SOTE- JA MAAKUNTA-UUDISTUS

HALLITUKSEN REFORMI

Valtioneuvoston selvitys eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 31.5.2017

Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpano

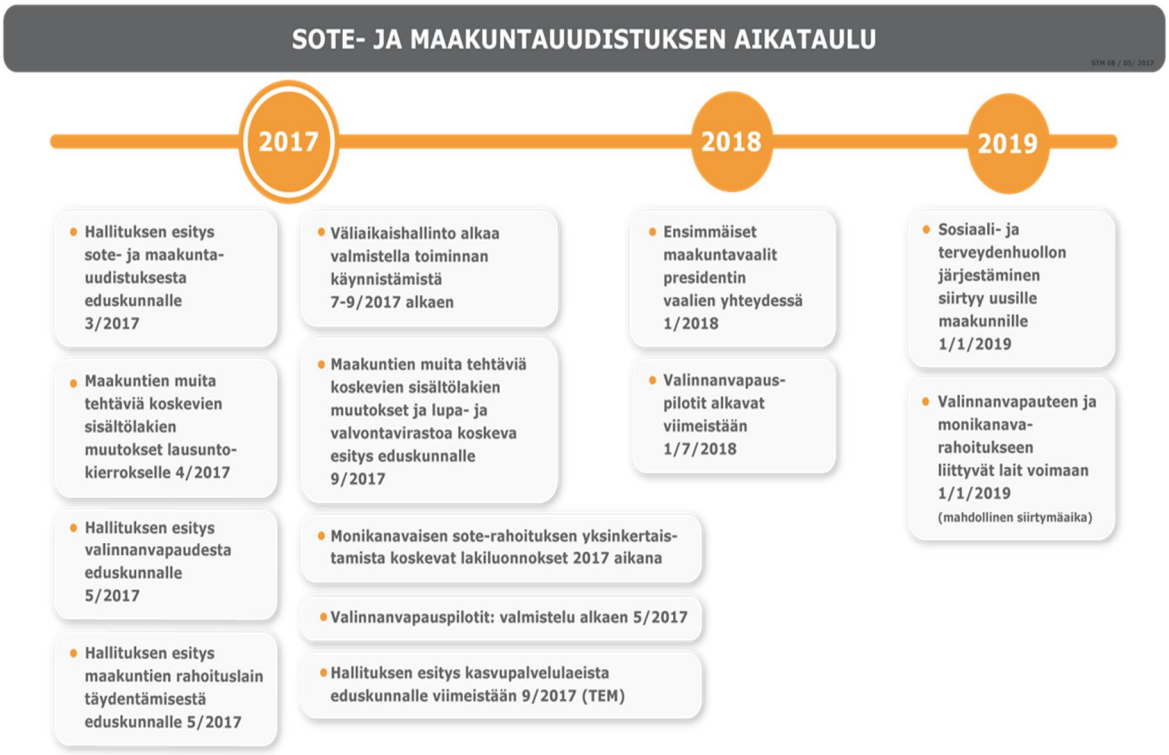
Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon edellyttämistä toimenpiteistä ja viitannut Suomen kuntaliitolta saatuun arvioon toimeenpanosta ja niiden aikatauluista (Kuntaliiton muistio 19.5.2017). Tässä esitetään valtioneuvoston selvitys perustuslakivaliokunnalle.

Kuntaliiton muistiossa 19.5.2017 kuvataan hyvin toimenpiteitä, joita uudistuksen toimeenpano edellyttää. Toimenpiteiden kuvaukseen ei ole huomauttamista.

Toimeenpanon kokonaisuus

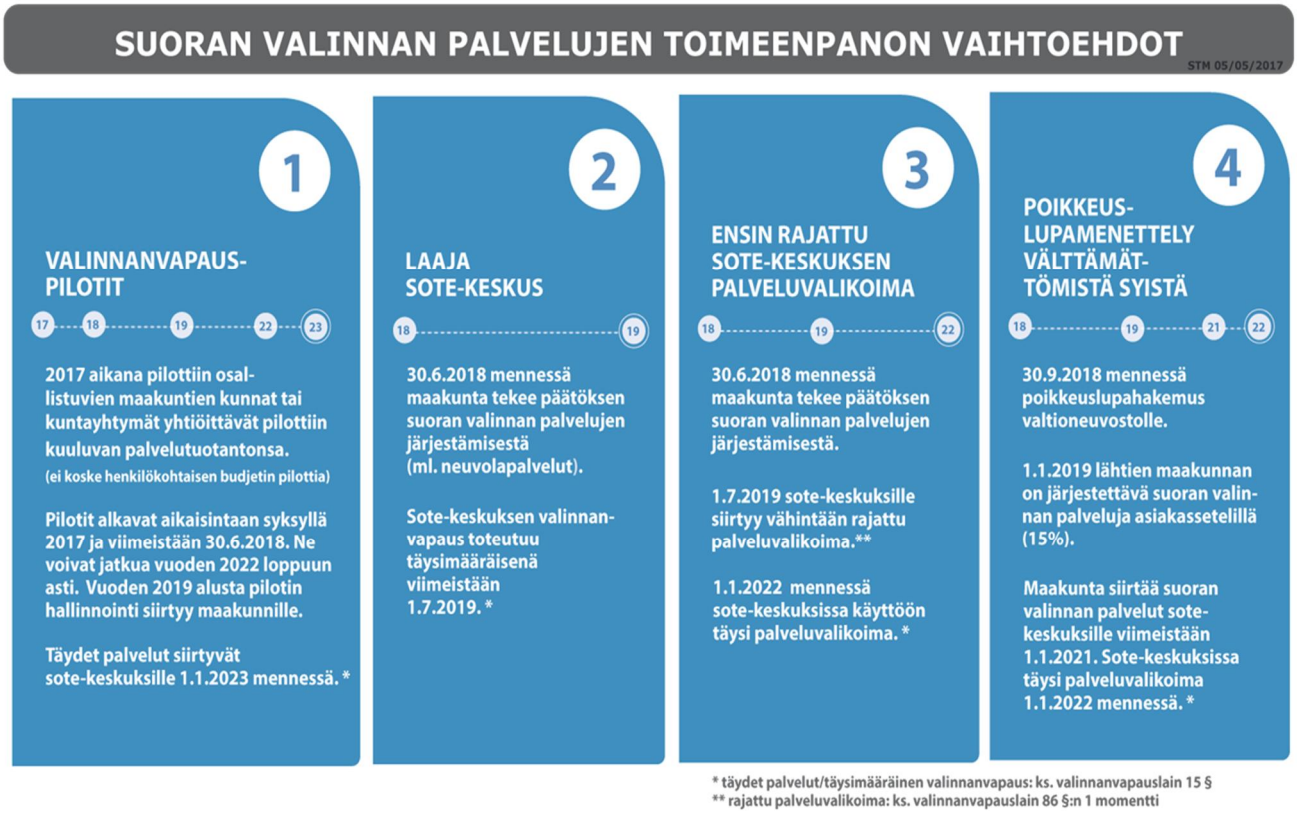
Uudistuksen toimeenpano edellyttää HE:n 15/2017 vp. mukaisen maakuntalain ja sote-järjestämislain voimaanpanolain mukaisia toimia tulevan maakunnan alueen kunnissa ja kuntayhtymissä sekä valtion viranomaisissa.

