Valtiovarainministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö 1.5.2017

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kokous 20.4.2017

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pyysi valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallisesti vastauksia valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunnossa esitettyihin huomioihin (lausunnon s. 5). Muistio on valmisteltu em. ministeriöiden asiantuntijoiden yhteistyönä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan uudistuksen onnistumisen kannalta keskeistä on:

VTV huomio:
- laatia maakuntien ja valtion viranomaisten yhteisen valmistelun pohjaksi suunnitelma koko maan kattavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen edellyttämistä tietojärjestelmätarpeista ja vaatimuksista sekä turvata suunnitelman systemaattisen ja pitkäjänteisen toteuttamisen edellyttämä rahoitus uudistuksen alkuvuosina

Vastaus:
Sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon strateginen ohjaus perustuu sosiaali- ja terveysministeriön Tieto hyvinvoinnin ja uudistuvien palvelujen tukena - Sote-tieto hyötykäyttöön -strategiaan https://www.julkari.fi/handle/10024/125500. Sosiaali- ja terveysministeriö on toimeenpanoa varten tuottanut yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurisuunnitelman. Laadittu kuvaus sisältää terveydenhuollon ja sote-yhteiset KA-kehittämiskohteet vuoteen 2020 asti. Koska lainsäädännön valmistelu on tapahtunut rinnakkain ja osittain suunnitelman valmistumisen jälkeen, tullaan suunnitelmaa täydentämään ja priorisoimaan, kun säädöspohja on kiinnittynyt lopullisesti. Valinnanvapauden tietojärjestelmien osalta tarkentava arkkitehtuurityö on käynnissä ja vastaavalla tavalla tullaan sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuden indikaattoreihin laatimaan täsmennetyt arkkitehtuurit.

Sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä valtiovarainministeriön kanssa tehnyt laskelmat uudistuksen toimeenpanon edellyttämästä rahoituksesta. Määrärahaesitysten keskeinen tavoite on uudistuksen toimeenpanon ja sen edellyttämän koordinaation varmistaminen sekä valtakunnallisissa että tulevien maakuntien ICT-palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa suunnitellussa aikataulussa. Uudistuksessa tavoiteltavat kustannussäästöt edellyttävät lisäksi merkittäviä investointeja digitalisaatioon.

Maakunnan perustamisen vaatimien tarkkojen kustannusten ja kohdennettujen euromäärien arvioiminen valmistelun tässä vaiheessa on edelleen haasteellista. Aikaisempien sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymien perustamisen sekä tietojärjestelmien konsolidointi- ja hankintakustannusten perusteella voidaan arvioida maakuntien perustamisen edellyttävän noin 400 - 500 miljoonan euron investointeja valtakunnallisiin sekä maakuntien tietohallintoon ja tietojärjestelmiin. Myöhemmin toiminnan muutoksen avulla säästöjä tuovien, investointien kustannuksiksi on arvioitu yli 1 000 miljoonaa euroa. Arvio sisältää sekä käynnissä olevat että uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi suunnitteilla olevat kehittämishankkeet.

VTV huomio:
- varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon tietoarkkitehtuurin, ICT-palvelujen ja tietohallinnon vahva kansallinen ja maakunnallinen ohjaus ja koordinaatio

Vastaus:
Taloudellisesti merkittävien investointien, joihin kuuluvat myös suuret ICT-investoinnit, suunnittelusta ja ohjauksesta koskeva sääntely on maakuntalaissa ja järjestämislaissa.

Maakuntataloudesta osana julkisen talouden suunnitelmaa ja maakuntien yhteistyöalueiden taloudellisesti merkittävistä ja muuten laajakantoisista investoinneista on säädetty maakuntalaissa (3 luku, 11 ja 12 §:t)). Maakuntien yhteen sovitetun investointisuunnitelman hyväksyy valtioneuvosto. Järjestämislaissa (19 §) on säännös sote tietojärjestelmäpalveluiden ja tiedonhallinnan muutosten ja uudistusten edellyttämästä valtioneuvoston päätöksestä, jota maakuntien on toteutettava. Em. säännösten perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan tarkemmin säätää mm. euromääristä, jonka ylittäviltä osin investointia on pidettävä merkittävänä tai poikkeuksellisen laajakantoisina sekä niistä teknisistä ja taloudellisista vaatimuksista tietojärjestelmäpalveluiden muuttamiselle tai uuden järjestelmän hankkimiselle.

