

Asia: VN/14931/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien muutoksen valmisteluun, suunnitteluun ja toteutukseen myönnettävästä rahoituksesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantaja on:

Alueen pelastustoimi

Huomiot rahoituksen käyttökohteisiin ja niiden rajaukseen (3 §) (toimialariippumattomat muutoskohteet: perustietotekniikka, hallinnon järjestelmät ja tahe-järjestelyt jne.)

Koska Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue muodostetaan kokonaan uutena hallinto-organisaationa eikä muutoksen pohjana ole olemassa esim. kuntayhtymää tai sairaanhoitopiiriä, kaikki hallinnon järjestelmät ja perustietotekniikan ICT-ratkaisut on hankittava ja/tai yhdistettävä kokonaan uudenaikaisina ICT-ratkaisuelementteinä eikä mikään olemassa oleva kunnan hallintojärjestelmä tai perustietotekniikan ICT-ratkaisu ole siirrettävissä sellaisenaan hyvinvointialueelle. Lisäksi hankintajuridiikka osaltaan estää kuntien olemassa olevien ICT-ratkaisujen yhdistämistä tai laajentamista. Tämän vuoksi Länsi-Uudenmaan hallintojärjestelmien ja perustietotekniikan hankintojen, käyttöönottojen ja muutosten kustannukset tulevat olemaan merkittävästi suuremmat moniin muihin hyvinvointialueisiin verrattuna.

Em. syistä asetusmuistiossa pykälässä 3 mainitun ”ICT-palvelutuotannon järjestämisen” täytyy pitää kokonaisuutena sisällään ICT-palvelun suunnitteluvaiheen, mahdollisen hankintavaiheen sekä itse ICT-palvelun käyttöönoton. Käyttöönotto sisältää tyypillisesti mm. seuraavia kustannuselementtejä: ICT-ratkaisun varsinainen toimitusprojekti sisältäen projektipäälliköt ja muut tarvittavat asiantuntijat ja testaajaresurssit, lisenssit ja käyttöoikeudet (kattaen myös käyttöönottovaiheen ennen järjestelmän käyttöönottoa), mahdollisten integraatioiden toteutukset, mahdolliset aineistomigraatiot ja konversiot, arkistoinnit, vanhojen ICT-ratkaisujen alasajokustannukset, toimituksen jälkeinen välikön kehitystarve, tietoturva-auditoinnit, koulutustarpeet sekä ICT-ratkaisudokumentaation ja tiedonhallintalain vaatiman muun dokumentaation laatiminen. Lisäksi mahdollisesti joudutaan tekemään teknisiä erityisjärjestelyitä esimerkiksi erilaisilla työpöytä- tai

sovellusvirtualisointiratkaisuilla, jossa käyttäjille mahdollistetaan pääsy hyvinvointialueen sekä kuntaorganisaation ICT-ympäristön järjestelmiin siirtymävaiheessa.

Lisäksi on erityisesti huomioitava, että koska Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen perustaminen edellyttää arviolta vähintään neljäkymmentä yhtäikaista laajaa ICT-palveluiden muutos-, hankinta- ja käyttöönottoprojektia, on selvää, että näitä projekteja joudutaan vaiheistamaan. Erityisesti perustietotekniikan projekteja on priorisoitava, koska ne luovat hyvinvointialueen ICT-ympäristön perustan, jonka päälle järjestelmäpalvelut rakennetaan. Tämän vuoksi osa ICT-palveluiden ylläpitokustannuksista realisoituu jo väliaikaishallinnon aikana valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa. Tämän vuoksi ICT-muutostokustannuksien tulee kattaa myös ICT-palveluiden ylläpitokustannuksia vaiheistetun hankesuunnitelman mukaisesti. Länsi-Uudenmaan muista hyvinvointialueista poikkeava lähtötilanne, alueen hajanaiset erilaiset ICT-ratkaisut ja hankintajuridiset haasteet huomioon otettuina vuoden 2023 aikataulu Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen toiminnan käynnistymiselle on hyvin haastava ja sisältää suuria riskejä.

Hallinnon järjestelmät

Erityisesti henkilöstöhallinnon ja talousohjauksen alueilla ICT-palveluiden hankinnat ja käyttöönotot ovat suuria kokonaisuuksia, eivätkä ne tule valmistumaan kokonaisuudessaan esitetyssä 2023 tavoiteaikataulussa. Tämän vuoksi muutoksen tukirahoituksen tulee jatkua myös v. 2023 jälkeen. Samanaikaisesti merkittävä osa hallinnon järjestelmistä on kriittisiä hyvinvointialueen toiminnan kannalta (esim. keskitetty taloushallinto ja palkanmaksu), minkä vuoksi näiden järjestelmien osalta käyttöönottoa valmistelevat toimet on aloitettava jo syksyllä 2021.

