

13.4.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntöne 6.4.2018 STM/1443/2018

Kuntaliiton lausunto SoteDigi-yhtiötä koskeviin säännöksiin maakunta- ja sote-uudistuksessa

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Kuntaliitolta lausuntoa sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten palvelujen ja yhteentoimivuuden kehittämiskeskusta (SoteDigi yhtiö) koskeviin säädösehdotuksiin. Yhtiön tehtävänä olisi kehittää maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisia palveluja maakuntien lukuun.

Kuntaliitto katsoo, että SoteDigi-yhtiön perustaminen ja sen yleinen toiminta-ajatus sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten digipalveluiden ja ICT-ratkaisujen kehittämisestä vastaavana yhteisenä toimijana ovat kannatettavia. Kuntaliitto kuitenkin haluaa nostaa esiin muutamia yhtiön rooliin, ohjausmalliin sekä tätä koskeviin säädösehdotuksiin liittyviä huomioita, jotka olisi syytä huomioida jatkovalmistelussa.

Yhtiön rooli ja tehtävien priorisointi

Sotedigi-yhtiölle on asetettu esitysluonnoksessa sekä mm. valtioneuvoston ns. toimiohjeessa merkittäviä tavoitteita mm. maakuntien sote-palveluiden kustannuskehityksen hillitsemisessä. Huomioiden että sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-kulut ovat maakunnille siirtyvien tehtävien osalta ainoastaan n. 3,5% toimintamenoista, ei merkittäviin taloudellisiin hyötyihin voida päästä ICT-kustannuksista itsestään säästämällä. Merkittävät hyödyt ovat saavutettavissa ainoastaan maakuntien palvelutoiminnan uudistamisen kautta. Tämä edellyttää, että yhtiö pystyy toteuttamaan maakuntien ja niiden asiakkaiden tarpeisiin vastaavia tietojärjestelmäratkaisuja ja että maakunnat pystyvät näitä ratkaisuja tehokkaasti hyödyntämään. Tämä huomioiden Kuntaliitto pitää tärkeänä, ettei yhtiölle suoraan aseteta sellaisia esimerkiksi kustannuskehityksen hillintään liittyviä tavoitteita, joiden toteutumisesta se ei voi itse vastata. Kuntaliitto esittää, että yhtiölle sen vastuulla olevien palveluiden tehokkaalle hyödyntämiselle kohdistettavat tavoitteet sekä niiden toteutumisen seurantakriteerit sovitaan jatkossa yhdessä maakuntien ja valtion välillä.

Kuntaliitto pitää erityisen tärkeänä, että yhtiön toimintaan kohdistuvat odotukset ovat realistisella pohjalla ja yhtiön tehtäviä priorisoidaan maakuntien toiminnan uudistamisen tarpeista käsin. Realistiset odotukset ja tämän edellyttämä tehtävien priorisointi on ehdottoman tärkeää koskien erityisesti yhtiön ensimmäisiä toimintavuosia, jolloin sen kyky ottaa tehtäviä hoidettavakseen on rajallinen. Selkeää priorisointia tarvittaisiin myös sen varmistamiseksi, että muutoksessa olevilla asiakasorganisaatioilla olisi kyky osallistua yhtiön vastuulla olevien palveluiden kehittämistyöhön huomioiden organisaatioissa samanaikaisesti käynnissä olevat laajat muutokset ja niiden edellyttämät resurssintarpeet.

Yhtiön ohjausmalli

Sotedigi-yhtiön onnistuminen sen asiakkaiden tarpeita vastaavien digitaalisten palveluiden kehittämistyössä edellyttää Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarkennuksia yhtiön ohjausmalliin. Palveluiden käyttäjäorganisaatioiden vahva panos kehittämistyön ohjaamisessa sekä siihen osallistuminen ovat edellytyksiä sille, että yhtiö pystyy toteuttamaan sille määriteltyjä tehtäviä asiakastarpeita vastaavasti, eikä kehittämistyö erkane kauas maakuntien ja palvelutuottajien