Maakuntalain ja järjestämislain säännösten ohella maakuntien tietohallinnon ohjaukseen sovelletaan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettua lakia (634/2011, tietohallintolaki). Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus muuttaa tietohallintolain soveltamisalaa siten, että maakunnat kuuluvat sen soveltamisalaan. Tietohallintolain mukaisia valtiovarainministeriön yleisen ohjauksen ja ministeriöiden toimialakohtaisen ohjauksen keinoja ovat kokonaisarkkitehtuuri ja yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon arkkitehtuurin tarkentaminen ja muutossuunnittelu on käynnissä sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa ja sitä tehdään yhdessä alueiden edustajien kanssa. Maakuntien arkkitehtuurisuunnittelu on käynnistymässä ja sitä myös tehdään yhteisenä vuoropuheluna maakuntauudistuksen valmistelussa mukana olevien tahojen kanssa.

Valtiovarainministeriöön ollaan perustamassa ja resursoimassa ohjausyksikköä (maakuntien resurssiohjaus). Vastaava ohjausosasto perustetaan myös sosiaali- ja terveysministeriöön. STM:n ohjausosastolle sijoittuu myös ministeriön digitalisaation ja tiedonhallinnan ohjauksesta vastaava yksikkö. ICT:n ohjaus on osa maakuntien toiminnan ohjauksen ja resurssiohjausprosessia. Ohjausprosessit sovitetaan huomioimaan maakuntien itsehallinnollisuuden vaatimukset. Tietohallinnon ohjausta, yhteistä arkkitehtuuria ja muutoksen toteuttamisen haasteita on käsitelty tarkemmin VM:n asiantuntijalausunnossa valiokunnalle.

VTV huomio:
- toteuttaa vuosina 2017–2018 valtakunnallisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tietorakenteiden ja tietoarkkitehtuurin yhtenäistäminen, laatu, ylläpito ja kehittäminen mm. kansallisen koodistopalvelutoiminnan pohjalta. Tässä työssä tärkeä osa on kansallisen sähköisen potilastietojärjestelmän, Kanta-palvelujen, kehittäminen sekä sosiaalihuollon asiakastietojen integraatio Kanta-palveluihin (Kansa-hanke). Samassa yhteydessä tulee ratkaista myös potilas- ja asiakastietojen siirtoon ja käsittelyyn sekä potilas- ja asiakasturvallisuuteen liittyvät tietosuojakysymykset.

Vastaus:
Yhtenäisten tietorakenteiden, tietoarkkitehtuurin, standardien ja avointen rajapintojen merkitys on erittäin suuri sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kehittämisen kannalta. Tämä kokonaisuus on nostettu yhdeksi painopistealueeksi sekä edellä mainitussa Sote-tieto hyötykäyttöön strategiassa että kokonaisarkkitehtuurisuunnitelmassa. Valtakunnallisen soteICT-kehittämisyhtiön projektiryhmä on esittänyt toiminnan vahvistamista myös sote-arkkitehtuuriosaamisen, -menetelmien, -kuvausmallien, sekä parhaiden käytäntöjen tuki- ja kouluttamisvastuiden osalta. Lisäksi tulisi vahvistaa kansainvälisen sote-standardoinnin seurantaa ja soveltamista maakuntien tarpeisiin yhdessä standardointiorganisaatioiden kanssa.

Kanta-palveluiden kehittämistä jatketaan suunnitelmallisesti ja käyttöönotot laajenevat erityisesti yksityisen sektorin potilastiedon arkiston osalta. Koko julkinen sektori on liittynyt potilastiedon arkistoon. Suunnittelu on käynnissä sote-uudistuksen edellyttämistä muutoksista (esimerkiksi rekisterinpito ja valinnanvapauden vaikutukset). Sosiaalihuollon asiakastietojen integrointi Kanta-palveluihin on hankkeena käynnistynyt 2016 ja etenee suunnitelman mukaisesti.