Asetuksen 3 pykälän 2 momentin 3 kohdassa mainittujen järjestelmäosa-alueiden lisäksi tärkeitä hallinnon ICT-järjestelmäpalveluita ovat mm: integraatioalustat, työvuorosuunnittelu- ja työajanseurantajärjestelmät, asiointipisteiden asiakasohjauksen ICT-ratkaisut, työterveyden järjestelmäkokonaisuus (asiakastieto ja ajanvaraus), sähköinen allekirjoitus ja päätöksentekojärjestelmä, hallinnon pysyvissäilytys ja arkistointijärjestelmät, rekrytointijärjestelmä, hankintatoimen järjestelmät, työturvallisuusjärjestelmä, ohjelmistorobotiikan ICT-ratkaisut (esim. raportointiautomaatio, työvuorosuunnitteluautomaatio), logistiikan järjestelmät, analytiikan ja tiedolla johtamisen ratkaisut, sähköiset työtilat ja kollaboraatiovälineet, intranet-ratkaisu, kassajärjestelmä, henkilöturvajärjestelmät, kulunvalvontajärjestelmät, asiakaspalautekanavat, valtakunnallisten vaatimusten mukaiset raportointijärjestelmät, sidonnaisuusrekisteri ja sopimusrekisteri.

3 pykälän 2 momentin kohdissa 8, 9, 10, 11 ja 12 ei voida huomioida vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen näkökulmaa. Näissä kohdissa esitetyt tarpeet on huomioitava myös hallinnon palveluissa. Esimerkiksi kohdassa 8 sirpaleisen hallinnon järjestelmäkentän yhteen toimivuus ja yhtenäistämisestä aiheutuvat kustannukset, kohdassa 9 asiointiratkaisuiden ja verkkopalveluiden yhtenäistämisestä aiheutuvat kustannukset, kohdassa 10 tietojohdantamisen yhtenäistämisen kustannukset, kohdassa 11 digitaalisten ratkaisujen ja tiedonhallinnan tietoturva-vaatimusten toteuttamisen aiheuttamat kustannukset sekä kohdassa 12 sähköisen

arkistoinnin aiheuttamat kustannukset ovat olennaisesti myös hallinnon puolen tarpeita. Kohdan 11 osalta tulee tietoturvan vaatimusten toteuttamisen lisäksi huomioida tietosuojaan vaatimukset ja niiden aiheuttamat kustannukset.

Erityisesti kohdan 10 tietojohdamisen yhtenäistäminen koskettaa myös hallinnon aluetta, sillä palveluiden seuraaminen, tavoiteasetanta, mittarointi ja raportointi ovat jo itsessään hallinnon puolella tärkeitä kokonaisuuksia, mutta ennen kaikkea hyvinvointialueen palveluiden kokonaisvaikuttavuuden ja -tuottavuuden johtaminen vaatii sekä hallinnon alueen että sosiaali- & terveydenhuollon ja pelastustoimen yhteistä tietojohdamista. Konkreettinen esimerkki on toiminnan puolen suoritiedatan yhdistäminen hallinnon puolen henkilöstödataan ja kustannusdataan. Tämä vaatii esimerkiksi hyvinvointialueen järjestelmiltä kyvykkyyttä tuottaa ajantasaista ja luotettavaa dataa, tarvittavat integraatiot datan hakemiseen, jonkinlaisen ICT-palvelun, joka kykenee yhdistämään dataa ja tekemään tarvittavat muokkaukset ja laskennat sekä lopulta tekniset tiedolla johtamisen ICT-ratkaisut käyttöliittymineen, jotka kykenevät tuottamaan jalostetusta datasta palveluiden johtamiseen tarvittavat mittarit ja seurattavat raportit. Konkreettinen esimerkki on tietoaallas/tietoaltaat sekä niiden pohjalta rakennetut tietotuotteet ja analytiikkaratkaisut.