vastuulle olevasta ydintoiminnasta. Esitysluonnoksen sekä siinä viitattujen taustalinjausten (mm. valtioneuvoston periaatepäätös 28.6.2017 sekä yhtiötä koskeva toimiohje 28.11.2017) perusteella yhtiön palveluihin liittyvä kokonaisohjausmallia voi luonnehtia valtioneuvosto- ja ministeriövetoiseksi. Valtiolle ja valtioneuvostolle ehdotettuihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin sisältyy riittävän reagointikyvyn ja yhtiön asiakastarpeista lähtevän kehittämistyön ohjauksen näkökulmasta merkittäviä riskejä. Nämä riskit koskevat erityisesti yhtiön toimintaa ennen sen siirtämistä (pääosin) maakuntien omistukseen. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että yksittäisten palveluiden kehittämistyön ohjaamisen lisäksi maakunnilla on tosiasiallinen ja suora mahdollisuus vaikuttaa Sotedigi-yhtiötä koskeviin strategisiin päätöksiin sekä palvelutarjoaman kehittämiseen myös ennen maakuntien mukaantuloa sen omistajiksi. Tämän varmistamiseksi valti- onohjauksen roolia tulisi ohjauskokonaisuudessa selkeämmin rajata vain strategisesti merkit- täviin ja eri kansallisten toimijoiden työnjaon näkökulmasta välttämättömiin kysymyksiin.

Yhtiön suhde maakuntien ICT-palvelukeskus Vimanaan, sekä muihin kansallisiin toimijoihin

Esityksen mukaan SoteDigi Oy toimisi yhteistyössä Vimana Oy:n kanssa siten, että SoteDigi Oy:n kehittämishankkeiden tuotokset siirtyisivät Vimana Oy:lle, joka vastaa niiden jakelusta asiakkaille. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on perusteltua, että Vimana voisi toimia soveltu- vin osin SoteDigin vastuulla olevissa keskitetyissä palveluissa edellytetyjen alusta-, infra- struktuuri- ja tukipalveluiden järjestäjänä. Vimanan roolin tulisi kuitenkin olla ensisijaisesti SoteDigin alihankkija ja SoteDigi:llä tulisi säilyä kokonaisvastuu asiakkaille myös Vimanalta alihankkimiensa palveluiden osalta. Työnjako on perusteltu, koska SoteDigi:n palvelut ovat pääosin vaiheittain kehittyviä, joka edellyttää tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä maakuntien kanssa ja SoteDigi:ltä valmiutta tietojärjestelmäratkaisujensa koko elinkaaren aikaiseen hal- lintaan. Asiakasnäkökulmasta on oleellista, että SoteDigi:lle määritellyn palvelukokonaisuuden toimivuudesta vastaa yksi vastuutaho, joka pystyy vastaamaan palvelukokonaisuudesta myös alihankkijoidensa osalta. Selkeällä vastuunjaolla on myös merkitystä tilanteissa, joissa SoteDi- gin tehtäviin sisältyy terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (629/2010) mää- ritelmän mukaisia ohjelmistoja.

Lakiluonnoksen mukaan SoteDigi yhtiön palveluita on Vimana Oy:n kautta tuotteita mahdol- lista tietyin rajoituksin myös tarjota yhtiömuotoisille, kilpailuilla markkinoilla toimiville organi- saatioille. Tällä viitattaneen maakuntalakiesityksen 118 § mukaiseen palveluvelvoitteeseen, jonka mukaisesti Vimanan *”tulee ylläpitää ja tarjota maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja 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 Vimanan ja Maa- kuntien välisen sidosyksikköaseman vaarantamista. Tilanteessa jossa palveluiden ulosmyyntiä muille kuin Vimanan omistajille koskevat kansallisen hankintalain tiukat 5% / 500 000€ ulos- myyntirajat, ei maksullisten palveluiden tasapuolinen tarjoaminen yksityisen sektorin toimi- joille (tuhansia yrityksiä ja ammatinharjoittajia) ole käytännössä mahdollista. Ainoa vaihto- ehto näin ollen olisi, että palvelut tarjotaan yksityisen sektorin toimijoille veloituksetta. Koska kuitenkin valinnanvapauslain 118§ mukaisesti maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveys- keskuksille ja suunhoidon yksiköille on vastaavat palvelut hinnoiteltava markkinaperusteisesti, uhkaa tämä aiheuttaa asiakkaan näkökulmasta kilpailutilanteessa olevien toimijoiden yhden- vertaista kohtelua. Kuntaliitto esittää, että palveluiden tarjoamista yksityisille toimijoille kos- kevasta (maakuntalain) palveluvelvoitteesta luovutaan, tai että säädös siirretään koskemaan Vimanan sijaan Sotedigi-yhtiötä ja sitä täsmennetään siten että palveluvelvoite koskisi myös maakunnan liikelaitoksen sote-keskuksia ja suun hoidon yksiköitä. Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että markkinoilla toimivia yrityksiä ja ammatinharjoittajia ei ole määritelty lakiluonnoksen perusteluissa sotedigi yhtiön asiakkaiksi.