Potilas- ja asiakastietojen käsittelyyn liittyvät tärkeimmät muutokset sisältyvät lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007). Lausunnolla keväällä 2017 olleessa lakiluonnoksessa tarkennettiin erityisesti asiakas- ja potilastietojen käyttöä sekä niihin liittyviä suostumus- ja kieltokäytäntöjä, käyttöoikeuksia ja käytön seurantaa ja valvontaa. Valmistelussa on otettu huomioon myös EU:n uuden tietosuoja-asetuksen, [(EU) 2016/679] implementointi.

VTV huomio:
- varmistaa maakuntiin ja valtakunnalliseen ICT-palvelukeskukseen riittävä osaaminen ICT-palvelujen määrittelystä, hankinnoista, sopimushallinnosta, projektinhallinnasta ja järjestelmien käyttöönotosta

Vastaus:
ICT palvelukeskuksen resursointi on mahdollista aloittaa kun palvelukeskus on perustettu. Em. osaamisalueet on tunnistettu liiketoimintasuunnitelmassa sellaisiksi joissa palvelukeskuksella tulee olla osaamista ja asiantuntijoita maakunnille tarjottavaksi. Valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy:tä koskevaa lainsäädäntöä ollaan muuttamassa niin, että maakunnat ja maakuntien tytäryhteisöt voivat vapaaehtoisesti käyttää Hanselin toteuttamia kilpailutuksia sekä hankinta- ja asiantuntijapalveluita.

Keha keskukselle on myönnetty rahoitusta palvelukeskuksen perustamiseen ja osaamisen hankinnalle vuodelle 2017 ja sitä koskeva varaus on julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) vuosille 2018-2019.

Valtiovarainministeriö toteuttaa yhdessä eri asiantuntijatahojen (ml. maakunnat) kanssa sopimukset ja hankinnat -ohjeistuksen/mallidokumentin laadinnan ja se pyritään saamaan valmiiksi ennen väliaikaishallinnon aloittamista.

Talousarvioon ja JTS:aan varatulla alueellisella muutostuella avustetaan maakuntien liittojen ja maakuntien väliaikaishallinnon toteuttamaa maakunnan perustamista ml. ICT:n välttämättömiä resursointeja ja ulkopuolisen asiantuntemuksen hankintaa.

VTV huomio:
- perustaa valtakunnallinen ICT-palvelukeskus riittävän ajoissa ennen uudistuksen voimaantuloa ja määritellä palvelukeskuksen maakunnille tarjoamat palvelut. Palvelukeskuksen toiminnan käynnistämisessä tulee ottaa huomioon aiemmat vastaavien järjestelyiden kokemukset (esim. Valtori). Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että olemassa olevat IT-sopimukset voivat olla voimassa useita vuosia ja että uuden yhteisen ratkaisun kehittäminen ja lukuisten voimassa olevien järjestelmien ylläpitäminen samaan aikaan on kallista ja työlästä.

Vastaus:
ICT-palvelukeskuyksen perustamisesta vastaa TEM ja Elyjen ja TE-toimistojen Keha-keskus. Palvelukeskuksen perustaminen on tarkoitus toteuttaa 1.7.2017 mennessä. Keha keskus on jo käynnistänyt maakuntien ICT-sopimusten keräämisen ja läpikäynnin mm. tunnistaakseen sopimusten päättymisajankohdat ja potentiaaliset päällekkäisyydet. Maakuntien aloittaessa on kuitenkin todennäköistä, että sopimuskausien ja vuoksi rinnakkaisia sopimuksia joudutaan ylläpitämään ja niistä aiheutuu kustannuksia. ICT-palvelukeskusasiaa on käsitelty tarkemmin VM:n asiantuntijalausunnossa valiokunnalle

VTV huomio:
- varmistaa, että ennen maakunnille siirtyvien tehtävien vastaanottoa jokainen maakunta rakentaa toiminnalleen ICT-infrastruktuurin ja palveluja tukevat tietojärjestelmät ottaen huomioon valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen

tarjoamat palvelut sekä maakuntien yhteiset ICT-investoinnit ja hyödyntäen tähänastisia sote-ICT-kehittämishankkeiden kokemuksia ICT-ratkaisujen rakentamisesta ja integraatiosta. Maakunnissa, joissa sote-palvelujen tarjonta on laajaa, asiakkaan todellinen vaikutusmahdollisuus omiin palveluihinsa edellyttää tehokasta ja korkeatasoista informaatiojärjestelmää valittavista palveluista ja niiden sopivuudesta asiakkaan tarpeisiin.