Perustietotekniikan ICT-ratkaisut

Hyvinvointialueen koko ICT-infra (ICT-laite-, tietotyö-, käyttövaltuushallinta-, kapasiteetti- ja konesali-, puhe- ja tietoliikenne- sekä loppukäyttäjäpalvelut) ja tietoturvaratkaisut on hankittava ja rakennettava dedikoituna hyvinvointivaltuutukselle eikä kuntien ICT-infra- ja tietoturvaratkaisuja voida hyödyntää sellaisinaan lukuun ottamatta sote-toimintojen jo käytössä olevia pääte- ja tulostinlaitteita ja osaa verkkolaitteita, jotka palvelevat sote-toimintojen toimitiloja. Kuitenkin myös olemassa olevien laitteiden konfigurointeja joudutaan muuttamaan merkittävässä määrin ja uudelleen asennukset tulevat kyseeseen. Kokonaisuudessaan hyvinvointialueen ICT-infran perustamisessa on kyse hyvin mittavasta ICT-palvelujen hankinnasta ja käyttöönotosta, joka on toteutettava poikkeuksellisen tiukassa aikataulussa ja jonka riskitasot ovat em. syistä hyvin suuret. Lisäksi Länsi-Uudenmaan ICT-infraratkaisujen muutostalukustannuksissa on otettava huomioon alueen suuret volyymit verrattuna moniin muihin hyvinvointialueisiin.

Erityisesti tulee huomioida, että hyvinvointialueen ICT-infran rakentaminen joudutaan priorisoimaan ja toteuttamaan akuutisti ensivaiheessa, jotta hyvinvointialueen hallinnon ja sote ICT-ratkaisujen siirtäminen, hankkiminen ja käyttöönotto olisi ylipäättään mahdollista. Tämä tarkoittaa, että hyvinvointialueen ICT-infran ylläpitomaksut alkavat realisoitumaan varhaisessa vaiheessa valmistelua ja toimeenpanoa jo väliaikaishallinnon aikana. Myös nämä ylläpitomaksut tulee ottaa huomioon ICT-muutostalukustannuksissa.

Huomioidut rahoituksen käyttökohteisiin ja niiden rajaukseen (3 §) (sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaa ja ICT:tä koskevat muutostalut)

Espoon kaupungin lausunnossa on tähän otettu kantaa.

Huomiot rahoituksen käyttökohteisiin ja niiden rajaukseen (3 §) (pelastustoimen tiedonhallintaa ja ICT:tä koskevat muutoskohteet)

Pelastustoimen siirtyminen käyttämään laajamittaisesti julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (13.1.2015/10) mukaisia palveluja käyttövelvoitteen mukaisesti, tulee aiheuttamaan liittymiskustannuksina (investointi) v. 2021-2023 yhteensä yli 350 000 € sekä käyttökustannuksiin lisäystä palvelujen osalta n. 120 000 € vuodessa v. 2021, n. 280.000 € v. 2022 ja yli 470.000 € v. 2023 alkaen. Päätelaitekustannukset vuositasona noin 220 000 € vuodesta 2022 lähtien. Ennen kun voidaan luopua Espoon kaupungin tarjoamista palveluista, nämä kustannukset ovat päällekkäisiä. Toisaalta ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa liityntää TUVE-ympäristöstä Espoon ympäristöön lyhytaikaisesti.

Pelastustoimen yhteisten tietojärjestelmien käyttöönotto tulee nostamaan hyvinvointialueen kustannuksia nykyisistä Espoon ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen vuosikustannuksista noin 200 000 € (Onnettomuuksien ehkäisy 60 000 €, kenttäjohtojärjestelmä 130 000€).

Esitetyn asetusluonnoksen 3 § 2 momentin 7 kohdan mukaan avustuksen käyttö julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015) tarkoitettujen liittymien ja palvelujen muutoksista ja perustamisista aiheutuviin kustannuksiin siltä osin, kun kustannuksen aiheutuvat uudistukseen liittyvän lainsäädännön voimaantulosta, on tärkeä, sillä hyvinvointialueelle siirtyessä on pelastustoimessa ja ensihoidossa otettava ao. palvelut käyttöön ja muutos luo ehdottoman takarajan käyttövelvoitteelle. Ohjaaminen yhteisiin palveluihin tai yhteisesti kehitettäviin palveluihin sekä osallistaminen niiden kehittämiseen on kansallisten resurssien käytön kannalta merkittävä kannustin.

Julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annettu laki (13.1.2015/10, ns. "TUVE-laki") 26 § edellyttää, että lain 3 §:ssä tarkoitetun viranomaisen ja turvallisuusverkon muun käyttäjän on otettava turvallisuusverkon palvelut käyttöönsä viimeistään silloin, kun 7, 9 ja 11 §:ssä tarkoitetut palvelut ovat käytettävissä ja kyseistä palvelua vastaavan itsenäisesti hankitun palvelun palvelusopimus on päättynyt. Lain 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa on määritelty pelastuslaissa (379/2011) tarkoitetut pelastustoimen viranomaiset ja 10 kohdassa terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitetut ensihoitopalvelusta vastaavat viranomaiset. Tällaisena viranomaisena toimii tällä hetkellä mm. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos. Hyvinvointialueeseen liittyminen on pelastuslaitoksen kannalta sellainen muutos, että käyttövelvoite astuu voimaan.