Myös Sotedigiyhtiön työnjako sekä olemassa olevien kansallisten toimijoiden erityisesti Kelan ja THL:n, mutta myös alueellisten inhouse-yhtiöiden kanssa tulisi tarkentaa mahdollisimman pikaisesti jo olemassa olevien palveluiden kehittämistyön jatkuvuuden ja uusiin palveluihin liittyvän päällekkäisen kehittämistyön ehkäisemiseksi.

Käyttövelvoite

Esitysluonnoksen mukaan kehittämiskeskuksen asiakkailta on velvollisuus käyttää yhtiön omistajien yhteisesti sopimien kehittämishankkeiden tuloksia. Kehittämiskeskuksen asiakkaita

voisivat olla maakunnat ja maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitetut maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, sekä valtio. Lisäksi ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin kehittämiskeskuksen tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista.

Kuntaliitto pitää perusteltuna mallia, jossa yhtiön omistajat sopivat yhteisesti yhtiön vastuulle annettavista tehtävistä sekä niiden rahoittamisesta osapuolia sitovasti ja että omistajat sitoutuvat yhtiön tuottamien yhteisten palveluiden hyödyntämiseen. Valtioneuvoston asetuksella annettavia yhtiön tehtäviä ja palveluiden käyttövelvoitetta koskeva säädös on Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuitenkin ongelmallinen, kun se kohdistuu valtiosta erillisiin itsehallinnollisiin maakuntiin. Esitetty asetuksenantovaltuus ei myöskään Kuntaliiton näkökulmasta täytä perustuslain 80 §:n johdosta asetuksenantovaltuuksiin perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettua vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 38/2013 vp, s. 3/II—4/I). Perustuslakivaliokunta on korostanut mm. aiemmassa sote-lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittävällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta. Huomioiden että lakiluonnoksessa yhtiön tehtävät ovat määritelty hyvin suurpiirteisesti (”sosiaali- ja terveydenhuollon digitaaliset palvelut”), voidaan esitysluonnoksen katsoa olevan ehdotetun asetuksenantovaltuuden osalta puutteellinen.

Ehdotetulla käyttövelvoitesäännöksellä rajoitettaisiin myös maakuntien mahdollisuutta hankkia palveluita suoraan markkinoilta ja tällä voi olla vaikutuksia markkinoilla toimivien yritysten asemaan. Esitysluonnoksesta puuttuvat kuitenkin kokonaisuudessaan ehdotetun käyttövelvoitteen kilpailuoikeudellinen ja hankintaoikeudellinen arviointi, jotka tulisi täydentää esitykseen erityisesti palveluiden käyttövelvoitetta koskevien vaikutusten arvioimiseksi. Kuntaliitto katsoo, että ehdotettu käyttövelvoite olisi ongelmallinen erityisesti hankintalain sidosyksikkösääntelyn näkökulmasta. SoteDigi-yhtiön ja sen omistajien välisen sidosyksikköaseman täyttyminen edellyttää (hankintalaki 15§), että yhtiön palveluita käyttävät ja rahoittavat hankintaviranomaiset voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa yhtiön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin, eikä yhtiö aja sellaisia etuja, jotka poikkeaisivat määräysvaltaa käyttävien hankintaviranomaisten eduista.

