteissa on syytä tehdä myös markkinakartoitusta. Päätöksistä voi valittaa.

⁶ Ks. esim. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat/valtiontuki>

⁷ Mikäli ei ole kyse hankintalain mukaisesta hankinnasta, esim. teette hankinnan sidosyksiköltä (in-house) tai yhteishankintayksikön kilpailuttaman sopimuksen perustella, voitte edetä ao. tilanteessa sanottujen sopimusten mukaisilla ehdoilla.

kilpailutuksen, mutta kilpailutuksen keston ajaksi on välttämättömistä syistä johtuen tehtävä väliaikainen sopimusjärjestely, jolla pyritään **välttämään tarkemmin määritellyt merkittävät haitat**. Lisäksi pykälään vetoaminen edellyttää, että arviot em. sopimusmuutoksista ja suorahankinnan mahdollisuuksista on tehty. **Ks. algoritmit liitteenä 4. Väliaikainen järjestely**. Myös tässä kuten kaikissa muissakin vaihtoehtoissa palataan lopuksi sopimustulkintaan.

3.8 Sopimusoikeudellinen arvio

Mikäli yhtä sopimusta laajennetaan kattamaan muiden sopimusten sisältö, on huomioitava, että tämänkin sopimuksen ehdot ovat joka tapauksessa sellaiset, että sopimus voidaan päättää, kun kilpailutettu sopimus astuu voimaan. Sopimuksen on siis sisällettävä sellaiset irtisanomisehdot, etteivät ne estä uuden sopimuksen käyttöönottoa. Sopimuksen tulisi myös sisältää avustamisvelvollisuus, jotta siirto saadaan tehtyä ilman katkoksia. Erittäin kriittisen palvelun sopimuksissa voi olla tarpeellista, että sopimukset ovat samanaikaisesti tietyn siirtymäajan voimassa, jotta voidaan välttyä merkittävilta haitoilta.

4 Päätöksenteko

Sopimukset ovat niiden tahojen sopimuksia, jotka ovat ne kilpailuttaneet ja solmineet. Nämä tahot voivat tehdä päätöksiä sopimusten suhteen. Koska kuitenkin sopimukset ovat lain perusteella siirtymässä nykyisiltä haltijoiltaan (kunnat, kuntayhtymät, maakunnat, sairaanhoitopiirit, in-house yhtiöt jne.) maakunnille tai palvelukeskuksille, on siirtoa varten perustettu maakuntien valmisteluelimet. Jotta potilasturvallisuus voidaan varmistaa, on näiden tahojen toimittava yhteistyössä sopimuksia siirrettäessä.

Siirron aikataulu on kuvattu esimerkiksi [alueuudistuksen sivuilla](#).

Käytännössä maakuntavalmistelijat voivat yhteistyössä sopimusten omistajien kanssa valmistella päätösesityksiä, jotta tarvittavia päätöksiä voidaan tehdä yhdessä arvioidun tarpeen ja tavoitteen mukaisesti. Osapuolet voivat myös yhdessä sopia toimintatavoista, jotka ottavat huomioon kaikkien osapuolten edut ja tarpeet.

Päätöksenteon tueksi on laadittu alustava luonnos päätösesityksen rungosta. **Ks. liite 5. Päätösluonnos.**

5 Liitteet

1. Prosessikuva
2. Sopimusmuutos
3. Suorahankinta
4. Väliaikainen järjestely
5. Päätösluonnos
6. LISÄLIITE: kaikki algoritit