Toimeenpano on aikataulutettu eri vaiheisiin. Vaiheistuksella pyritään hallitsemaan toimeenpanon riskejä ja turvaamaan palveluiden häiriötön jatkuvuus.



Kuva: toimeenpanon vaiheet ja keskeiset osat.

HE 47/2017 vp. esitetyn valinnanvapauslain 12 luvussa lain 84-93 §:ssä säädetään valinnanvapausjärjestelmän toimeenpanosta, joka tulee järjestää maakunnittain. Valinnanvapauden toteutus on palveluiden jatkuvuuden ja perusoikeuksien turvaamiseksi jaettu vaiheisiin. Lisäksi laissa säädettäisiin maakunnan valinnanvapauden toteuttamiseen liittyvien päätösten vaiheista. Maakunnan tulee mainituissa säännöksissä mainitussa aikataulussa päättää tarkemmin valinnanvapauden toteuttamisaikataulusta ja käytännön mallista. Laissa säädetään perusvaihtoehdot, joiden mukaan maakunta voi päättää tarkemmin valinnanvapauden toimeenpanon jaksotuksesta. Maakunnan tulee päättää siitä, miten suoran valinnan palveluiden tuotantovastuu siirretään valinnanvapausyhtiöille viimeistään 30.8.2018. Maakunnan tulee päättää yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluvien toimintojen yhtiöiuttämissuunnitelmasta ja tuottajien korvauksista viimeistään 30.9.2018.



Kuva: valinnanvapauden toimeenpanon vaiheet

Valinnanvapauslain 88 §:ssä ja 89 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valinnanvapauden toimeenpanoa jouduttavista piloteista. Pilotit käynnistyvät syksyllä 2017. Niiden avulla sosiaali- ja terveyskeskusten toiminta voidaan aloittaa jo vuoden syksyllä 2018, mutta maakunta saa samalla jatkoaikaa valinnanvapauslain 15 §:n edellyttämän täyden palveluvalikoiman toteuttamiseen. Tarkoituksena on tällä mahdollistaa se, että maakunnissa voidaan nykytilan pohjalta toteuttaa nopeasti valinnanvapautta, mutta samalla voidaan kehittää riittävän ajan uusia palveluita ja valmistella valinnanvapauslain 15 §:n 2 momentin tarkoittamien erityistason konsultaatioiden siirtämistä sote-keskuksiin. Piloteissa valinnanvapauslain 15 §:n täyden palveluvalikoiman tulee olla saatavissa sote-keskuksilta 1.1.2023 lukien.

Uudistuksen toimeenpano edellyttää maakunnissa tehtävän valmistelun lisäksi valtakunnallista toimeenpanoa sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön sekä muiden ministeriöiden ja valtion eri virastojen ja laitosten toimesta sekä lisäksi muutostukea maakunnittaiseen valmisteluun. Valtakunnallisesta valinnanvapauden toimeenpanon muutostuesta säädetään valinnanvapauslain 94 §:sssä. Tehostettu muutostuki sisältäisi yhtiöittämisen valmistelutuen, tuottajien käytännön korvausmallin hinnoitteluineen ja laskentamalleineen sekä mallisopimusten laadinnan, sosiaali- ja terveyskeskusten palveluvalikoiman esimerkkien ja hyvien käytäntöjen koosteiden käytännön valmistelun sekä kansallisesti yhteisesti toteutettavat tietojärjestelmäratkaisut erityisesti asiakkuudenhallintaan ja toiminnanohjaukseen.

Maakunnallisen toimeenpanon ja muutostuen tiekartta

Maakunnittain tapahtuvaa toimeenpanoa ohjaa tiekartta, http://alueuudistus.fi/tiekartta.

Tiekartassa on yksityiskohtaisesti kuvattu toimeenpanossa valmisteltavia asioita ja toimeenpanon vaiheita. Tiekartan mukaan maakunnissa tehtävä valmistelu kattaa seuraavat asiat:



Toimeenpano jakautuu 4 eri vaiheeseen:

1. Esivalmistelu maakuntien väliaikaishallinnon toiminnnan käynnistymiseen saakka. Tavoitteena oli, että väliaikaishallinto voisi käynnistyä mahdollisimman aikaisin syksyllä 2017 kun maakuntauudistuksen ja sote-uudistuksen lait on hyväksytty ja vahvistettu. Alun perin tarkoituksena oli käynnistää väliaikaishallinto heinäkuussa 2017. Tämän viivästyminen lyhentää toimeenpanoaikaa. Esivalmistelussa luodaan perusta väliaikaishallinnon työlle ja valmistellaan alueen omaan näkemykseen perustuvaa maakunnan toteuttamista. Esivalmistelun yhteydessä alueen kunnat ja kuntayhtymät päättävät myös valinnanvapauspilotteihin osallistumisesta ja toteuttavat yhtiöittämisen. Valinnanvapauspilottien kriteerit ja aikataulu on julkaistu alueuudistus.fi -sivuilla, ks. http://alueuudistus.fi/valinnanvapaus/pilotit.

