

8.5.2018

Karri Vainio, Jussi Niemi, Pirkka-Petri Lebedeff

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuuleminen 9.5.2018

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

Palvelukeskusten osalta

Eduskunnalle annetun maakuntalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan maakunnilla on kolme valtakunnallista palvelukeskusta, toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus (Maakuntien Tilakeskus Oy), talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus sekä tieto- ja viestintä teknisten palveluiden palvelukeskus (Vimana Oy). Lain käsittelyn aikana on kuitenkin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Hetli Oy:n) tarpeellisuus on arvioitu uudelleen. Hallintovaliokunnan lausunnossa viitatus (HaVL3/2018) valiokunnan saaman selvityksen mukaan maakuntien alueellisessa valmistelussa tehdyt päätökset maakuntien talous- ja henkilöstöpalvelujen tuottajista ovat poistaneet tarpeen Hetli Oy:n kaltaiselle valtakunnalliselle toimijalle ja keskitetylle järjestelmäinvestoinnille. Valtiovarainministeriö on edellä mainituista syistä esittänyt talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta koskevan sääntelyn poistamista ehdotetusta maakuntalaista.

Lisäksi on valmisteltu erillistä sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten palvelujen ja yhteentoimivuuden kehittämiskeskusta (SoteDigi oy) koskevaa lainsäädäntöä, johon liittyvä täydentävä esitys on STM:n ilmoituksen mukaan tarkoitus antaa Eduskunnalle syysistuntokaudella 2018.

Kaikki kolme palvelukeskusyhtiötä, maakuntien tilakeskus, Vimana Oy, ja Sotedigi Oy on perustettu valtion toimesta vuoden 2017 aikana ja niiden toiminta on jo käynnistynyt vaikka niitä koskeva lainsäädäntö on vasta käsiteltävänä.

Palvelukeskukset ovat maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä. Tieto- ja viestintätekniisten palveluiden palvelukeskuksen ja Sotedigi Oy:n osakkaana tulee olemaan myös valtio. Palvelukeskuksen asiakkaita ovat maakunnat ja maakuntien tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnilla ja tytäryhteisöillä olisi lähtökohtaisesti velvollisuus käyttää palvelukeskusten palveluita. Maakuntien käyttövelvoitetta täsmennettäisiin asetuksilla.

Kuntaliiton aiemmat kannanotot ja lausuntopalaute

Koska maakunnat ovat itsehallinnollisia toimijoita, tulee **tukipalvelujen, mukaan lukien palvelukeskusten vastuulle ehdotettujen palveluiden, olla Kuntaliiton mielestä olla maakuntien päätettävissä. Lainsäädännöllä ja lakiin perustuvilla standardeilla tulee luoda kriteerit yhtenäiselle palveluarkkitehtuurille ja tietotuotannolle, mutta tukipalveluiden organisoiminen tulee perustua maakuntien päätöksille.** Kuntaliitto on myös korostanut, että julkisen talouden kokonaisedun näkökulmasta on tärkeää, ettei maakuntien ja kuntien tukipalveluita koskeville yhteistyöjärjestelyille aseteta esteitä. **Kuntaliitto on aiemmissa kannanotoissaan todennut, että palvelukeskuksia koskevat säännökset rajoittavat merkittävällä tavalla maakunnan oikeutta päättää tukipalveluiden tuotantotavasta.** Lakiluonnosten mukainen järjestely veisi tukipalveluita koskevan päätöksenteon

kauas niiden käyttäjistä. Maakunnilla olisi yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, mutta rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa niiden sisältöön. Epäselväksi jää myös maakuntien omistajaohjauksen rooli ja suhde valtionohjaukseen sekä yhtiöiden hallitusten yhtiöoikeudellinen asema. Myös ehdotetut käyttövelvoitteet koskevat asetuksenantovaltuudet on nähty väljiksi ja ongelmallisiksi sekä maakuntien että osakeyhtiölain kannalta eivätkä täytä asetuksenantovaltuudelta edellytettävää tarkkarajaisuutta. **Kuntaliitto on katsonut, että ICT-palveluissa on kuitenkin perusteita tehtävien ja erityisesti valtionhallinnolta ja valtion aluehallinnolta siirtyvien tietojärjestelmäratkaisujen kokoamiselle.** Tämän edellyttämät mahdolliset säädöstarpeet tulisi kuitenkin tarkentaa vasta, kun siirtyvistä tehtävistä ja tietojärjestelmäratkaisuista on tarkempi käsitys.