Malli, jossa yhtiön tehtävistä ja niiden käyttövelvoitteesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella yhdistettynä valtioneuvoston 28.11.2017 antamassa yhtiötä koskevassa toimiohjeessa mainittuihin valtioneuvoston erityisoikeuksiin (*veto-oikeus yhtiöjärjestyksen muuttamiseen, omistususuuskien muuttamisen, yhtiön vieraan pääoman enimmäismäärään, osakkeiden luovuttamisen sekä yhtiön sulautumisen, jakautumisen sekä selvitystilaan asettamisen suhteen. Tärkeimpien hankkeiden ja hankintojen toteuttamiselle yhtenäispolitiikan puitteissa*) voi Kuntaliiton näkemyksen mukaan rajoittaa merkittäväällä tavalla maakuntien mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa yhtiöön hankintalain edellyttämällä tavalla.

Kuntaliitto esittää, että lakiluonnoksessa esitettyä yhtiön omistajien väliseen sitovaan sopimukseen perustuvaa ohjausmallia kehitetään valtion ja maakuntien välillä yhtiön tuottamien palveluiden laajan hyödyntämisen varmistamiseksi, mutta yhtiön asetuksella annettavasta käyttövelvoitteesta luovuttaisiin yhtiön sidosyksikköasemaan liittyvien oikeusvarmuusriskien pienentämiseksi. Mikäli kuitenkin käyttövelvoitteesta ei luovuta, tulisi sen soveltamisen kohdetta tarkentaa ja sitä rajata koskemaan ainoastaan sellaisia kohteita joissa käyttövelvoitteen käyttäminen on ehdottoman välttämätöntä asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja palveluintegraation edellyttämän tiedonkulun ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Käyttövelvoitetta koskevissa tapauksessa tulisi myös varmistaa, ettei käyttövelvoitteen alaisissa palveluissa asiakkaan näkökulmasta kilpailuasetelmassa toimivia vaihtoehtoisia palveluntuottajia, mukaan lukien maakunnan liikelaitoksen sote-keskus ja suun terveydenhuollon yksikkö, sekä asiakasasetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavien palveluiden osalta myös maakunnan liikelaitos, ei aseteta eriarvoiseen asemaan.

Osakeomistuksen jakautuminen

Esitysluonnoksen mukaan kehittämiskeskuksen osakkeista vähintään 33,4 prosenttia jää valtion omistukseen ainakin vuoden 2025 loppuun saakka ja palvelukeskuksen maakuntien omistukseen tulevat osakkeet jakautuvat maakuntien kesken niiden asukasluvun mukaisessa suhteessa. Esitetty malli johtaa siihen, että maakuntien 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 yhdenvertaista asemaa yhtiön omistajina ja sen strategisten tavoitteiden ja tärkeiden päätösten ohjajina. Tämän varmistamiseksi Kuntaliitto esittää, että yhtiön omistusosuus maakuntien osalta jakautuisi tasaisesti kaikille maakunnille.

Muita huomioita

Kuntaliitto katsoo, että yhtiölle esitettyä tuottovaateen järkevyyttä tulisi harkita tilanteessa jossa yhtiö saa kaikki tulonsa pääosin omistajiltaan eli maakunnilta. Lisäksi Kuntaliitto pitää tärkeänä, että yhtiön vastuulla olevissa palveluissa kielikysymykset tulee huomioida alusta lähtien toteuttamalla yhtiön vastuulla olevat palvelut monikielisinä eri kansalais- ja ammattilaiskäyttäjryhmät huomioiden.

Vaikka sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen ja tuottamisen vastuut ovat siirtymässä kunnilta maakunnille, tulee kunnille jäämään monia sote-palveluihin läheisesti liittyviä tehtäviä ja vastuita (mm. hyvinvoinnin edistäminen ja sivistystalveluihin sisältyvä oppilashuolto). Niiltä osin kun sotedigi-yhtiön palveluihin tulee sisältymään sellaisia palveluita, jotka tukevat Kuntien ja maakuntien välistä yhteistyötä tulisi myös Kunnat huomioida keskeisenä sidosryhmänä yhtiön palveluita ja niiden kehittämistä koskevissa kysymyksissä.

SUOMEN KUNTALIITTO



Tarja Myllärinen
johtaja, sosiaali- ja terveysasiat



Karri Vainio
erityisasiantuntija