   Esivalmistelu tehdään kuntien ja kuntayhtymien kuntavaaleissa saadun poliittisen mandaatin ja valtion viranomaisten valtioneuvostolta tulevan poliittisen mandaatin ja ohjauksen mukaisesti. Valmistelussa painottuu maakunnan perustamisen ja toiminnan uudistamisen iso kuva sekä palveluiden sisällöllinen järjestäminen.

2. Maakunnan väliaikainen valmisteluelin, joka on voimaanpanolain edellyttämä valmisteluelin. Väliaikainen valmisteluelin vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen teknisestä valmistelusta. Valmistelussa tärkeitä asioita ovat sopimuksia ja omaisuutta koskevat selvitukset sekä maakuntavaalien järjestäminen.

3. Maakuntavaltuusto voi tammikuussa 2018 pidettävien maakuntavaalien perusteella käytännössä kokoontua ja järjestäytyä maaliskuusta 2018 lähtien. Maakuntahallinnon ensimmäisiä tehtäviä on maakuntahallituksen valinta ja maakuntajohtajan viran täyttäminen sekä mahdollisen sote-järjestämisjohtajan viran perustaminen ja täyttäminen sekä maakunnan hallintosäännöstä päättäminen. Samoin tärkeitä asioita on maakunnan strategiasta, joka sisältää maakunnan palvelutuotantostrategian, päättäminen sekä yhteistyöaloittain laadittavasta sote-järjestämislain 30 ja 31 §:n mukaisesta maakuntien yhteistyöalueen ehdotuksesta valtakunnallisiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiksi ja maakuntalain mukaisesta ehdotuksesta yhteistyöalueen investointisuunnitelmaksi sekä muista yhteistyöalueen yhteistyötä koskevista sopimuksista. Maakunnan tulee päättää myös maakunnan talousarviosta. Valinnanvapauslain perusteella maakunnan tulee tässä vaiheessa viimeistään 30.6.2017 mennessä päätös siitä, miten sosiaali- ja terveyskeskusten ja suunhoidon yksiköiden palvelut siirretään yhtiömuotoisille sote-keskuksille ja suunhoidon yksiköille sekä viimeistään 30.9. 2018 valinnanvapaustuottajien ehdoista ja korvauksista. Yhtiöittäminen tulee tehdä viimeistään vuoden 2018 aikana.

4. Järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2019 lukien. Tällöin tulevat myös käyttöön asiakasseteli, henkilökohtainen budjetti ja suunhoidon palvelut siirtyvät suunhoidon yksiköille.

Toimeenpanon tuki

Sosiaali- ja terveysministeriöön perustetaan eduskunnan käsittelyssä olevan järjestämislain 25 §:n mukaisesti ohjausyksikkö (ministeriön sisäisessä organisaatiouudistusvalmistelussa työnimellä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosasto). Se osin toimii jo projektiorganisaationa

osana sote-uudistusprojektia. Sosiaali- ja terveysministeriölle tulevia toimeenpanotehtäviä varten ohjausosastolle perustetaan määräaikainen projektiyksikkö. Ohjausosastolla on myös määräaikaisena yksikkönä maakuntien sote-muutostuki -yksikkö. Sosiaali- ja terveysministeriön mainituissa yksiköissä järjestetään valinnanvapauspilottien edellyttämä valtakunnallinen toimeenpano ja maakuntien muutosvalmistelun tuki.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos luo sote -järjestämislaissa edellytetyn uuden maakuntien tiedolla ohjaamisen ja johtamisen sekä arvioinnin samoin kuin tiedolla johtamisen toiminnot. Tiedolla ohjaamisen ja johtamisen sekä arvioinnin kehittäminen tehdään osana valtiovarainministeriön johdolla toteutettavaa maakuntatieto -ohjelmaa sen yhteistyöhankkeena.

Valtakunnallisesti on tarpeen toteuttaa seuraavat toimeenpanoa tukevat asiat:

- valinnanvapauden toimeenpanoa tukevat pilotit, joille valtion talousarviossa tulee erillisrahoitus. Pilotoinnin valmistelu maakuntien osalta on tarkoitus tehdä yhteistyössä Sitran kanssa. Pilotoinnin valmistelun tukea ja hallinnointia varten on STM:n ohjausosastolle tarkoitus perustaa määräaikainen projektitoimisto, josta saa myös yhtiöittämisen tuen. Valinnanvapauspiloteissa valmisteltavat yhtiöittämisratkaisut luovat myös kokonaisuudessaan maakuntaan uusia rakenteita sekä tuottavat tietoa toimeenpanon käytännön kysymyksistä ja niiden ratkaisemisesta.