Myös aiemmillä lausuntokierroksilla suurin osa palvelukeskuksia koskevista säädöksistä lausuneista, suhtautui kriittisesti palvelukeskusten perustamista koskeviin säädöksiin. Esimerkiksi vuoden 2016 lausuntokierroksen yhteydessä esitysluonnoksia kommentoineista **kunnista 87 prosenttia ja kuntayhtymistä 89 prosenttia suhtautui kielteisesti ehdotuksiin** valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisesta. Lausunnoissa todettiin, että valtakunnallisten palvelukeskusten **rooli on epäselvä, ja epäiltiin myös, että valtakunnalliset palvelukeskukset sitovat maakuntia liikaa ja käyttävät niille kuulumatonta ohjausvaltaa, tai että palvelukeskukset johtavat nykyiseen verrattuna merkittävästi tehottomampaan tukipalvelutuotantoon.** Lausunnonantajien enemmistön näkemyksen mukaan maakuntien tulisi saada päättää tukipalveluiden järjestämisestä itsenäisesti, jolloin olemassa olevien rakenteiden ja palveluiden hyödyntäminenkin olisi mahdollista.

Tieto- ja viestintätekniisten palveluiden palvelukeskus (Vimana Oy)

Kuntaliitto on aiemmissa yhteyksissä katsonut, että Vimanaa koskevat ehdotukset ovat poikkeuksia hankintalainsäädännön ja kilpailulainsäädännön pääsäännöistä **ja ehdotettu erityisasema voi muodostua ongelmaksi tilanteessa, joissa palvelukeskuksen käyttövelvoitteen piiriin kuuluva toiminta sisältää palveluita, joissa on lukuisia markkinaehtoisia palvelun tuottajia.** Ongelmat ovat vastaavia joita on nostettu esiin yritys juridiikan professori Petri Kuoppamäen laatimassa 16.1.2018 julkaistusta talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta (Hetli Oy:tä) koskevassa selvityksessä. Professori Kuoppamäen selvityksessä todettiin, että palvelukeskuksia koskevia ehdotuksia tulisi tarkentaa kansallisen ja EU:n oikeuden näkökulmasta siten että palvelukeskukset, markkinoilla toimivat yritykset sekä tilaajina toimivat maakunnat voivat luottaa siihen, että palvelukeskusten erityisasema täyttää hankinta- ja kilpailulainsäädännön asettamat vaatimukset.

Yhtiölle ehdotetun käyttövelvoitteen arviointi

Hallintovaliokunnan mietinnössä HaVL 3/2018 on otettu kantaa yhtiön ja erityisesti sille ehdotetun käyttövelvoitteen vaikutuksiin EU:n hankinta- ja kilpailulainsäädännön kannalta. Kuntaliitto katsoo, että **tehdyistä tarkennuksista huolimatta yhtiön asema maakuntien hankintalain 15 §:n edellytyksen mukaisena sidosyksikkönä jää edelleen epäselväksi** eikä tähän liittyvien riskien hallitsemiseksi ole esitetty hallintovaliokunnan mietinnössä eikä Valtionvarainministeriön 12.2.2018 julkaistussa selvityksessä riittäviä perusteluita. Hankintalain 15 §:n mukaan sidosyksikköaseman täyttymisen edellytyksenä on, että hankintayksikkö (tässä tilanteessa maakunta) yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttävät määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsaan. Hallintovaliokunnan lausunnossa on todettu, että omistajina maakunnat tulevat käyttämään strategista ja ratkaisevaa määräysvaltaa yhtiöissä monilla eri tavoin kuten nimeämällä yhtiön hallitukseen edustajia ja käyttämään näin päätösvaltaa suhteessa yhtiöön ja sen johtoon. **Kuntaliiton arvion mukaan kuitenkin lailla säädettyjen tehtävän, sekä käyttövelvoitteen rajataan merkittävästi maakuntien merkittävästi, eikä tämän kielteistä vaikutusta hankintalain 15§ edellytysten täyttymiseen voida poissulkea.**