Jotta pystytään turvamaan siirtymä hyvinvointialueille, tulee hallinnon turvallisuusverkon infrastruktuuri rakentaa Länsi-Uudenmaan pelastustoimen ja ensihoidon käyttöön valmiiksi ennen hyvinvointialueiden toiminnan aloittamista. Tämä edellyttää riittävää muutosrahoitusta sekä myös tulevan palvelun rahoitusta sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa laissa (1226/2013) määritellyltä turvallisuusverkon tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja integraatiopalvelujen tuottajalta (Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori) sekä Suomen Erillisverkot Oy:ltä (TUVE-lain 8 §:ssä määritelty viranomaisradioverkon sekä viranomaisten aikakriittisen laajakaistaisen matkaviestinnän tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottaja) riittävää palvelukykyä.

Siirtymävaiheessa tarvitaan rahoitusta lisäksi päätelaitteiden hankinta- ja leasingmaksuihin sekä tarvittavien yhteyksien luomiseen toimipisteisiin ja toimialariippumattomien järjestelmien käyttöön hyvinvointialueen toimintaympäristössä siten, että ne ovat käytettävissä myös hallinnon turvallisuusverkon käyttöympäristöstä (pelastustoimi ja ensihoito), jolloin pystytään optimoimaan tulevat käyttökustannukset (pätelaitteet, yhteydet, lisenssit).

Pelastustoimen osalta on edessä laaja kansallisten yhteisten järjestelmien käyttöönotto (onnettomuuksien ehkäisyn hankekokonaisuus sisältäen sähköisen asioinnin ja tiedolla johtamisen sekä viranomaisten yhteinen kenttäjohtamisjärjestelmä) ja jos nämä eivät ole valmiina hyvinvointialueiden aloittaessa, joudutaan nykyisiä palveluntuottajia käyttämään tulevasta tietojenkäsittely-ympäristöstä. Tämä voi aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia hyvinvointialueella ja siksi on erityisen tärkeää turvata näiden hankkeiden eteneminen määritetyssä aikataulussa.

Huomiot hyväksyttäviin kustannuksiin (4 §)

Esitetyn asetuksen 4 §:ssä (Hyväksyttävät kustannukset) ehdotetaan tarkennettavaksi, että ICT-palveluiden tuotannosta ja tuotannon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin sisällytetään ICT-palvelun suunnitteluvaiheen, mahdollisen hankintavaiheen sekä itse ICT-palvelun käyttöönoton kustannukset. Käyttöönotto sisältää tyypillisesti mm. seuraavia kustannusajureita: järjestelmän varsinainen toimitusprojekti sisältäen projektipäälliköt ja muut tarvittavat asiantuntija- ja testaajaresurssit, järjestelmän lisenssit ja käyttöoikeudet, mikäli ne ovat kerta- ja investointiluonteisia. Jos taas kyseessä on SaaS-tyyppiset vuosimaksulliset vuokralisenssit, ne ehdotetaan sisällytettävän toimintakustannuksiin. Lisäksi muita projektiluontoisia kustannuksia ovat mahdollisten järjestelmäintegraatioiden toteutukset, mahdolliset aineistomigraatiot ja konversiot, arkistoinnit, vanhojen järjestelmien alasajokustannukset, tietoturva-auditoinnit, ICT-ratkaisudokumentaation ja tiedonhallintalain edellyttämän muun dokumentaation laatiminen, koulutustarpeet ja toimituksen jälkeinen välitön kehitystarve esim. lainsäädäntövaatimuksiin, pakollisiin versio- ja tietoturvapäivityksiin ja virhekorjauksiin liittyen. Kaikki edellä mainitut kustannuserät on voitava sisällyttää muutuskustannuksiin.

Lisäksi on erityisesti huomioitava, että koska Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen perustaminen edellyttää useita yhtäaikaisia laajoja ICT-palveluiden muutos-, hankinta- ja käyttöönottoprojekteja, on selvää, että näitä projekteja joudutaan vaiheistamaan. Erityisesti perustietotekniikan projekteja on priorisoitava, koska ne luovat hyvinvointialueen ICT-ympäristön perustan, jonka päälle järjestelmäpalvelut rakennetaan. Tämän vuoksi osa ICT-palveluiden ylläpitokustannuksista realisoituu jo väliaikaishallinnon aikana valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa. Tämän vuoksi ICT-muutostukikustannuksien tulee kattaa myös ICT-palveluiden ylläpitokustannuksia vaiheistetun hankesuunnitelman mukaisesti. Lisäksi on syytä tarkentaa, että järjestelmän jatkuvista palveluista aiheutuvia kustannuksia ovat ohjelmistolisenssien ja käyttöoikeuksien lisäksi myös järjestelmätoimittajien erillislaskuttama järjestelmäkohtainen ylläpitotyö ja laadun ja lainmukaisuuden varmistus, joiden tulisi olla hyväksyttäviä toimintakustannuksia.

Länsi-Uudenmaan väliaikaishallinto joutuu rekrytoimaan ja hankkimaan ostopalveluina huomattavan määrän hankinta-, projekti- ja ICT-asiantuntijoita muutoshankkeeseen. Myös kuntien ICT-asiantuntijaresursointia joudutaan vahvistamaan joko rekrytointina tai ostopalveluina valmistelun ja toimeenpanon aikana, jotta ICT-palveluita kyetään siirtämään hyvinvointialueelle. Em. asiantuntijaresursoinnin ICT-laitteiden ja -lisenssien kustannukset on sisällytettävä ICT-muutuskustannuksiin. ICT-laitteiden osalta tulisi hyväksyä myös omahankinnat laitevuokrauksen rinnalla (esim. päätelaitteet).

Muita ehdotettuja pykälää koskevat huomiot

1 § liittyvät huomiot:

Asetusluonnoksen 1 §:ssä määritelty ajanjakso 2021-2026 on tarpeellinen, koska on väistämätöntä, että muutuskustannukset jatkuvat käyttöönoton jälkeenkin. Asetuksessa on hyvä jo ennakoivasti varautua siihen, että jos toimeenpanon aloitus lykkääntyy, myös rahoituksen loppumisen tulee siirtyä vastaavasti. Toisaalta esitetään, että valtionavustuksen myöntäminen aloitetaan heti syksyllä 2021, jotta vaativat ja mittavat muutostyöt saadaan käynnistymään välittömästi hyvin tiukan kokonaisuakataulun varmistamiseksi.

5 § liittyvät huomiot:

Asetusluonnoksen 5 §:n esitys siitä, että valtionavustuksen maksamiseksi ei edellytetä valtionavustuksen saajan osallistumista rahoitukseen, on erittäin tärkeä hyvinvointialueuudistuksen läpiviemiseksi.

7 § liittyvät huomiot:

Asetuksen lausuntokierros jatkuu elokuuhun 2021, ja asetusmuistion mukaan tavoitteena on tehdä ensimmäiset tukipäätökset vuoden 2021 aikana. Samanaikaisesti erityisesti ICT-infrastruktuuripalvelujen toimeenpano on käynnistettävä jo alkusyksyllä 2021, jotta Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen toiminta voisi ylipäättänsä käynnistyä edes vuoden 2024 aikataulussa. Tukipäätöksen täytäntöönpanolla on em. syistä hyvin kiire ja asetuksessa tulisi ottaa kantaa ennen tukipäätöstä aiheutuneiden kustannusten käsittelyyn, jotta väliaikaishallinnolla on tosiasiallinen mahdollisuus käynnistää hyvinvointialueen toimeenpano. Toimeenpanon riskitaso Länsi-Uudenmaan alueella on hyvin korkea muihin alueisiin verrattuna, koska toimeenpanon pohjalla ei ole kuntayhtymää tai sairaanhoitopiiriä ja se edellyttää kymmenen kunnan sote-palvelujen yhdistämistä sekä hallinnon käynnistämistä ns. ”tyhjältä”.

Asetusta koskevat muut huomiot

Vaikka pelastustoimi on valmiiksi tulevan hyvinvointialueen toimija kokonaisuudessaan, on otettava huomioon, että kaikki se palvelu, mikä on tuotettu Espoon kaupungin toimesta tai sopimuksilla, on järjestettävä ja hankittava uudestaan. Tämä koskee erityisesti hallintoa ja tukipalveluja, ei niinkään pelastustoimea ja ensihoitoa.