- valinnanvapauden tuottajien korvausmallien ja niiden laskentamallien laatiminen valtakunnallisesti sekä maakunnittaiset mallilaskelmat sekä yleisten ohjeiden laatiminen asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käytöstä. Mallilaskelmat ovat valmiina vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä. Valinnanvapauspilottien tarpeita varten laaditaan viimeistään syksyllä 2017 alustavat laskelmat. Työssä hahmotellaan myös korvausmallit ja mallilaskelmat henkilökohtaisen hyvinvointiriskin huomiointiin korvauksisa ja koko palveluketjun kustannusvaikuttavuuden huomioimiselle tuottajien kannustinperusteisissa korvauksissa. Perusvalmistelu tehdään tarkoitusta varten perustetussa palveluntuottajien korvauksen työryhmässä. Työssä toimitaan yhteistyössä Kelan, THL:n ja tarpeen mukaan muiden tutkimuslaitosten kanssa. Työssä hyödynnetään tämänhetkisten Palvelut asiakaslähtöisiksi -kärkihankkeen valinnanvapauskokeiluiden (palvelusetelimallilla) tieto ja kokemus. Laskentamallit kehitetään siten, että ne ovat osa myös maakuntatieto -ohjelmaa ja sen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuustiedon osiota.

- Sote-palvelutuottajien sopimusmallien valmistelu maakuntien käytettäväksi. Perusvalmistelu tehdään tarkoitusta varten perustetussa sote -tuottajien sopimukset -työryhmässä. Työ on valmiina vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä. Palveluseteliin perustuvan valinnanvapauskokeilun sopimusmalleja voidaan hyödyntää tässä.

- Sote-palveluiden järjestämisen ja valinnanvapauden valtakunnallinen konseptointi. Tehostettu muutostuki sisältää yhtiöittämisen valmistelumallit, sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden valinnanvapauslain 15 §:n mukaisen palveluvalikoiman esimerkkien ja hyvien käytäntöjen koosteiden käytännön valmistelun. Tuottajille suoritettavien korvausten maksatuksen tietojärjestelmäratkaisut toteutetaan Kelan kanssa. Palveluntuottajien rekisteröitymisen ja hyväksymisen ja asiakkaan valinnan mahdollistavat ICT-ratkaisut priorisoidaan kansallisessa digi -muutosohjelmassa. Kela on toteuttajana valinnanvapauden ratkaisuissa. Maksatuksen

tietojärjestelmien osalta varaudutaan siihen, että ne eivät valmistu ennen pilottien käynnistymistä, jolloin pilottien ratkaisut räätälöidään olemassa olevien ratkaisujen pohjalta.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannus- ja vaikuttavuustieto (Kuva) -hankeohjelma sosiaali- ja terveydenhuollon tiedolla johtamisen ja sen osana valinnanvapauden edellyttämän monituottajaorganisaation ja käyttäjien valinnanvapauden tukemiseksi. Kuva -hankeohjelma tulee osaksi laajempaa, käynnistettävää maakuntatieto-ohjelmaa (ks. sivu 9).

Valtakunnallista toimeenpanoa ohjaamaan on laadittu toimeenpanon runkosuunnitelma. Runkosuunnitelma päivitetään kolme kertaa vuodessa.

Palvelun tuottajien sopimukset ja korvaukset

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ja yhteistyössä valtiovarainministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Kansaneläkelaitoksen sekä eri tutkimuslaitosten kanssa laaditaan valinnanvapauden piirissä olevan palvelutuotannon korvausmallit mallilaskelmineen sekä asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin hinnoitteluja esimerkkipalveluihin. Samalla laadittaisiin myös laskentamallit ja suosituslaskelmat asiakkaiden henkilökohtaisen hyvinvointiriskin ja ehdotetun lain mukaisten palvelun tuottajien kannustimien laskentaan.

Tarkoituksena on tuottaa valtakunnallista muutostukea maakunnille ja valinnanvapausjärjestelmässä toimiville palvelun tuottajille (ml. suun terveydenhuollon tuottajat) palvelun tuottajien sopimuksiin ja korvauksiin liittyvissä asioissa. Valmistelu tehdään työryhmissä tiiviissä yhteistyössä valinnanvapauspilottien ja muidenkin yhteistyöstä kiinnostuneiden maakuntien kanssa ja hyödyntävät oppimista myös kansallisista kärkihankekokeiluista. Työryhmien toimeksianto sisältää suoran valinnan palvelujen lisäksi asiakasseteleihin ja henkilökohtaiseen budjetointiin liittyvät kysymykset.

Palvelun tuottajien korvaukset -työryhmä tarkastelee palvelun tuottajien korvausmalleja sekä työstää niihin liittyviä mallilaskelmia ja ohjeistusta. Työ toteutetaan yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa, kuten Kela, THL ja Kuntaliitto. Työryhmä on käynnistänyt suunnittelu- ja esiselvitysvaiheen jälkeen yksityiskohtaisen mallinnus- ja ohjeistuksen kehittämistyön.

Työssä edetään vaiheittain. THL vastaa lakiluonnoksen mukaisesti kansallisten tarvetekijöiden kehittämistyöstä.

Tämän osalta ensimmäiset koelaskelmat esitetään kesäkuun 2017 väliraportissa. Samaan aikaan kerätään laajempaa, erilaisia alueita kattavaa laskennan pohja-aineistoa. Lisäksi esimerkkilaskelmia tehdään NHG:n tuella yhteistyössä Kelan kanssa Oulun aineistosta. Tässä tarkastelussa keskitytään kapitaatiomallin mallintamiseen sekä henkilökohtaisen budjetoinnin periaatteisiin ja soveltuvuuteen eri asiakasryhmille. Aineistolla selvitetään myös työterveyshuollon käytön vaikutusta korvaustasojen määräytymisessä. Kelan osaamista hyödynnetään lisäksi asiakasseteleiden soveltuvuuden kartoittamistyössä ja näihin liittyvissä mallilaskelmissa. Laskelmien lisäksi tuotetaan maakuntien tueksi yleistä ohjeistusta ja tietoa erilaisista korvausvaihtoehdoista.

Palvelun tuottajien sopimukset -työryhmä tarkastelee suoran valinnan palvelun tuottajien ja maakunnan välisiä sopimuksia, sekä asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin palvelun

tuottajille asetettavia ehtoja ja niihin liittyviä hallintopäätöksiä. Työryhmä tuottaa mallisopimuspohjia sekä näihin liittyvää ohjeistusta. Työ toteutetaan tiiviissä yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa, kuten Kuntaliitto, Kela ja THL.

