19.10.2021

Valtiovarainministeriö, JulkICT-osasto
Petri Tuominen, erityisasiantuntija

Kunta- ja terveysjaosto 21.10.2021 - HE 146/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt valtiovarainministeriöstä asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa torstain 21.10.2021 klo 9.30 käsittelyyn.

Asiantuntijapyynnön teemana on digitaalisten palveluiden kehittäminen (mm. mitä kehitetään ja miten varmistetaan järjestelmien riittävä yhteentoimivuus), digitalisoinnin rooli ja hyödyntäminen sote-pela uudistuksessa, rahoituksen tarve ja riittävyys. Lisäksi kantapalveluiden tilanne ja kehittäminen.

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta kommentoida edellä mainittuja kysymyksiä ja esittää vastauksiaan tässä muistiossa ja esityksessään jaoston kokouksessa. Vastaukset keskittyvät ICT-asioihin ja VM/JulkICT-osaston näkökulmaan HE146:ssa ja sote-pela uudistuksessa.

Digitaalisten palveluiden kehittäminen – talousarvio 2022 ja sote-pela uudistuksen konteksti

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 esitetään julkisen hallinnon digitalisaatiota edistettävän muun muassa digitaalisen turvallisuuden ja valtion rekisteröimän digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisellä, digitalisaation edistämisohjelman ja kansallisen tekoälyohjelman toteuttamisella sekä tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategisilla toimenpiteillä. Tavoitteena ovat asiakaslähtöiset, ensisijaisesti digitaaliset, yhteentoimivat, kustannustehokkaat ja tietoturvalliset julkiset palvelut ja tiedonhallinta sekä Suomen ohjaaminen kohti ennakointikykyistä, ihmiskeskeistä ja yhdenvertaista digitaalista yhteiskuntaa[1].

VM/JulkICT-osaston käsityksen mukaan hallituksen talousarvioesityksen digitalisaatiotavoitteet tukevat erinomaisesti myös sote-pela uudistusta ja sen yhteentoimivuus- ja asiakaslähtöisyystavoitteita. Talousarvioesityksen tavoitteet ovat luonteeltaan keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteita ja

[1] HE 146/2021, s.80, 8.2. Julkisen hallinnon ICT-toiminnan kehittäminen

hyvinvointialuetarkastelussa hyödyt olisivat realisoitumassa niin ikään pitkällä tähtäimellä ja sote-pela järjestämisvastuun siirtymisen 1.1.2023 jälkeenkin.

Hyvinvointialueiden muodostamisessa valtionavustusrahoitus ICT-muutoksen osalta keskittyy pääasiassa välttämättömien toimenpiteiden rahoittamiseen. Muilla rahoitusinstrumenteilla voidaan tukea muuta digitalisaation edistämistä siinä määrin, kun alueilla on valmiuksia ja resursseja käynnistää ja toteuttaa uusien digitaalisten palvelujen kehittämistä. Muista rahoitusinstrumenteista mainittakoon EU-elpymispaketti (RRF-rahoitus, STM:n vetovastuu), josta noin 100 milj. euroa kohdistetaan Suomen suunnitelman mukaisesti hoitotakuun toteuttamista ja hoitovelan purkamista edistäviin digitaalisiin ratkaisuihin. Käyttötapauksia voivat olla esimerkiksi asiointi, omahoito, etäpalvelut, palveluohjaus, toiminnanohjaus, etäkonsultaatiot, tietojohtaminen, valtakunnallisen tietopohjan puutteiden korjaus ja vastavan tyyppiset käyttökohteet. EU-elpymisrahan avulla tehtävien toimenpiteiden lisäksi alueille tarjotaan myös yhteisiä digitaalisia ratkaisuja ja yhteistä kehittämistä. Näistä esimerkkinä ovat valtio-omisteisen DigiFinland Oy:n tuottamat palvelut[2]: omahoitopalvelut (Omaolo), 116 117 päivystysapupalvelu, vanhojen tietojen arkistoinnin tuki, tietojohtamisen kehittäminen ja mahdollisesti muutkin kansalliset palveluratkaisut.