Yhtiölle ehdotettu palveluvelvoite

Maakuntalakiesityksen 118 § mukaan maakuntien tieto- ja viestintätekniisen palvelukeskuksen tulee ”ylläpitää ja tarjota maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystaloudellisia 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”.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämän **velvoitteen täyttäminen on kuitenkin hyvin hankalaa EU:n hankintadirektiivin ja kansallisen hankintalainsäädännön rajoissa ilman palvelukeskuksen ja Maakuntien välisen sidosyksikköaseman vaarantamista**. Tilanteessa jossa palveluiden ulosmyyntiä muille kuin Vimanan omistajille koskevat kansallisen hankintalain tiukat 5% / 500 000€ ulosmyyntirajat, ei maksullisten palveluiden tasapuolinen tarjoaminen yksityisen sektorin toimijoille (tuhansia yrityksiä ja ammatinharjoittajia) ole käytännössä mahdollista. Ainoa vaihtoehto näin ollen olisi, että palvelut tarjotaan yksityisen sektorin toimijoille veloitusmaksutta. Koska kuitenkin valinnanvapauslain 118§ mukaisesti maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveyskeskuksille ja suunhoidon yksiköille on vastaavat palvelut hinnoiteltava markkinaperusteisesti, vaarantaa tämä asiakkaan näkökulmasta kilpailutilanteessa olevien toimijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Palveluiden tarjoamista yksityisille toimijoille koskevasta (maakuntalain 118§) palveluvelvoitteesta tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan luopua ja tietojärjestelmäpalveluiden tarjoaminen valinnanvapauspalveluita tuottaville toimijoille **tulisi toteuttaa maakuntien toimesta jäljempänä kohdassa muita tukipalveluita koskevat huomiota kuvattujen periaatteiden mukaisesti**. Maakuntien on mahdollista sopia, että tässä hyödynnetään myös valtakunnallisia ICT-palvelukeskuksia, mutta tässä tilanteessa kyse olisi maakuntalain 15 luvun ja sote-järjestämislain 2 luvun mukaisesta toiminnasta, ei palvelukeskuksille lailla annetusta palveluvelvoitteesta.

Hallintovaliokunnan lausunnossa ehdotettu sopimusten ja oikeuksien siirto Vimalle

Hallintovaliokunnan lausunnossa on ehdotettu lisättäväksi voimaannpanolain 31 §:ään Vimana Oy:tä koskeva uusi momentti, jonka mukaan ”*maakunnan on siirrettävä omistukseensa tulleet tietotekniikka- ja tietotekniikkapalveluita koskevat sopimukset ja näiden sopimusten mukaisten tietojärjestelmien käyttöön oikeuttavat ohjelmistolisenssit ja vastaavat oikeudet sekä käyttöomaisuutta maakuntalain 118 §:n mukaiselle tieto- ja viestintätekniisten palveluiden palvelukeskukselle siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä maakuntalain 122 §:n perusteella säädettävän palvelukeskuksen vastattavaksi kuuluvien palveluiden tuottamiseksi palvelukeskuksessa*”. momentissa tarkoitettujen sopimusten, oikeuksien ja omaisuuden siirrosta maakunta ja tieto- ja viestintätekniisten palveluiden palvelukeskus voivat sopia myös toisin.

Kuntaliitto katsoo, että **ehdotusten mukaisen siirron toteuttaminen suoraan lain nojalla olisi käytännössä haasteellista**. Lisäys velvoittaisi siirtämään Vimalle sopimuksia ja oikeuksia, tilanteessa jossa varsinaisista tehtävistä tullaan säätämään lakia alemman asteisella säädöksellä (asetuksella), jonka sisältö todennäköisesti ajan myötä tulee elämään. Ehdotettu siirto tapahtuisi kuitenkin ehdotuksen mukaan kerralla 1.1.2020. Viman palvelutarjoaman käynnistäminen tulee käytännössä toteutumaan vaiheistettusti ja myös Viman tuottamat palveluiden käyttöönotot tulee vaiheistaa maakunnittain. Sopimusten siirtyminen kertaluonteisesti ei suoraan tue mallia jossa palvelut käynnistyvät ja otetaan käyttöön vaiheittain. Lisäksi **on huomioitava, että lain nojalla Vimalle tulisi myös siirtää sopimuksia, joita Vimana ei voisi hankintalain ja hankintadirektiivin sopimusten oleellista muuttamista koskevan kiellon perusteella hyödyntää alkuperäistä laajuutta poikkeavassa merkityksessä**. Lisäksi tulee huomioida, että Vimalle siirtyisi myös sopimusten mukana merkittäviä taloudellisia vastuita ja velvoitteita (esim. vahingonkorvaukset tai sopimussakot). Huomioiden lisäksi sisältyvä sopimismahdollisuus Viman ja maakuntien välillä, on todennäköistä, että ehdotuksen avulla Vimalle siirtyisivät ainoastaan sellaiset sopimukset, oikeudet joiden sekä luovuttaja (maakunta) ja vastaanottaja (Vimana) jakavat saman käsityksen siirron järkevyydestä ja reunaehdoista. Näissä tilanteissa sopimusten siirto olisi todennäköisesti mahdollista muutenkin, mikäli tälle ei ole asetettu alkuperäisessä sopimuksessa rajoitteita. Ehdotetussa mallissa **riskinä on ristiriitojen syntyminen tilanteissa joissa käsitys siirron tarpeesta tai toteutuksen reunaehdoista Viman ja maakuntien välillä ei ole yhteinen**.