Sopimuksissa hyödynnetään modulaarista lähestymistapaa, jossa tarkastellaan erikseen sopimukseen liittyviä yleisiä ehtoja (kansallisesti yhtenäiset), palvelukuvaukseen liittyviä kokonaisuuksia (maakuntakohtaiset) sekä sovittavia asioita (palvelun tuottajan ja maakunnan välillä). Työryhmä toimittaa mallisopimusluonnoksen kesäkuun 2017 väliraportissa projektiryhmälle. Tarkoituksena on ensin työstää sote-keskuksen laajin kokonaisuus, jota voidaan tämän jälkeen soveltaa valikoiden suppeampaan palveluvalikoimaan ja suunhoidon yksiköiden sopimuksiin sekä palvelun tuottajille asetettuihin ehtoihin ja niihin liittyviin hallintopäätöksiin (asiakassetelipalvelut sekä henkilökohtainen budjetointi).

Tiedolla ohjauksen ja johtamisen kokonaisuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannus- ja vaikuttavuustieto -työssä (Kuva) laaditaan ehdotukset valtakunnallisesti yhtenäiseksi mittaristoksi palveluiden tarpeen arviointiin sekä laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden seuraamiseen ja toimeenpannaan sovitut mittarit ja niiden tuotanto. Mittareissa priorisoidaan sellaisen tiedon tuotantoa, jolla voidaan seurata rahoitusperiaatteen toteutumista (maakuntien rahoituksen ja tehtävien vastaavuus), palveluiden järjestämisen ja palveluverkon johtamista sekä valinnanvapauden toteutumista asiakkaiden kannalta. Tietoarkkitehtuurissa ja indikaattoreissa otetaan huomioon joustava ja eri tiedontarpeita täyttävän räätälöidyn raportoinnin mahdollisuus samalla kun luodaan yhtenäisen vertailuperustan antava perusvertailutieto. Johtamisessa käytettäviä indikaattoreita on valikoidusti vain muutamia, siten että ne antavat riittävän kokonaiskuvan. Työ on organisoitu omaksi hankekokonaisuudekseen, jolla on projektitoimisto sosiaali- ja terveysministeriössä. THL osallistuu valmisteluun keskeisenä toimijana järjestämislain mukaisten lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti. Valtiovarainministeriö osallistuu tiiviisti työhön.

Kustannus- ja vaikuttavuustiedon toimeenpanoa varten luodaan myös tietoarkkitehtuuri ja toteutetaan yhdessä maakuntien kanssa nykyaikaiset tietoallasratkaisut sote-yhteistyöalueilla ja näihin modernit raportoinnin työkalut. Valmistelutyö tehdään yhteistyössä laajemman maakuntatieto -ohjelman kanssa.

Vaikuttavuus- ja kustannustieto-ryhmä (KUVA) sai vuoden 2017 alussa valmiiksi väliraporttinsa ja ensimmäisen ehdotuksen mittarilistaksi. Vuoden 2017 alussa aloittanut toimeenpano-alaryhmä jatkotyöstää ehdotuksia ja pilotoi mittareita. Ensimmäinen pilotointi järjestetään kesällä 2017, ja sen tulokset ovat käytössä syksyllä 2017. Pilotointia varten mittarit kootaan THLn Sotkanet-palveluun, joten pilotointi tuottaa samalla merkittävän määrän tietoa sosiaali- ja terveydenhuollosta kansalliseen ja maakuntien käyttöön jo valmisteluvaiheessa käytettäväksi.

Mittaristoa kehitetään saadun kokemuksen pohjalta edelleen vuonna 2018. Tällöin kehitetään ja pilotoidaan mm. mittaristoa, jota ei ole tällä hetkellä tuotannossa, mutta on saatavissa perusjärjestelmistä (ns. tietoaltaat). Kaikki ne mittarit, jotka ovat tietopohjista tuotettavissa, otetaan käyttöön heti vuoden 2019 alusta. Kaikkea tarvittavaa tietoa ei saada nykyisistä tietojärjestelmistä, joten kehittämistyö jatkuu 2020-luvulla.

THL tuottaa ja kehittää tietopohjaansa ja palveluaan vastaamaan SOTE-uudistuksen kansallista ja maakuntien ja kuntien tietotarpeita. Tuleva SOTE-tietojen tietoturvallisen hyödyntämisen lainsäädäntö mahdollistaa entistä paremman tietopohjan hyödyntämisen tietojohtamiseen.

Valtiovarainministeriön johdolla tehtävässä maakuntien ohjauksen ja maakuntatalouden simuloinnissa maakuntien ohjaukseen osallistuvat viranomaiset tuottavat ohjauksessa käytettävät tiedot ja dokumentit, joita käytetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelussa. Simuloinnissa harjoitellaan ohjauksen kuuluvien neuvottelumenettelyjen läpivientiä ja julkisen talouden suunnitelman laadintaa niillä tiedoilla, joita on käytettävissä vuosina 2018-19. Simuloinnin tuloksena nähdään ohjausprosessin toimivuus ja sekä prosessin ja siinä käytettävien tietojen kehitystarpeet. KUVA-mittaristotyössä tuotetaan sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön ohjaustyön kannalta olennaiset sote-indikaattorit.

Valtiovarainministeriö on rahoittanut Valtiokonttorin kehittämishankkeen, jossa maakunnille tarjotaan yksi vastaanottopiste kaiken taloustiedon ulkoista raportointia varten, ja josta raportoidut tiedot annetaan suoraan eri viranomaisten käyttöön.

Muutoksen aikataulu on nopea, jolloin siirtymästä tulee palveluiden osalta vaiheittainen ja siirtymän aikataulusta muutaman vuoden mittainen. Muutosten toteutus suunnitellaan niin, ettei palvelutuotanto vaarannu.