Vastaus:
Maakuntien ICT-infrastruktuurin rakentamisessa on edettävä siten, uusia ICT-ratkaisuja ja hankintoja tehdään vain välttämättömissä määrin ja tukeudutaan mahdollisimman paljon olemassa oleviin palveluihin ja sopimuksiin kuitenkin niin, että samalla tehdään välttämättömiä muutoksia tehokkuuden ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Maakuntien esivalmisteluun ja myöhemmin maakuntien väliaikaishallinnolle myönnetään avustusta ICT-infrastruktuurin perustamiselle maakunnalle. Palvelukeskuksen perustamista ja sen toteuttamia investointeja varten Keha keskukselle osoitetaan rahoitusta talousarvion mahdollistamissa määrin. Rahoitusta maakunnille on käsitelty tarkemmin VM:n asiantuntijalausunnossa valiokunnalle. Maakuntien ICT-infrastruktuurin rakentamisessa on otettava lisäksi huomioon, että maakuntien on käytettävä hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja hallituksen esitykseen sisältyvän näitä palveluja koskevan lainmuutosehdotuksen mukaisesti.

VTV huomio:
- järjestää eheän, luotettavan ja kattavan valtakunnallisen ja maakuntakohtaisen tilasto- ja indikaattoritiedon keruu sote-palvelujen laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden ohjauksen, seurannan ja kehittämisen tueksi.

Vastaus:
Sote-uudistuksen tavoitteiden varmistamiseksi ja toteutumisen seuraamiseksi on tärkeää luoda valtakunnallinen mittaristo. Mittareiden avulla kuvataan väestön hyvinvoinnin ja terveyden tilaa, arvioidaan palvelujen tarvetta sekä seurataan palvelujen laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia ja tehokkuutta.

Valtakunnallista mittaristoa voidaan hyödyntää kansallisessa ohjauksessa, palveluiden järjestämisessä ja tuotannossa, järjestäjien ja tuottajien vertailussa sekä valvonnassa.

Sote-valmisteluorganisaatioon kuuluva kustannus- ja vaikuttavuusryhmä (KUVA) on vuoden 2016 aikana laatinut ensimmäisen kokonaisehdotuksensa sote-mittaristoksi. Työ on aloitettu määrittelemällä käsitteitä, keräämällä olemassa olevia mittareita sekä tietoa mm. vaikuttavuuden, laadun mittaamisesta. Myös kansainvälisiä esimerkkejä mittaristosta on kartoitettu.

Alatyöryhmät ovat kehittäneet ehdotuksia mahdollisista mittareista eri ohjaus- ja tietotarpeisiin. Eniten mittareita on mietitty kansalliselle ja maakunnan tasolle, vähiten tuottajan ja asiakkaan tasoille. Alatyöryhmissä laaditut mittarit liittyvät mm. hyvinvoinnin ja terveyden tilan sekä hoidon ja palvelujen tarpeen kuvaamiseen, palveluihin ja palvelu- ja hoitoprosesseihin, kustannusvaikuttavuuden seurantaan sekä resursseihin. Joulukuussa 2016 käynnistyi uusi, viides alaryhmä, jonka tehtävänä on suunnitella mittariston toimeenpanoa.

Sote-projektiryhmä linjasi viime syksynä, että kiireellisintä on kehittää maakuntien ohjaukseen tarvittavia tietoja. Ensimmäiset mittarit olisivat käytettävissä jo maakuntien käynnistysvaiheessa 2017-2018. Vuoden 2019 alussa on tarkoitus saada käyttöön kattava mittaristo, joka pohjautuu lähinnä nykyiseen tietotuotantoon. Myös tuottajien vertailuun tarvitaan mittareita jo 2019. Osa mittareista vaatii kuitenkin tietovarantojen kehittämistä tai sisällöllistä uudistamista, joten tavoitteena on, että mittaristo olisi täysimittaisesti käytettävissä vuonna 2025.