Maakuntien muutosjohtajien ja maakuntajohtajien kannanotto 22.3.2017

Maakuntien muutosjohtajat ja maakuntajohtajat ovat lisäksi uudistuksen avainvalmistelijoille osoitetulla kirjeellään ottaneet kantaa Vimana Oy:n tehtäviin ja tätä koskevaan ohjausmalliin. Kirjeessä 17 maakunnan muutosjohtajat ja maakuntajohtajat esittivät huolenaiheensa maakuntien valtakunnallisten ICT-palvelukeskusten työnjakoon sekä ohjausmalliin liittyvistä puutteista. Uusimaa ei tässä yhteydessä ottanut kantaa esitettyyn

malliin. Maakuntajohtajat ja maakuntien muutosjohtajat katsoivat, että ICT-palvelukeskusten työnjakoon liittyvät epäselvyydet sekä ehdotettu käyttövelvoitemalli, joka ei mahdollista maakuntien riittävää vaikuttamismahdollisuutta palvelukeskusten tehtäviin, heikentävät maakuntien perustamisen ja hallittujen tehtävänsiirtojen edellyttämien tietojärjestelmämuutosten onnistumisen edellytyksiä. **Maakunnat totesivat, että maakuntien näkökulmasta ICT-palvelukeskus Vimana nähdään toimijana tarpeelliseksi, mutta sen tehtävä kenttää tulisi ensimmäisessä vaiheessa kohdentaa voimakkaammin valtiohallinnosta maakuntien vastuulle siirtyvissä tehtävissä hyödynnettävien ICT-ratkaisujen kokoamiseen.** Kannanotossa myös ehdotettiin että nk. kasvupalvelu-digi-yhtiön tehtävät olisi maakuntien näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista antaa selkeän työnjaon varmistamiseksi suoraan Vimanan tehtäväksi, erillisen yhtiön sijaan.

Lailla ja asetuksella annettava palvelukeskusten käyttövelvoite tunnistettiin lisäksi maakuntien näkökulmasta ongelmalliseksi, jonka johdosta se ehdotetaan korvattavaksi mallilla, jossa valtio ja maakunnat sopisivat osakassopimuksella, osapuolia sitovasti, palvelukeskusten tehtävistä ja niiden rahoituksesta. Ehdotettu malli olisi sekä toiminnallisesti suoraviivaisempi sekä poistaisi lakisääteiseen käyttövelvoitteeseen sisältyvät oikeudelliset riskit. Maakuntajohtajat ja muutosjohtajat toivoivat kannanotossaan, että liitteenä olevaan mui-tioon kootut puutteet ja niiden korjaamiseksi ehdotetut toimenpiteet otetaan huomioon ICT-palvelukeskusten koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyssä sekä niitä koskevan ohjausmallin jatkosuunnittelussa.

Kuntaliitto yhtyy maakuntien muutosjohtajien ja maakuntajohtajien kannanottoon sekä sen kuvaamiin toimen-pide-ehdotuksiin

Sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten palvelujen ja yhteentoimivuuden kehittämiskeskusta (SoteDigi oy) koskevia huomioita

Kuntaliitto on antanut STM:lle lausunnon 13.4.2018 sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten palvelujen ja yhteentoimivuuden kehittämiskeskusta (SoteDigi-yhtiö) koskeviin säädösehdotuksiin. STM sai 6.4.2018 päivät-tyyn lausuntopyyntöön lyhyehköstä lausuntoajasta huolimatta yhteensä 23 lausuntoa, joissa monissa ehdotet-tiin merkittäviä täydennyksiä ja muutoksia niin HE-luonnoksen perusteluihin, vaikutusarvioihin kuin varsinaisiin säädösehdotuksiinkin. Kuntaliitto on katsonut, että SoteDigi-yhtiön perustaminen ja sen yleinen toiminta-aja-tus sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten digipalveluiden ja ICT-ratkaisujen kehittämisestä vastaavana yhteisenä toimijana ovat kannatettavia. Lausuntokierroksen palautteeseen ja Kuntaliiton lausunnossa esiin nostettuihin tarkennustarpeisiin viitaten, **on tärkeää, että saatu palaute analysoidaan huolellisesti ja huomi-oidaan lakiluonnoksen SoteDigi-yhtiötä koskevan jatkovalmistelussa ennen sen tuomista eduskuntaan.** Tässä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti maakuntien mahdollisuuteen aidosti ohjata yhtiön toimintaa ja sen kehittymistä sekä yhtiölle kohdistettujen taloudellisten tavoitteiden realistisuuteen, sekä yhtiön osake-omistuksen jakautumiseen.

Esitysluonnoksen mukaan kehittämiskeskuksen osakkeista vähintään 33,4 prosenttia jää valtion omistukseen ainakin vuoden 2025 loppuun saakka ja palvelukeskuksen maakuntien omistukseen tulevat osakkeet jakautu-vat maakuntien kesken niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Esitetty malli johtaisi siihen, että maakun-tien omistusosuus yhtiöstä vaihtelisi merkittävästi pienempien maakuntien omistusosuuden jäädessä alle 1% suuruiseksi. Kuntaliitto katsoo, että **huomioiden yhtiön luonne kaikkien maakuntien yhteisten palveluiden kehittäjänä, tulisi yhtiön omistusosuuksien myös osaltaan tukea maakuntien mahdollisimman yhdenver-taista asemaa yhtiön omistajina ja sen strategisten tavoitteiden ja tärkeiden päätösten ohjaajina.** Tämän varmistamiseksi Kuntaliitto esittää, että yhtiön omistusosuus maakuntien osalta jakautuisi tasaisesti kaikille maakunnille.

Maakuntien tilapalvelukeskusta koskevia huomioita

Toimitiloihin, maapohjiin ja muihin omaisuusjärjestelyihin liittyvät ratkaisut tulisi arvioida kokonaisuutena uudelleen. Kuntaliitto ei pidä tarkoituksenmukaisena perustaa valtakunnallista toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskusta siihen liittyvine käyttövelvoitteineen.

Kuntaliitto on aiemmissa lausunnoissaan ja kannanotoissaan korostanut, että maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen esitetty kokonaisrakenne ei ole tyydyttävä. Toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskukseen liittyvien järjestelyjen ongelmat juontuvat esitetyn omaisuusjärjestelyjen epäkohdista. Esityksen perusajatus lähtee mm. siitä, että erityisesti sairaanhoitopiirien omaisuus, siirtyy maakunnille ilman minäkäänlaisia kunnille maksettavaa korvausta. Esitetty omaisuusjärjestelyt luovat kunnille ja kuntayhtymille tarpeen ryhtyä oikeustoimiin, jossa kunnat pyrkivät minimoimaan taloudelliset menetyksensä.

Pakkokuntayhtymien tai kuntien omistamien kiinteistöjen maapohjien tulisi aina jäädä ehdotettujen korvaussettomien omaisuuden siirtojen ulkopuolelle nykyisten omistajien niin halutessa. Toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskus osakeyhtiö ei tarvitse perustehtävänsä hoitamiseen omistusoikeutta maapohjiin. Maapohjien tarvittava käyttöoikeus sote-toimitiloille on mahdollista varmistaa lainsäädännöllisesti esim. maanvuokrajärjestelyin. Maapohjilla ja niiden omistamisella sekä pitkän tähtäimen kehittämisellä on suuri merkitys kaupunkiseutujen kehittämisessä. Maakuntien tilakeskus Oy:stä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä maapoliittista toimijaa. Lakiesityksen sanamuoto ei ole tässä suhteessa tyydyttävä ja mahdollistaa maapohjien siirtymisen Maakuntien tilakeskus Oy:lle ilman omistajan suostumusta.

Epätarkoituksenmukaisista omaisuusjärjestelyistä johtuen myös toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskus osakeyhtiöön liittyvät omaisuusjärjestelyt ja toiminnan järjestämisen ratkaisut eivät muodosta hyväksyttävää kokonaisuutta. Lakiluonnoksissa esitettyjen omaisuusjärjestelyjen perusratkaisuissa olevien puutteiden lisäksi säädökset valtakunnallisten toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskuksen käyttövelvoitteesta aiheuttavat epätarkoituksenmukaisia rakenteita ja järjestelyjä.

Pykälässä 119 § *Velvollisuus käyttää palvelukeskuksen palveluja* asetettaisiin maakunnille ja niiden tytäryhteisöille velvollisuus valtakunnallisten palvelukeskusten tuottamien palvelujen käyttämiseen. Toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskus osakeyhtiön käyttövelvoite säädettäisiin ehdottomaksi eikä poikkeusperusteita muiden palveluntuottajien käytölle sallittaisi.

Käyttövelvoite toteutuessaan rajoittaisi merkittävästi maakuntien ja niiden organisaatioiden itsenäistä päätösvaltaa sekä loisi jäykkiä monopoliaseman kaltaisia toimitila- ja kiinteistöhallinnan rakenteita. Yksi valtakunnallinen toimija käyttöoikeusvelvoitteen kanssa yhdessä kilpailuoikeudellisen ja julkisen hankintalain säätelyn kanssa muodostavat vaikeasti hahmotettavan ja hallittavan kokonaisuuden. Käyttövelvoite luo yhtälön, joka ei aidosti kannusta toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskus osakeyhtiötä tavoittelemaan kustannustehokkuutta. Lakiluonnoksessa esitetty ratkaisu ei parhaalla mahdollisella tavalla mahdollista kilpailutilanteessa markkinoilla toimisen edellytyksiä eikä siihen mahdollisesti liittyvien kustannushyötyjen saavuttamista.