Mikäli muutostavoitteen nopeassa tahdissa, laajuudessa ja säästöissä halutaan pysyä, valinnanvapauden toteuttamisessa ei voida käynnistää ja toteuttaa keskitetyn tietovarannon tyyppistä uutta valinnanvapautta tukevaa tietojärjestelmää tai kansallisia laaturekistereitä vuoteen 2019 mennessä. Valinnanvapauden toteutuminen lähteekin niistä palveluista, joissa jo on, kuten suun terveydenhoito, valmiita valinnanvapautta tukevia hoidon ilmoitus- ja laskutusjärjestelmiä.

Niiltä osin kun valinnanvapautta ei toteuteta alkuvaiheessa, maakunta jatkaa peruspalvelujen tuottamista nykyisissä tiloissa, käytössä olevilla resursseilla ja tämänhetkisellä palvelusisällöllä. Palveluja tuottavan organisaation vaihtuminen toiseksi ei itsessään muuta asiakkaan asemaa tai vaaranna perusoikeuksien toteutumista uudistuksen alussa.

Valinnanvapauskokeiluista ja -piloteista saadaan vuoden 2019 alkuun mennessä valmiita toimintamalleja, jotka on jo käyttöönotettu kokeilualueilla ja joita voidaan hyödyntää maakuntatasolla. Kokeiluun ja muuhun kansalliseen määrittelytyöhön nojautuen kunkin maakuntahallinnon tulee huolehtia valinnanvapauteen liittyvien sopimusten, päätösten ja asiakkaiden ohjauksen tehtävistä alkuvuodesta. Valtiovarainministeriö tukee maakuntien käynnistämistehtäviä erikseen myönnettävillä valtionavulla.

Maakuntatieto-ohjelma

Maakuntatieto–ohjelmaa koordinoi valtiovarainministeriö ja yleisestä valmistelusta ja yhteensovittamisesta vastaa valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto ja se toteutetaan tietoa käyttävien ministeriöiden ja muiden keskeisten tietoa hyödyntävien ja tuottavien tahojen yhteisenä hankeohjelmana. Ohjelmaan kootaan eri ministeriöiden ja virastojen käynnissä olevat maakuntien ohjausta, seurantaa ja tilastointia koskevat

tietopohjan kehittämishankkeet mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuustiedon KUVA-ohjelma. Maakuntatieto –ohjelma on modulaarinen kokonaisuus.

Ensimmäisessä vaiheessa maakuntatieto –ohjelman prioriteetteina ovat:

1. Maakuntia koskevan julkisen talouden ohjausmallin ja -prosessien tavoitetilan kuvaus ohjauksessa käytettävien tietojen hallinnan osalta.

2. Maakuntia koskevan vaikuttavuus- ja kustannustiedon tuotannon työnjakoa koskevat linjaukset ja tietoarkkitehtuuri

3. Maakuntien yhteiset taloustietojen määrittelytyössä luodaan edellytykset ja puitteet maakuntien talouden ulkoisen ja sisäisen raportoinnin automaatiolle ja taloutta kuvaavien tietojen yhtenäisyydelle, erityisesti yhtenäistäen laskentamallit ja tilikartat.

4. Maakuntien yhteisten vaikuttavuus- ja ohjaustietojen suunnittelun koordinointi valtionrahoituksen suunnittelua ja maakunnan järjestämistehtävää varten

5. Maakuntaa koskevan vaikuttavuus- ja kustannustiedon tuotannon työnjakoa koskevien linjausten valmistelu

6. mahdollisimman automatisoitujen raportointiratkaisujen ja niiden edellyttämien tietoaltaiden kokonaisuus.

Maakuntatieto -ohjelmassa hyödynnetään myös Sitran johdolla toteutetun sote-palvelupakettihankkeen tulokset osana kustannustietojen määrittelykokonaisuutta. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuus-tiedot -hankekokonaisuus (Kuva) on osa maakuntatieto -ohjelmaa. Maakuntatieto -ohjelman hankesuunnitelmaluonnos tuodaan kesäkuussa 2017 käsiteltäväksi maakuntarahoitus -valmisteluryhmässä ja tämän jälkeen sote- ja maakuntauudistuksen projektiryhmässä.

Tietojärjestelmäratkaisut

Tärkeä osa valtakunnallista toimeenpanoa ovat tietojärjestelmäratkaisut. Osan niistä toteuttamista varten perustetaan maakuntalain ja voimaanpanolain mukaisesti maakuntien valtakunnallinen tieto- ja viestintätekninen palvelukeskus sekä sotedigi -kehittämisyhtiö. Valinnanvapauden edellyttämät tietojärjestelmäratkaisut toteuttaa Kansaneläkelaitos. Nopeimpia toimeenpanoon liittyviä tehtäviä ovat kokonaisarkkitehtuurin puitteiden määrittely sekä eri tietojärjestelmien tiedot yhdistävän integraatioratkaisun hankinta ja toteuttaminen. Toimeenpanoa varten on perustettu ministeriöiden yhteinen task force -organisaatio.

Kuntaliiton muistiossaan esittämä arvio noin kahden vuoden valmistautumisajasta isoissa tietojärjestelmäratkaisuissa on lähtökohtaisesti oikea. Monilta osin uusi järjestelmä käynnistetäänkin nojautuen nykyisin tietojärjestelmiin. Maakunta- ja sote-uudistuksen voimaanpanolain 44 §:ssä on tämän vuoksi säännökset, jotka mahdollistavat tietojärjestelmien väliaikaisen käytön tai hankinnan ilman kilpailutusta.

Tietojen liikkuvuuden kannalta kaikista olennaisin asia on integraatiokerroksen ja integraatiopalvelun järjestäminen. Sen avulla tietoja voidaan koota useista eri järjestelmistä ja niistä voidaan muodostaa yhtenäisiä tietonäkymiä. Integraatiopalvelun toteuttaminen ei välttämttä vie 2 vuotta.