KUVA-ryhmä koostuu keskeisistä asiantuntija- ja sidosryhmistä, ml. sote- ja kuntakentän edustus. Ryhmä on käynyt aktiivista vuoropuhelua muiden valmisteluryhmien kanssa ja keskeisiä linjauksia on esitelty projektiryhmässä. Työryhmän työtä tukee helmikuussa 2017 valmistuva selvitys uuden soten mittaristosta, jonka toteuttaa NHG. Lisäksi työryhmä toimii ohjausryhmänä Sitran Palvelupaketti-hankkeelle ja hyödyntää siinä tehtyä kehittämistyötä.

KUVA-ryhmän keskeiset ehdotukset on nyt koottu sote-uudistuksen projektiryhmälle valmisteltuun väliraporttiin. Väliraportissa kuvataan mittariston valinnan perusteita ja tarvittavan tietopohjan ja tietovarantojen kehittämistä.

Neljässä alaryhmässä on koottu yhteensä yli 1000 ehdotusta mahdollisiksi mittareiksi. Mittariston työstäminen jatkuu kuluvan vuoden aikana toimeenpanoalaryhmässä. Mittaristoa tuodaan lähiaikoina myös kommentoitavaksi THL:n Innokylään.

Tarkoitus on, että keväällä 2017 tuotetaan ensimmäiset maakuntien ohjaukseen tarvittavat mittarit ja pilotointi käynnistyy syksyllä 2017. Mittarityön edetessä on käynyt yhä selvemmäksi, että valtakunnallinen yhtenäinen mittaristo edellyttää laajaa tietopohjan varmentamista ja uusien varantojen luomista. Olemassa olevia tietopohjia (kuten rekisterit) on yhtenäistettävä. Lisäksi on priorisoitava, mille alueille tarvitaan uusia tietopohjia.
Väliraportti ja muuta tietoa kustannus- ja vaikuttavuusmittarien valmistelusta sekä tietojohtamisen tuesta löytyy alueuudistus.fi sivustolta: http://alueuudistus.fi/sote-uudistus/tietojohtaminen

Valtiovarainministeriö on asettanut Kuntien taloustietojen tilastoinnin ja tietohuollon kehittämisohjelman (Kuntatieto-ohjelma), jossa määritellään kuntien talouden määrityksiä ja niiden käyttöä koskevia JHS- suosituksia. Tehdyn työn pohjalta osana maakuntauudistusta valtiovarainministeriö on asettanut Maakuntien yhteisten taloustietojen määrittelyryhmän, jossa tuotetaan maakuntien taloustietoja koskevat JHS-määritykset ja niitä koskevat ohjeet.

Osana valtiovarainministeriön asettaman Kuntatieto-ohjelman toimeenpanoa Valtiokonttorille on annettu tehtäväksi kuntien taloustietojen automaattisen raportoinnin ja tietojen käytön tuen järjestäminen. Valtiovarainministeriö on pyytänyt Valtiokonttoria laajentamaan Kuntia koskevaa käyttöönottoprojektia kattamaan myös maakuntien taloustiedot. Lisäksi valtiovarainministeriö valmistelee osana maakuntauudistusta maakuntien koskevia talouden raportointia ja taloushallinnon järjestämistä koskevia säädöksiä, joilla tavoitellaan taloustietojen yhtenevyyttä.

Tietomääritysten teon ja raportoinnin käyttöönoton tavoitteena on tarjota maakunnille sekä niiden talous ja henkilöstöhallinnon palveluita tuottaville tahoille yhtenäiset taloustietojen määritykset ja ohjeen vuoden 2018 aikana. Tavoitteena on, että maakuntien taloustietojen raportointi Valtiokonttorin ilmoituspalveluun koskien maakuntien 2019 tietoja alkaa kuukausitasoisena helmi-maaliskuussa 2019 ja sisältää palvelukohtaiset kustannustiedot maakuntien vuotta 2019 koskevan tilinpäätösten valmistuessa. Kaikki maakuntien ilmoittamat taloustiedot tarjotaan eri tahojen suorittaman ohjauksen, seurannan ja muiden hallinnon tehtävien käyttöön välittömästi lähes viiveettä raportoinnin jälkeen. Osana Valtiokonttorin palvelua tuotetaan kootusta tiedosta ja muista yleisistä tilastotiedoista maakuntien taloutta koskevat indikaattorit.