On haastavaa käynnistää Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue täysin uutena hallinnollisena rakenteena. Pitkällä aikavälillä tämä tarjoaa mahdollisuuden tehokkaisiin ratkaisuihin, mutta muutosvaiheessa se lisää työmäärää, kustannuksia ja riskitasoa merkittävästi. Tämä poikkeaa monen muun hyvinvointialueen tilanteesta, jossa alueellisia rakenteita on aiempien ratkaisujen vuoksi jo olemassa. Lisäksi muualla kuin Uudellamaalla hyvinvointialueet voivat rakentua sairaanhoitopiirin jo olemassa oleviin hallintoratkaisuihin. Uudenmaan erillisratkaisusta johtuen hyvinvointialueiden organisaatiot rakennetaan kokonaan alusta, mikä lisää merkittävästi valmistelu- ja toimeenpanokustannuksia kaikilla ICT-palveluiden osa-alueilla (hallinnon järjestelmät, perustietotekniikka, sote ICT- ja digiratkaisut). Nykytilanteessa Länsi-Uudenmaan kymmenen kunnan ICT-ympäristö on palveluiden yhdistämisen näkökulmasta erittäin hajautunut. Lisäksi hankintajuridiikka asettaa suuria haasteita myös kuntien nykyisten ICT-palveluiden yhdistämiselle, ja monilta osin ICT-palvelut joudutaan hankkimaan kokonaan uusina.

ICT-ratkaisujen osalta tulee huomioida sote-rakenneuudistuksen muutosvaikutukset kokonaisuudessaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella ja kunnissa. Yleishallinnon ja ICT-infran palvelut ja niistä vastaava ICT-asiantuntijahenkilöstö tarvitaan jatkossa sekä Länsi-Uudenmaan kunnissa että hyvinvointialueella. Osa Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen ICT-hankinnoista ja kilpailutuksista tulee olemaan pitkiä prosesseja eivätkä ne tule valmiiksi nyt esitetyssä v. 2023 tavoiteaikataulussa. Tämä koskee erityisesti Länsi-Uudenmaan ICT-infran ja yleishallinnon ICT-ratkaisuja, jotka pitää rakentaa kokonaan uudelta pohjalta Länsi-Uudenmaalle nykyinen hankintalainsäädäntö huomioiden. Myös lukuisten erilaisten sote-järjestelmien välttämättömät konsolidaatiot ja keskinäiset integraatiot tulevat vaatimaan panostuksia usean vuoden ajan.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen perustamiseen ja toimeenpanoon liittyvät kustannukset

Valtion tulee huomioida sote-hyvinvointialueiden rahoituksessa panostukset em. uutena hankittaviin ja väliaikaisiin ICT-perusratkaisuihin sekä digiratkaisujen edistämiseen. Lisäksi on otettava huomioon, että kuntakohtaisia ICT- ja hankinta-asiantuntijalisäresursseja tarvitaan transition toteuttamiseen määrääjäksi, jotta tämä transiitio pystytään ylipäättänsä toteuttamaan. Länsi-Uudenmaan alueen pienimmät kunnat kärsivät jo nyt huomattavasta ICT- ja hankinta-asiantuntijaresurssien niukkuudesta, ja suurempienkin kuntien asiantuntijaresurssit ovat mitoitettu vain niiden omiin tarpeisiin. Kilpailu asiantuntevista ICT- ja hankinta-asiantuntijaresursseista on ollut kovaa jo ennen kansallista transiitotakin, joten riittävän määrääkaisen asiantuntijaresursoinnin

järjestäminen transitiota varten tulee olemaan haasteellista kuntien nykyisten palkkatasojen ja palkkauspoliittikkojen mukaisesti.

On välttämätöntä, että hyvinvointialueille myönnetään riittävää rahoitusta sekä valmistelu- että toimeenpanotyöhön. Väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoitus on turvattava erillisellä rahoituksella, eikä voida ajatella, että tarkoitukseen käytettäisiin kunnille jo myönnettyä valtioneuvoston asetuksen 7/2020 mukaista sote- ja pelastustoimen rakenneuudistuksen valmistelun rahoitusta. Asetusmuistion mukaisesti em. rahoituksessa kyse ei ole tulevan sote-uudistuksen toimeenpanosta, vaan voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvasta vapaaehtoisesta alueellisesta yhteistyön ja yhteisen valmistelun tukemisesta. Nyt kunnat rahoittavat rakenneuudistushanketta 20 %:lla.

Hankinta- ja sopimusteknisiä huomioita

Hyvinvointialueen käynnistämisen ja sen rahoituksen yhteydessä on välttämätöntä huomioida paitsi hankintalainsäädännön ja suunnitellun sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamista annetun lain (jäljempänä ”voimaansaattolaki”) sallimat mahdollisuudet sekä myös niiden asettamat rajoitteet.

Tuleva Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue poikkeaa monista muista tulevista hyvinvointialueista erityisesti siinä, ettei sen taustalla ole valmista organisaatiota, jonka hallintorakenteet olisivat siirrettävissä tai kopioitavissa uudelle hyvinvointialueelle, vaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue tulee perustumaan kymmenen eri kunnan sote-toimintojen yhdistämiselle niin, että esimerkiksi perus ICT-infran ja hallinnon ICT-ratkaisut jäävät siirtäville kunnille, ja Länsi-Uudenmaan on ratkaistava erittäin tiukassa aikataulussa, miten se kykenee vähintäänkin hankintajuridisesti oikein, mutta myös tarkoituksenmukaisuus varmistaa toteuttamaan käytännössä samanaikaisesti kaikki keskeiset usean tuhannen työntekijän organisaation toiminnan järjestämisen vaatimat ICT-hankinnat. Normaalisti mikään julkinen hankintayksikkö ei hankkisi yhtäaikaisesti näin suurta ICT-palvelukokonaisuutta alle kahdessa vuodessa. Tämä aiheuttaa sen, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen käynnistäminen vaatii huomattavia resursseja myös hankintatoimeen ja esim. muihin hyvinvointialueisiin verrattuna jo varhaisempaan vaiheeseen mahdollistettua rahoitusta (mm. ennen esitetyn asetuksen mukaista tukipäätöstä aiheutuneet kustannukset).

On tunnistettu, että hyvinvointialueen käynnistämisen vaiheen hankinnoissa voi olla mahdollista hyödyntää erilaisia toteuttamistapoja, joita voi tarvekohtaisesti olla useitakin ja joita koskeva tarkoituksenmukaisuusarvio on tehtävä hankintakohtaisesti huomioiden mm. tarpeen alkamisajankohta ja kesto sekä tarjolla olevat toteuttamistavat ja niiden väliset edut/haitat ja lainsäädännön asettamat reunaehdot. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen edellä mainittu muista hyvinvointialueista poikkeavat lähtökohtahaasteet huomioiden Länsi-Uudenmaan on kuitenkin välttämätöntä turvautua jo varhaisessa vaiheessa erityisesti hankintalain sallimiin sidosyksikköhankeisiin, koska etenkin kaikkia em. alueen hallinnon tarpeita ei ole esitettyssä aikataulussa mitenkään mahdollista toteuttaa esim. sote-toiminnan siirtävien kuntien sopimuksien

nojalla (kunnat tarvitsevat ao. sopimukset itse) taikka hankintalain mukaista kilpailuttamismenettelyä noudattaen aikataulu- ja resurssihaasteita johtuen.

Esitetyn lainsäädännön (voimaantulolaki ja sen osalta erityisesti väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja oikeudet) osalta jää kuitenkin epäselväksi mm. se, onko väliaikaisella valmistelutoimielimellä oikeus tehdä sellaisia oikeustoimia, joiden myötä hyvinvointialue voisi omistaa (edes määräajaisesti) osakkeita varmistaakseen esimerkiksi hyvinvointialueen toiminnan käynnistymisen kannalta välttämättömien ICT-palvelujen käynnistämisen sidosyksikköhankinnoin ja on myös asiaa sen tarkemmin perustelematta esitetty, ettei tämä olisi sallittua (Valtioneuvoston ICT-valmisteluryhmän materiaali 31.5.2021 ja <https://soteuudistus.fi/usein-kysyttya-hankinnoista>). Nyt esitetyn asetusluonnoksen 4 § 2 momenttia koskeva taustoitusta antaa kuitenkin toivoa Länsi-Uudellemaalle, kun asetuksen muistioluonnoksen sivulta 12 voi päätellä, että osakkeiden omistaminen voisi olla (ainakin määräajaisesti) mahdollista jo väliaikaisen valmisteluelimen aikana ja rahoituksella katettaisiin myös tällaisia kustannuksia. Tätä kohtaa toivotaan kuitenkin vielä selkeytettävän entisestään erityisesti huomioiden väliaikaiselle toimielimelle selkeästi suotava oikeus ao. oikeustoimiin.

Kuitenkin on selvää, että edellä mainittu väliaikaisen valmistelutoimielimen aikaisten sidosyksikköosakkuuksien mahdollisuuskin huomioiden, aikataulu sille, että aluehallinnolla pitäisi olla käytössään kaikki perus-ICT 1.3.2022 on kohtuuttoman tiukka. Hallintoa ja toiminnan järjestämistä tukevien ICT-palvelujen järjestäminen väliaikaisen valmisteluelimen toimesta olisi ehdotetussa aikataulussa (8 kk) jo itsessäänkin haastava mm. hankintalainsäädäntö huomioiden, mutta sitä vaikeuttaa entisestään se, että väliaikaisen valmistelutoimielimen järjestäytymiseenkin menee oma aikansa.

Kymmenen kunnan sote-toimintojen yhdistämiselle tuo haasteita myös esitetty näkemys (Valtioneuvoston ICT-valmisteluryhmän materiaali 31.5.2021 ja <https://soteuudistus.fi/usein-kysyttya-hankinnoista>) siitä, että sopimusten laajentaminen voi olla mahdollista vain tilanteessa, joissa kaikilla alueen toimijoilla on sopimus samasta palvelusta saman toimittajan kanssa tai kun sopimuksen laajentaminen on huomioitu alkuperäisessä kilpailutuksessa. ICT-valmisteluryhmän tulkinta on kestävämmän kymmenen kunnan sote-toimintojen muodostaman LU-hyvinvointialueen tarvitsemien palvelujen järjestämiselle. Ehdotetussa lainsäädännössä tai sen esitöissä tulisi päinvastoin tukea hankintalain 136 §:n 2 momentin 2 kohdan käytettävyyttä tällaisessa tilanteessa. Muussa tapauksessa tämä ICT-valmisteluryhmässä esitetty tulkinta estää palvelujen järjestämisen olemassa olevin sopimuksin tilanteessa, jossa esimerkiksi yhdeksän Länsi-Uusimaan kuntaa voisi siirtää saman toimijan kanssa samasta palvelusta tehty sopimuksensa hyvinvointialueelle, mutta kunnista vain yhdellä kunnalla ei ole vastaavaa sopimusta saman toimijan kanssa eikä sopimuksissa ei ole huomioitu niiden laajentamismahdollisuutta koko Länsi-Uusimaan alueelle. Em. siis huomioiden, että kuitenkin hankintalain 136 § 2 momentin 2 kohdan mukaisesti ja hankintalain edellyttämiä sopimusmuutosilmoitusmenettelyjä käyttäen ao. sopimukset voitaisiin laajentaa hankintalain mahdollistamin tavoin koko alueen hyödynnettäväksi. Käytännössä tämä johtaisi myös siihen, ettei puhtaita sote-sopimuksiakaan voitaisi ilman kokonaan uutta kilpailutusta konsolidoida Länsi-Uusimaan hyvinvointialueella, koska vain poikkeuksellisissa tapauksissa kaikilla kymmenellä kunnalla on sopimus samasta palvelusta saman toimittajan kanssa ja sopimukset sen perusteella

yhdistettävissä. Tämä johtaisi osaltaan myös entisestään laajempaan kilpailutustarpeeseen Länsi-Uudellamaalla ja aiheuttaisi tyhjäkäyntiä hyvinvointialueen toiminnan käynnistyessä sekä valtavasti kustannuksia, joihin rahoitus tulisi tällöin osaltaan ulottaa. Pahimmillaan tämä johtaisi myös potilasturvallisuuden vaarantumiseen.

Ehdotetun voimaannpanolain 65.3 §:ssä on kirjattu hyvinvointialueille mahdollisuus hyödyntää tietyissä tilanteissa ns. väliaikaisjärjestelyä hankintamenettelyn keston ajan. Tällaisia järjestelyjä on ehdotetun lainsäädännön mukaan sen edellytysten täytyessä mahdollista tehdä enintään vuoden 2024 loppuun asti. Ehdotus tuo Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle kiitettävän lisäkeino hankintojen toteuttamisen valikoimaan. Sen heikkoutena on kuitenkin säännöksen tulkinnanvarainen suhde hankintalakiin ja säännös vaatisi selkeytystä niin, että se olisi yksiselitteisesti verrannollinen esim. hankintalain mukaiseen suorahankintaperusteeseen. Lisäksi on huomioitava, että Länsi-Uudenmaan poikkeuksellinen tilanne huomioiden annettu siirtymäaika (v. 2024 loppuun) on liian lyhyt huomioiden mm. lukuisien laajuudeltaan ja merkitykseltään valtavien ICT-hankintojen kilpailuttamistarve samanaikaisesti. Esitetään, että siirtymäaika olisi voimassa v. 2026 loppuun saakka. Kun uudistus toteutetaan valtakunnallisesti samanaikaisesti ja kaikilla hyvinvointialueilla on yhtäaikaisesti mittava tarve sekä ICT- että hankinta-ammattilaisille, ei siirtymäaika ole riittävä – kansallisellakaan tasolla asiantuntijaresurssit eivät yksinkertaisesti riitä, vaikka rahoitusta olisikin tarjolla.

Markkanen Kimmo
Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos - Tukipalvelupäällikkö