Lähtökohdin maakuntien toiminnat käynnistyvät monilta osin nykyisillä tietojärjestelmillä ja niiden ylläpitoon toteutetuilla palveluratkaisuilla. Maakuntien yhteinen ICT-palvelukeskus käynnistää toiminnan kesän 2017 aikana.

Ensivaiheessa v. 2017-2018 se toteuttaa rajatun määrän yhteisiä ICT:n ratkaisuja ja välttämättömiä ICT-palveluja yhteistyössä maakuntien kanssa, joita maakunnat voivat ottaa käyttöön 1.1.2019 mennessä. Käynnistysvaiheen ICT-palveluista ja niiden järjestämisestä on toimitettu tarkempi VM:stä ohjeistus maakuntavalmistelijoille toukokuussa 2017.

VM:n kokoaman asiantuntijaryhmän työnä on kesäkuun loppuun 2017 mennessä valmistella ohjeistus maakunnille ICT-sopimusten ja hankintojen toteutuksen tueksi.

Siinä käsitellään mm. ICT-sopimusten siirtoon liittyviä juridisia kysymyksiä ja hankintojen toteuttamista. Ohjeistus tukee valmisteluelimissä ja maakunnissa tehtävää ICT-sopimusten siirron valmistelua ja toteutusta.

Ehdotetussa maakuntalaissa on ICT-palvelukeskukselle säädetty mahdollisuus ylläpitää ja tarjota maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ICT-palvelukeskuksella on mahdollisuus välittää yhtiöitetyille valinnanvapaustoimijoille maakuntien järjestelmävastuulle kuuluvia sähköisiä palveluja, joita ne tarvitsevat erityisesti siirtymäaikana.

Maakunta- ja sote-uudistuksen ICT-ratkaisujen toteutus ja digitalisaation toimeenpano tulee näin toteutumaan vaiheittain ja vuoteen 2019 mennessä voidaan toteuttaa vain osa tarvittavista toimenpiteistä.

Vaiheittainen eteneminen on välttämätöntä, jotta uudistuksen tavoitteina olevat jatkuvuuden turvaaminen sekä toiminnan tehostamista ja uudistamista mahdollistavien uusien ICT-ratkaisujen kehittäminen ja käyttöönotto kyetään toteuttamaan sekä samalla minimoimaan riskejä. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan jatkuvuudella tarkoitetaan käytännössä sitä, että organisaatiomuutoksista ja tehtävien siirroista johtuvat välttämättömät muutokset operatiivisiin tietojärjestelmiin pystytään toteuttamaan mm. palvelujen saatavuutta, asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä tietosuojaa vaarantamatta.

Siirtymävaiheen laajimpia ja merkittävimpiä ovat asiakas- ja potilastietojärjestelmien muutokset ja muiden sote-tietojärjestelmien yhtenäistäminen, joissa voidaan joutua tekemään siirtymäkauden aikana myös väliaikaisia ratkaisuja. Muutosten ja tulevien operatiivisten kustannusten hillitsemiseksi valinnanvapauden toteutuksessa pyritään minimoimaan toiminnan tietojärjestelmiin tehtävät pakolliset ominaisuudet ja toiminnallisuudet. Sen sijaan toteutuksessa pyritään nojaamaan linkitetyn tiedon pohjalta toimiviin sovelluksiin, eri toimijoiden hajautetun tiedon käyttöön ja automaattisiin laskutusrutiineihin, joissa hyödynnetään linkitettyä tietoa ja joista saadaan myös seurannan tarvitsema tieto. Tätä tavoitetta varmistetaan luomalla riittävät yhteentoimivuuden kuvaukset valinnanvapauden toiminnan ja laskutuksen tueksi. Vuosien kehittämistyön sijasta tällä toimintamallilla

tavoitellaan viikkojen tai muutaman kuukauden pituisia palvelukohtaisia käyttöönottoaikatauluja.

Lainsäädännön edellyttämät muutokset asiakas- ja potilastietojärjestelmiin sekä muiden sote-tietojärjestelmien yhtenäistäminen tulee toteuttaa koordinoidusti. Käytössä olevien ICT-ratkaisujen konsolidaation (yhtenäistämisen) lisäksi tulee valmistella ja toteuttaa käyttöikänsä päässä olevien asiakas- ja potilastietojärjestelmien uusiminen, mihin tulee varata vähintään viisi vuotta. Tätä tehtävää koordinoivat ja hoitavat jatkossa maakuntien yhteiset Sote-ICT-kehittämisyhtiö ja ICT-palvelukeskus.

Muutoksen tueksi tarvitaan myös uusia kansallisia IT-ratkaisuja ja -palveluja, erityisesti valinnanvapauslainsäädännön toimeenpanoon. Näiden valmistelu on käynnissä STM:n, Kelan ja THL:n yhteistyönä ja tavoitteena on toteuttaa kansalaisille tarjottavat 'valintaportaalipalvelut' kevätkauden 2018 aikana. Maksuliikenteen hoitamiseen tarvittavat palvelut valmistuvat vuoden 2019 aikana.

Sote-toimeenpanon tuki maakunnille

Maakuntien sote-muutostuki integroidaan toiminnallisesti osaksi yhteistä maakuntien muutostukea, jossa on maakuntien perustamisen ja toiminnan käynnistämisen yleinen muutostuki sekä muutosjohdon akatemia.