Palveluiden käyttövelvoite ei tue sitä, että valtakunnallisten palvelukeskusten toimintaa kehitettäisiin viivyttyä asiakkailta saatavien markkinasignaalien mukaisesti. Lisäksi on riski, että toimintaa ei kehitetä alueellisesti ottaen huomioon kullakin maakunnan alueella olevat erityispiirteet ja toivomukset vaan palveluita kehitetään muista lähtökohdista.

Esitetty valtakunnallinen palvelukeskus ja sen suurempina kokonaisuuksina tehtävillä hankinnoilla voi olla myös negatiivisia ulkoisvaikutuksia markkinaehtoiseen palvelujen tarjontaan, muun muassa pienten ja keski suurten yritysten mahdollisuuksiin tarjota itsenäisinä toimijoina palvelukeskusten tarjouspyyntöä vastaavia palveluja. Kyseinen rakenneratkaisu on lähtökohtaisesti ristiriidassa säätelyn muiden tavoitteiden kanssa. Muussa sääntelyssä lähtökohtana on palvelutuotannon monipuolistaminen ja kilpailun kautta tavoiteltavat vaikuttavuus- ja tehokkuushyödyt. Käyttövelvoite rajoittaa tervettä kilpailua, eikä kannusta toimitila- ja kiinteistöhallinnan palvelukeskus osakeyhtiön pyrkimyksiä tehostaa toimintaansa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan käyttövelvoitteesta tulisi luopua kokonaan tai se tulisi asettaa määräaikaiseksi koskemaan toiminnan käynnistämisen alkuvaiheita. Lisäksi säätelyllä ei tulisi tarpeettomasti rajoittaa erilaisten maakuntien hyödylliseksi katsomien kiinteistö- ja toimitilaratkaisujen syntymistä kuten esim. maakuntien ja kuntien välistä yhteistyötä.

Lakiehdotuksessa esitetyllä yhtiömuotoisella toimitila- ja kiinteistöhallinnan keskitetyllä tukipalvelumallilla tavoitellut kustannussäästöt tulisi arvioida perusteellisesti. Esitetyn yhtiömuotoisen toiminnan tuomat lisäkustannuserät mm. hallinnolliset kulut, tuottovaade, riskikertoimet, rahoituksen kustannukset tulevat kohdistumaan maakuntien kiinteistökustannuksiin. Merkittävät toimitiloihin kohdistuvat investointihankkeet on ajateltu toteutettavaksi valtakunnallisen, toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus osakeyhtiön kautta. Valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osakeyhtiön rahoituksellinen asema saattaa kuitenkin johtaa siihen tilanteeseen, että kyseisen yhtiön varainhankinnan kustannukset tulevat muodostumaan korkeammiksi kuin aikaisemmin. Varainhankinnan kustannukset tulevat osaltaan nostamaan maakuntien kiinteistökustannuksia ja vuokria.

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty yksilöityjä arvioita palvelukeskuksen perustamisella saavutettavista hyödyistä. Tarvitaan tarkempia selvityksiä palvelukeskusten perustamisen toiminnan kustannusrakenteista, markkina vaikutuksista sekä palvelukeskusten perustamista koskeva kilpailuoikeudellinen ja EU:n hankintadirektiivin mukaisuutta koskeva arviointi.

Muita tukipalveluita koskevat huomiota

Yhtenäiset tietojärjestelmät ja muut tukipalvelut muodostavat keskeiset uudistuksen onnistuneen toimeenpano edellytyksen. Tällä hetkellä tulevissa maakunnissa on jo käytössä koko maakunnan kattavia alueellisia tietojärjestelmä- ja tukipalveluratkaisuja ja niiden kehittämiseen on panostettu merkittävästi. Merkittävä osa nykyisestä tukipalvelutuotannosta on yhtiöitetty hankintalain 15§ mukaisiin sidosyksikköyrityksiin, jotka ovat joko sairaanhoitopiirien tai kuntien ja sairaanhoitopiirien yhdessä omistamia.

Mikäli lainsäädännöllä ei selkeästi mahdollisteta maakunnallisesti yhtenäisten ratkaisujen hyödyntämistä, uhkaa tämä kasvattaa entisestään uudistuksen edellyttämiä investointitarpeita ja heikentää monituottajamallissa tarvittavan asiakas- ja palveluketjujen yhteensovittamisen edellytyksiä. Lisäksi mikäli maakunta ei voi tarjota valinnanvapauden piiriin kuuluville tuottajille hyödynnettäväksi yhtenäisiä tietojärjestelmä- ja tukipalveluratkaisuja edes niissä tapauksissa, joissa tuottajilla ei ole mahdollista näitä itsenäisesti järjestää, voi tämä lisäksi muodostua tuottajaksi pääsyn esteeksi erityisesti pienille ja keskisuurille yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajille.

Aiempiin valiokunnannalle annettuihin lausuntoihin viitaten Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota seuraaviin tukipalveluiden tuottamisedellytyksiä koskeviin asioihin

Maakuntien mahdollisuus tuottaa omistamilleen liikelaitoksille ja tytäryhtiöille tukipalveluita.

Maakuntalakiehdotuksen 15 luvussa säädettäisiin maakunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kyseiset säännökset vastaisivat asiasisällöltään pitkälti sitä mitä kuntalain 15 luvussa kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla on säädetty. Maakuntalakiehdotuksen 113 §:ssä on säädetty yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset samankaltaisesti kuin mitä kuntalain 127 §:ssä on säädetty.

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisia tehtäviä, joissa maakunnan voitaisiin katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta joissa toiminnan luonteen perusteella maakunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka liittyvät maakunnan toiminnan

kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon on muu erityisen painava syy. Jotta poikkeukset eivät mahdollistaisi kilpailuneutraliteetin vääristymistä, esityksen 114 §:n mukaan maakunnan palvelut olisi tällöin hinnoiteltava markkinaperusteisesti ja toiminta olisi kirjanpidollisesti eriytettävä maakunnan muusta toiminnasta. Maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella maakunta voisi myydä tukipalveluita maakuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille ilman, että maakunnalla olisi kyseisen toiminnan osalta yhtiöittämisvelvollisuutta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tukipalveluita olisivat muun muassa tietojärjestelmät ja niiden ylläpitoa koskevien palveluiden myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto ja tilojen vuokraus. Kyseinen säännös vastaa sanatakkasti kuntalain 127 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Myös yksityiskohtaiset perustelut ovat samat lukuun ottamatta sitä, että maakuntalain 113 §:n 1 momentin 3 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa olevasta tukipalveluita koskevasta esimerkkiluettelosta on poistettu kirjanpidon ja palkkahallinnon järjestäminen. Tämä mitä ilmeisemmin johtuu siitä, että kyseiset palvelut on ajateltu tuotettavan maakuntalakiehdotuksen 118 ja 120 §: ien tarkoittaman talous- ja henkilöstöhallinnon valtakunnallisen palvelukeskuksen toimesta, mistä on sittemmin luovuttu.

Tällä hetkellä on epäselvää, voivatko maakunnat tai niiden liikelaitokset tuottaa sairaanhoidollisia klinisiä tukipalveluita kuten esim. laboratorio- ja kuvantamispalveluita omistamilleen suoran valinnan palveluita tuottaville liikelaitoksille tai omistamilleen tytäryhtiöille maakuntaorganisaatiomuodossa maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella vai ei

On esitetty näkemys, ettei kyseinen säännös mahdollistaisi maakunnan maakuntaorganisaatiossa myydä kyseisiä palveluita omistamilleen tytäryhtiöille vaan kyseisen myynnin tulisi tapahtua yhtiömuodossa. **Kuntaliiton mukaan asia on erittäin tärkeä selvittää ja arvioida lainvalmistelun yhteydessä, jottei siitä aiheudu tarpeetonta epäselvyyttä eri toimijoiden kesken uudistuksen toimeenpanovaiheessa.**

Hallintovaliokunta on 22.3.2018 Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossaan (HaVL 3/2018 vp) todennut, että maakuntalain 113 §:ssä tarkoitetuilla tukipalveluilla tarkoitetaan hyvin suppeaa palveluiden alaa eikä maakuntalain mukainen tukipalvelukäsite mahdollista esimerkiksi ruokahuollon, pesulapalveluiden tai kuvantamis- ja laboratoriopalveluiden myyntiä maakunnan tytäryhtiöille maakunnan liikelaitoksen toimesta vaan ne tulisi tuottaa yhtiömuodossa. Lisäksi hallintovaliokunnan lausunnossa esitetty toteama siitä, että **maakunta voisi hoitaa myös eräitä tietojärjestelmien edellyttämiä tuki- ja ylläpitopalveluja, on sisällöltään epäselvä ja tulkinnanvarainen ja aiheuttaa epävarmuutta sen suhteen, pyritäänkö lausunnolla kaventamaan maakunnan mahdollisuuksia tuottaa tietojärjestelmiin liittyviä palveluita esimerkiksi maakunnan omille yhtiömuotoisille sote-keskuksille.**

Kuntaliiton käsityksen mukaan **maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tulisi olla tyhjentävästi määritelty, mitä lain tarkoittamat tukipalvelut ovat.** Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitun luettelon tulisi on luonteeltaan esimerkinomainen eikä tyhjentävä. Kyseisen sääntelytapa vastaa silloin sitä, mitä kuntalain 127 §:n 1 momentin 3 kohdassa on omaksuttu. Sääntelytapa olisi varsin perusteltu, koska säännöksen tarkoittamaa tukipalvelua ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä yksityiskohtaisesti määrittelemään laissa tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tyhjentävästi, koska sen tosiasiallinen sisällön tulisi olla aina riippuvainen siitä, mihin toimintaan ja toimintaympäristöön tukipalvelun antaminen kiinteästi liittyy. Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että **maakunnan omana toimintana tapahtuvan palvelutuotannon lisäksi perusteluihin tulisi tarkentaa, että maakunnalla on mahdollisuus sisällyttää tytäryhteisöilleen tuottamiin tukipalveluihin myös ulkopuolisilta hankkimiaan tukipalveluita.** Mahdollisuus koskisi sekä maakuntien yksityisiltä yrityksiltä hankkimia palveluita, että maakuntien niiden omistamilta sidosyhteisöyrityksiltä (kuten alueellisilta ja kansallisilta palvelukeskuksilta) hankkimia palveluita.

Kuntaliiton mukaan maakunnan tai sen liikelaitoksen tuottamat laboratorio- ja kuvantamispalvelut liittyvät toiminnallisesti niin kiinteästi maakunnan järjestämisvastuulla oleviin terveydenhuollon palveluiden toteuttamiseen, että niitä olisi pidettävä maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 tarkoittamina tukipalveluina (sairanhoidollinen tukipalvelu), jolloin maakunnan tai sen liikelaitoksella tulee olla oikeus tuottaa kyseisiä palveluita tytäryhtiölleen yhtiöittämättä kyseisestä toimintaa.

Lisäksi on huomattava, ettei maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittama tukipalveluiden myynti ole riippuvainen siitä toimiiko maakunnan omistama tytäryhtiö markkinoilla vai ei. Sen sijaan maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoittamien muiden kuin tukipalveluiden myynti maakuntaorganisaatiomuodossa edellyttää sitä, että myynti tapahtuu maakunnan sidosyksikölle tai yritykselle. Kyseinen sääntelytapa vastaisi tältäkin osin kuntalain 127 §:ssä omaksuttua periaatetta. Kaikissa yllä mainituissa tilanteissa palvelut olisi luonnollisesti maakuntalain 114 §:n mukaisesti hinnoiteltava markkinaperusteisesti sekä toiminta kirjanpidollisesti eriytettävä muusta toiminnasta, jottei kilpailuolosuhteet vääristy.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on aiemmin huomiota kiinnittänyt laboratorio- ja kuvantamispalveluiden toimintaedellytysten arvioinnin merkitykseen hankintalakia koskevassa lausunnossaan (StVL8/2016). Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tuolloin katsonut, että työterveyshuollon samoin kuin esimerkiksi yhtiömuodossa toimivien laboratorio- ja kuvantamispalveluiden toimintaedellytykset on arvioitava hankintalain siirtymäaikana ja tehtävä mahdollisesti tarvittavat muutokset lainsäädäntöön ennen hankintalain siirtymäajan päättymistä.

Mikäli maakuntalaissa päädyttäisiin vastoin Kuntaliiton näkemystä siihen, etteivät laboratorio- ja kuvantamispalvelut olisi maakuntalain tarkoittamia tukipalveluita ja niiden palveluiden myynti maakunnan omistamalle tytäryhtiöllekin edellyttäisi kyseisen toiminnan yhtiöittämistä, **niin tällöin maakuntalakiin olisi otettava erityissäännös siitä, että maakunnan omistama yhtiö voisi myydä kyseisiä palveluita ulkopuolisille markkinoille hankintadirektiivin salliman määrän eli 20 prosenttia liikevaihdostaan menettämättä sidosyksikköasmaansa suhteessa maakuntaan ja sen liikelaitokseen.** Tällöin tarkoituksenmukainen toiminnallinen kokonaisuus voitaisiin säilyttää maakuntien tai niiden liikelaitoksien toteuttamien laboratorio- ja kuvantamispalveluiden tuotannossa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Karri Vainio
Erityisasiantuntija

Jussi Niemi
Tilapalvelupäällikkö

Pirkka-Petri Lebedeff
Johtava Lakimies