Hallituksen talousarvioesityksessä kansallisen tason digitalisaatiota edistävistä toimenpiteistä vuonna 2022 mainittakoon kuntien ja hyvinvointialueiden digitaalista turvallisuutta edistävien toimintamallien kehittäminen, jolle ennakkotietojen mukaan on paljon tarvetta. Tämän lisäksi tietojohtamisen ja julkisten tietovarantojen tehokkaampaa hyödyntämistä ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa edistetään muun muassa tiedon laatuun, saatavuuteen ja yhteentoimivuuteen liittyvillä toimenpiteillä. Tiedon yhteentoimivuuden ja laadun parantamiseksi käyttöönotetaan ohjelmointirajapintoja koskevat kansalliset nk. API-linjaukset [3] (application programming interface) ja tiedon laatukriteeristö. Muita keskeisiä julkisen hallinnon ICT-toiminnan kehittämisen kokonaisuuksia ovat esimerkiksi kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI[4], joka saattaa palveluiden tarvitsijat sekä niiden tarjoajat tekoälyn avulla entistä sujuvammin yhteen, mobiilin viranomaisviestintäpalvelun kehittäminen[5], ohjaustoimenpiteet Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin tuloksellisuuden ja tuottavuuden varmistamiseksi, sekä Digi- ja väestötietoviraston tuottamat Suomi.fi sähköisen asioinnin palvelut [6], joiden edistämistä tuetaan myös sote-pela uudistuksen yhteydessä.

[2] https://digifinland.fi/toimintamme/

[3] https://valtioneuvosto.fi/-/10623/ehdotus-julkisen-hallinnon-api-periaatteiksi-lausunnoille

[4] https://vm.fi/tekoalyohjelma-auroraai

[5] https://www.erillisverkot.fi/virve2-0/

[6] https://dvv.fi/suomi.fi-palvelut

Valtionhallinnon näkökulmasta hyvinvointialueiden digitalisaation sujuva ja kustannustehokas kehittäminen hyötyy myös selkeästä lainsäädäntöpohjasta. Valtiovarainministeriön puolelta erityisesti tiedonhallintalaki[7] tuo sitä toimeenpaneville hyvinvointialueille struktuuria ja yhteentoimivuuden edellytyksiä, joiden ansiosta on helpompaa rakentaa uusia asiakaslähtöisiä palveluja kuntien asukkaille, mutta myös järkeistää ja tehostaa viranomaispalveluja.

Hyvinvointialueet ovat uusia tiedonhallintalaissa tarkoitettuja tiedonhallintayksikköjä. Tiedonhallintalakia sovelletaan hyvinvointialueisiin ja hyvinvointiyhtymiin sekä niissä toimiviin viranomaisiin. Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien perustaminen tarkoittaa tiedonhallintalain 5.3 §:ssä tarkoitettua olennaista hallinnollista uudistusta sekä mahdollisesti uusien tietojärjestelmien käyttöönottoa, joiden yhteydessä on tehtävä laissa tarkoitettu tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointi. Tämä arviointi toisaalta haastaa alueet kriittiseen tarkasteluun ja yhtäältä luo edellytyksiä muutoksen korkeampaan laatuun ja vähentää riskejä. Parhaimmillaan muutosvaikutusarviointi avaa myös mahdollisuuden strategiseen tarkasteluun muutoksen tavoitteiden ja hyötyjen kannalta.

Hyvinvointialueilla ja hyvinvointiyhtymillä on oltava niiden käynnistäessä toimintansa laadittuna tiedonhallintamalli sekä asiakirjajulkisuuskuvaus. Lisäksi on noudatettava tietoturvallisuutta sekä asianhallintaa koskevia säännöksiä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien hallinnossa.

Rahoituksen tarve ja riittävyys - ICT-muutosten rahoittaminen

Sote-pela uudistuksen valmistelussa on tunnistettu[8], että yksi isoimmista uudistuksesta johtuvista muutoskustannuseristä ovat ICT-kustannukset. Vuosia 2022–2025 koskevan julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä hallitus tarkensi muutoskustannusarvioita, ja kehyspäätökseen sisältyy määrärahoja ICT-muutoksesta aiheutuviin kustannuksiin yhteensä 410,40 milj. euroa.

Hyvinvointialueiden ICT-muutoskustannusten rahoitus budjetoidaan valtion talousarvion momentille 28.70.05, jolle vuodelle 2021 on sote-uudistuksen täytäntöönpanoa varten osoitettu 50 milj. euroa. Vuodelle 2022 hallitus on esittänyt määrärahaksi noin 170 milj. euroa.

Hyvinvointialueiden perustamisesta ja käynnistämisestä aiheutuvien muutoskustannusten rahoitus myönnetään sosiaali- ja terveysministeriöstä

[7] 906/2019, laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (tiedonhallintalaki)

[8] HE 241/2020 vp, luku 4.2.1.9 Tieto- ja viestintätekniset palvelut ja ratkaisut (ICT-palvelut) ja luku 4.2.1.13 Muutoskustannukset.

hankesuunnitelmien perusteella valtionavustuksina vuosina 2021–2025[9]. Hankesuunnitelmien perusteella tukea myönnetään myös HUS-yhtymän valmisteluun ja Helsingin kaupungille. Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt kaksi valtionavustushakua (16.9.2021 ja 24.9.2021), joista hyvinvointialueille myönnetään sekä ICT-muutosten käynnistysvaiheen avustusta (nk. siemenraha) että ICT-muutoskustannusten rahoitusta. Ensimmäiset käynnistysvaiheen avustuspäätökset on jo tehty.

Ensisijaisena tavoitteena rahoituksella on varmistaa alueiden tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan häiriötön toiminta järjestämisvastuun siirron yhteydessä. Rahoitus kohdistetaan erityisesti yleishallinnon toiminnan kannalta välttämättömiin muutostöihin ja hankintoihin ja muihin toimialariippumattomiin ICT-toimintoihin sekä toimialakohtaisten tietojärjestelmien välttämättömiin lainsäädännön edellyttämiin muutoksiin. Varsinaiseen toiminnan uudistamiseen ei kohdisteta rahoitusta, vaikkakin erityisesti toimialakohtaisten tietojärjestelmien muutoksiin sisältyy myös toiminnallisia muutoksia.

Hyvinvointialueiden hankesuunnitelmien tulisi kattaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ICT-muutosten sekä toimialariippumattoman ICT-toiminnan valmistelut. Valtionavustukset kohdistetaan kertaluonteisiin uudistuksesta aiheutuviin muutoskustannuksiin. Uudistuksen toimeenpano tulee aiheuttamaan myös pitkäkestoisia vaikutuksia käynnistyvien hyvinvointialueiden ICT-toiminnan kustannuksiin, jotka rahoitetaan hyvinvointialueiden yleiskatteellisella rahoituksella vuodesta 2023 lukien.

Rahoituksen riittävyyden seuranta ja arviointi sekä hallintatoimet

Sote-pela uudistuksesta aiheutuvien muutoskustannusten arvioiminen on jatkuvaluonteista. Kustannusarviot tarkentuvat ja täydentyvät uudistuksen täytäntöönpanon edetessä. Uudistuksen täytäntöönpanosta raportoidaan sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja sisäministeriön toimesta säännöllisesti uudistuksen johtoryhmälle ja sote-ministeriryhmälle.

Hyvinvointialueiden valmistelutyötä ohjataan, seurataan ja arvioidaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toimivassa sote-uudistuksen toimeenpanon vastuuhenkilöverkostossa, jonka työskentelyyn valtiovarainministeriö ja sisäministeriö tiiviisti osallistuvat. Keskeinen asiavastuu hyvinvointialueille myönnetyn rahoituksen käytön yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja arvioinnista kohdistuu valtiovarainministeriön vetovastuulla työskentelevälle Hallinto-, talous- ja tukipalvelut (HTT) –valmisteluryhmälle. Valtiovarainministeriö osallistuu myös STM:n vetovastuulla olevaan ICT-valmisteluryhmään, jonka kautta tehtävä muutoksen toimeenpano edustaa koko uudistuksen suurinta kustannuserää.

[9] Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tiedonhallinnan ja tietohallinnon muutoksen rahoituksesta vuosina 2021–2026 (820/2021)

Valtiovarainministeriön tarkoituksena on kutsua loppuvuonna koolle hyvinvointialuetalouden ja –hallinnon neuvottelukunta väliaikaisessa kokoonpanossa, kun neuvottelukuntaa koskeva valtioneuvoston asetus on vahvistettu. Asetusluonnos oli lausunnoilla 1.10.2021 asti. Neuvottelukunnassa tullaan käsittelemään hyvinvointialueiden talousarvioita ja valtion myöntämien valtionavustusten käyttösuunnitelmia. Tietoja arvioidaan rahoituksen riittävyyden näkökulmasta hyvinvointialueittain huomioiden myös julkisen talouden kokonaisuuden näkökulma.

Virkavalmistelussa seurataan ja arvioidaan jatkuvaluonteisesti hyvinvointialueiden rahoitusta ja sen riittävyyttä. Hyvinvointialueiden mahdollista lisärahoitustarvetta arvioidaan täytäntöönpanon edetessä, ja siihen varaudutaan lisätalousarvioesityksissä vuonna 2022. Sote-uudistuksesta johtuvia muutoskustannuksia ja niiden rahoitusta arvioidaan myös keväällä, kun hallitus päättää julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026.

Vuoden 2022 lisätalousarvioesityksiä ja julkisen talouden suunnittelua silmällä pitäen valtiovarainministeriön JulkICT-osasto kerää tarkempaa tietoa ICT-muutoskustannuksista ja tarpeista nimenomaan kuntanäkökulmasta vielä vuoden 2021 aikana.