Maakuntien sote-muutostuki huolehtii, että:
- sote-uudistuksen edellyttämä muutos etenee ja toteutuu maakunnissa ja niiden yhteistyöalueilla suunnitellussa aikataulussa
- palveluiden toimivuus ja jatkuvuus varmistetaan järjestämisvastuun siirtymisen ajankohdassa 1.1.2019
- maakunnissa toteutuu vuodesta 2019 lähtien toimiva, asiakaslähtöinen ja integroitu palvelujärjestelmä ja valinnanvapaus
- kansalliset ohjeet ja suositukset saadaan käyttöön maakunnissa ja näiden käytettävissä on erityisesti palveluiden järjestämisen uudistamista tukeva järjestämisen käsikirja
- kansalliset tietotyökalut ja tiedolla johtaminen saadaan maakunnissa kansallisen ohjelman mukaisesti käyttöön.

Järjestäjän käsikirja valmistuu väliaikaishallinnon alkuun mennessä. Järjestämisen käsikirja tukee monialaisen maakunnan järjestämistä konkreettisesti. Siihen on koottu kaikki järjestäjän tehtävät (suunnittelu, seuranta, palvelujen hallinta ja hankinta, kehittäminen sekä yhteistyöalueasiat) ja kuvattu ne maakunnan käytännön tekemisen näkökulmasta.

Muutosjohdon akatemia käynnistyy varsinaisesti syksyllä 2017, mutta jo kesäkuussa järjestetään valmennusohjelmat aiheista järjestäminen ja valinnanvapaus. Valmennus rakennetaan muutosprosessin vaiheiden ja kohderyhmän tarpeiden mukaan. Kohderyhmänä ovat sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun avainhenkilöt maakunnista, maakuntahallinnon johtoryhmät, maakuntien keskeiset päättäjät ja esimiehet.

Uudistuksen valmistelun etenemistä seurataan maakunnissa koko ajan muun muassa valtioneuvoston kansilian tutkimus- ja selvitystoimintana toteutettavien TEAS-hankkeiden (3 kpl) avulla vuosina 2017 - 2018. Seurannassa kartoitetaan uudistuksen eri vaiheiden

toteutumista, hyviä käytäntöjä ja ongelmakohtia. Seurantakyselyt kohdistuvat hallinnollisen muutoksen valmistelun lisäksi myös henkilöstön ja kansalaisten osallisuuden näkökulmaan muutoksessa. Tutkimushankkeiden lisäksi sote- ja maakuntauudistuksen valtakunnalliset muutosjohtajat tekevät maakuntakierroksia ja heillä on systemaattinen keskusteluyhteys maakuntien vastuuvalmistelijoihin.

Sote-koordinaattorit aloittavat alueilla väliaikaishallinnon käynnistyessä valtionavustusrahalla. He auttavat maakuntien sote-uudistuksen valmistelijoita neuvotteluissa sekä suunnitelmien ja sopimusten laadinnassa. Avustuskriteerit valmistuvat kesäkuun loppuun mennessä. Haku käynnistyy elokuussa 2017.

Syyskaudelle 2017 muutostuki kohdentuu erityisesti väliaikaishallinnon tukemiseen maakunnissa. Tässä korostuvat: henkilöstön siirtymiseen ja työhyvinvointiin liittyvät asiat (eri ministeriöt ja KT-Kuntatyönantajat), asukkaiden osallistaminen, asiakaslähtöisten sähköisten palvelujen kehittäminen ja TKI-rakenteiden uudistaminen maakunnissa.

Aineistoja on tuotettu sekä asiakkaan, maakunnan että tuottajan näkökulmasta. Lisäksi STM ja VM antoivat maakunnille suosituksen väliaikaishallinnon viestinnän organisoimisesta.

Muutostuen valtiosääntöoikeudellinen merkitys on siinä, että sen avulla voidaan olennaisestikin vähentää maakunnittaiseen toimeenpanoon liittyviä riskejä sekä huolehtia osaltaan riittävästä osaamisesta.

Kokonaisarvio

Toimeenpano on kokonaisuutena merkityksellinen perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Olennaista on, että toimeenpanossa edetään tiekartan mukaisesti systemaattisesti ja siten, että palveluiden jatkuvuuden turvaaminen on ensimmäisessä vaiheessa tärkeimpänä ja ensisijaisena tavoitteena.

Hallituksen esityksen mukainen toimeenpanoaikataulu on kireä. Sen toteuttaminen edellyttää sitä, että lainsäädäntö saadaan hyväksyttyä heinäkuussa 2017 tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Toimeenpanolle varattu aika on riittävä, mikäli toimeenpano etenee systemaattisesti ja johdetusti ja se on maakunnittain riittävästi resurssoitu.

Toimeenpanon ongelmakohtia varten on laissa säädetty tietyistä siirtymäajoista ja mahdollisuudesta saada sote-keskusten toiminnan käynnistämiseen välttämättömistä syistä lisäaikaa valtioneuvoston luvalla valinnanvapauslain 90 §:n mukaisesti.Asiakassetelipalveluiden yhtiöittämiseen on 92 §:ssä oma siirtymäaikansa.

Hallituksen esityksessä on toimeenpanon riskien hallitsemisen kannalta tarvittavat vähimmäissäädökset. Hallituksen käsityksen mukaan toimeenpanoaikataulu ei vielä sellaisenaan vaaranna perusoikeuksia siten, että asiassa olisi aihetta valtiosääntöoikeudelliseen huomautukseen. Mikäli toimeenpanon aikatauluun liittyisi enemmänkin valtiosääntöoikeudellisia huolia, voitaisiin harkita mahdollista pidempää ja useampiin asioihin, esimerkiksi yhtiöittämiseen sovellettavaa, valtioneuvoston luvan varaisesti käytettävissä olevan siirtymäajan mahdollisuutta.

Toimeenpanon eteneminen ja onnistuminen riippuu olennaisimmilta osin maakunnittaisen valmistelun resurssoinnista ja organisoinnista sekä siinä tehtävän työn etenemisestä. Toimeenpanon etenemiseen ja sen ongelmiin on kiinnitettävä erityistä huomiota ja tarvittaessa reagoitava siihen myös lainsäädännöllisin toimenpitein.

Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti