

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:

Sairaanhoitopiiri

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

Uudenmaan erityislainsäädäntö ja sen perusteella tulevat muun Suomen hyvinvointialueiden ratkaisut tulisi huomioida avustusten käyttökohteissa.

Asetusluonnoksen momentissa kaksi on esitetty 13 rahoituksen käyttökohdetta. Perustelumuiustiossa on kohtien 1-7 perusteluissa todettu, että Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän osalta määrärahaa voi käyttää vastaavaan tarkoitukseen, tehtäviin tai toimenpiteisiin kuin hyvinvointialueilla. Kohtien 8-13 osalta perustelumuiustiossa ei ole tätä mainintaa.

HUS pitää välttämättömänä, että kaikki asetusluonnoksessa mainitut rahoituksen käyttökohteet ovat mahdollisia myös Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle. Tämä tulee ilmaista kunkin kohdan perusteluissa tai selkeänä kaikkia kohtia koskevana mainintana.

Tämä on oleellista, sillä kaikkia välttämättömiä tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien muutostarpeita ei lainsäädännön pohjalta ole vielä mahdollista arvioida tarkasti. Arvio voidaan tehdä vasta valmistelun edetessä.

On selvää, ettei kaikkien tarpeellisten muutosten etukäteinen yksilöinti ja tarpeiden yksiselitteinen perustelu ole uudistukselle määritellyllä aikataululla käytännössä mahdollista rahoitusta haettaessa. Täten välttämättömien muutostarpeiden arvioinnissa ja perustelemissa on suurimmilta osin kyse kokonaisarviosta ja vain rajatusti siitä, että muutokset ovat aina suoraan ja yksiselitteisesti johdettavissa uudistusta koskevista säädöksistä.

Edellä mainitun perusteella perustelumuistion kohtaa; ”jotka yksiselitteisesti voidaan todeta johtuvan uudistusta koskevan lainsäädännön voimaantulosta”, olisi syytä muuttaa esim. muotoon ”jotka perustellusti voidaan todeta johtuvan uudistuksen ja tätä koskevan lainsäädännön toimeenpanosta”.

Käsitys uudistuksen toimeenpanon edellyttämistä muutoksista tarkentuu kullakin alueilla tapahtuvan suunnittelutyön päästessä täyteen vauhtiin. Tästä syystä asetuksessa määriteltyjen käyttökohteiden listaa ei tulisi myöskään pitää tyhjentävänä. Hyväksytyksi käyttökohteeksi olisi syytä lisätä myös valmistelun yhteydessä tunnistetut muut välttämättömät muutokset. Tämä voitaisiin tehdä lisäämällä asetuksen 3 §:ään uusi kohta 14) ”Muut hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämisen ja palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuiden häiriöttömän siirron edellyttämät tietohallinnon, tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien välttämättömät muutokset”.

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

Uudenmaan eri toimijoiden osalta rahoituksen saaminen myös näiden toimintoihin on tärkeää HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin osalta. Uudellamaalla HUS toimii useiden sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäpalvelujen tuottajia nykyisille kunnille ja tuleville hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille.

Tietojärjestelmäpalvelujen säilyttäminen nykyisellä tasolla edellyttää muutoksia kaikkien organisaatioiden asiakas- ja potilas- sekä hallinnontietojärjestelmien ohjaaviin rekistereihin. Yhteinen alueellinen koordinointi ei poistu uudistuksen myötä, vaikka koordinoitavien organisaatioiden lukumäärä väheneekin nykyisestä.

Uudellamaalla ainakin kolmen hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietojärjestelmien laajamittaisen yhtenäistämisen vaihtoehtona voivat tapauskohtaisen arvioinnin perusteella tulla kyseeseen joko järjestelmien yhteensovittaminen (ts. järjestelmäintegraatio), kokonaan uusien järjestelmien hankintamenettelyn käynnistäminen tai yhdistelmä näistä.

Täten esitämme asetuksen kohdan 8 (ja vastaavasti myös kohtien 9 - 10) täydentämistä siten, että yhtenäistämisen lisäksi käyttökohteeksi määritellään ”yhteensovittaminen” (”järjestelmien yhtenäistämisestä ja yhteensovittamisesta aiheutuviin kustannuksiin”).

Muutosrahoituksella tulee pystyä rahoittamaan perustellusti myös mahdollisia asiakas- ja potilastietojärjestelmän uudistamisia, jonka avulla mm. vältetään turhilta, kahteen kertaan maksettavilta muutos- ja investointikustannuksilta. Erityisesti tarve koskettaa alueita, joilla on hyvin hajanainen asiakas- ja potilastietojärjestelmäkanta, jota ei em. perustelluista syistä ole järkevää lähteä yhdistelemään. Myös yhtenäisten digitaalisten asiakas- ja potilastietojärjestelmäpalvelujen tukeminen on perusteltua olla rahoituksen piirissä.

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

Uudenmaan pelastustoimea koskien tulee huomioida, ettei nykyinen pelastuslaitosten aluejako vastaa uudistuksen yhteydessä syntyvää hyvinvointialuejakoa. Uudellamaalla HUS:n ensihoito toimii tiiviissä yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa, jolloin Pelastuslaitoksia koskeva muutos aiheuttaa muutoksia myös HUSin tietojärjestelmiin, integraatioihin, tietoliikenneverkkoihin ja raportointiin.

Täten näistä muutoksista aiheutuvat muutokset on perusteltua sisällyttää avustuksen piiriin.

Huomiot hyväksyttäviin kustannuksiin (4 §)

Uudistuksessa siirtyvissä tehtävissä hyödynnettävistä tietojärjestelmistä sekä niihin liittyvät sopimukset säilyvät kunta/kuntayhtymäorganisaatioilla 1.1.2023 asti, josta seuraa, että monet uudistuksen toimeenpanon takia järjestelmiin tehtävät muutokset joudutaan toteuttamaan (ja tilaamaan) kunnissa/kuntayhtymissä. Asetuksen perustelumuition mukaan asetuksen 4 § mahdollistaa järjestelyt, joissa valtioavustuksen taho tekee, esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän kanssa, sopimuksen tarvittavien muutosten tekemisestä siirtyviin tietojärjestelmiin ennen järjestämisvastuun siirtymistä.

Täten ehdotamme selvyyden vuoksi, että tämä välttämätön toimintamalli lisättäisiin myös asetuksen 4§:ään. Esim. ”6) kunnille ja kuntayhtymille aiheutuvien kustannusten korvaaminen niiltä osin, kun uudistuksen toimeenpanon kannalta välttämättömiä muutoksia toteutetaan kunnissa tai kuntayhtymissä hyvinvointialueen tai toimintaa jatkavan organisaation (HUS-yhtymä ja Helsingin kaupunki) kanssa sovitusti”.

Asetusluonnoksen muistiossa todetaan, että henkilöstökustannuksiin valtionavustuksen saaja voi sisällyttää 3 §:ssä määriteltyjen tehtävien hoitamista varten palkattujen henkilöiden palkkakustannuksia. Avustuksen tulisi kattaa myös korvaukset työpanoksen siirrosta hanketyöhön.

Asetusluonnoksen muistiossa todetaan, että avustus myönnetään hyvinvointialueille ja sitä käyttää perustettava hyvinvointialue. Osa valmistelutyöstä tehdään kuitenkin siirtyvissä organisaatioissa, niiden in-house –yhtiöissä ja muissa valmisteluun osallistuvissa organisaatioissa. On tärkeää, että avustusta saa käyttää myös tästä valmistelutyöstä aiheutuviin kustannuksiin kuitenkin siten, että työtä tehdään hyvinvointialueen ratkaisujen toteuttamiseksi ko. projekteille kohdistaen.

Lisäksi on erityisesti huomioitava, että 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 tietojärjestelmien jatkuvista palveluista aiheutuvia kustannuksia ovat ohjelmistolisenssien ja käyttöoikeuksien lisäksi myös järjestelmätoimittajien erillislaskuttama järjestelmäkohtainen ylläpitotyö ja laadun ja lainmukaisuuden varmistus, joiden tulisi olla hyväksyttäviä toimintakustannuksia.

Väliaikaishallinnot joutuvat rekrytoimaan ja hankkimaan ostopalveluina huomattavan määrän hankinta-, projekti- ja ICT-asiantuntijoita muutoshankkeeseen. Myös kuntien ja sairaanhoitopiirien ICT-asiantuntijaresursointia joudutaan vahvistamaan joko rekrytointina tai ostopalveluina valmistelun ja toimeenpanon aikana, jotta ICT-palveluita kyetään siirtämään hyvinvointialueille, HUS-yhtymään ja Helsingin kaupungissa. Em. asiantuntijaresursoinnin ICT-laitteiden ja -lisenssien kustannukset on sisällytettävä ICT-muutostukikustannuksiin. ICT-laitteiden osalta tulisi hyväksyä myös omahankinnat laitevuokrauksen rinnalla (esim. päätelaitteet).

Muita ehdotettuja pykälää koskevat huomiot

Valtioavustuksen määrää koskevassa 5 §:ssä ja perustelumuistiossa on todettu tärkeä periaate, että hakijoilta ei edellytetä omavastuuosuutta, koska valtioavustuksella rahoitetaan toimintaa, joka perustuu uuden lakisääteisen tehtävän ja organisaatorakenteen käynnistämiseen. Perusteluissa on todettu, että myös HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin osalta kyseessä on tulkittavissa olevan uusi lakisääteinen tehtävä, jonka toimeenpanon rahoituksen tulisi kattaa täysimääräisesti siitä aiheutuvat kustannukset. On ensiarvoisen tärkeää, että valmistelu ja toteutus etenee tämän esityksen mukaisesti yhdenmukaisesti muiden hyvinvointialueiden kanssa.

Pykälässä 7 kuvataan avustuksen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen. Koska järjestämisvastuun siirtymiseen on lyhyt aika, rahoitushakemusten käsittelyn ja rahoituksen järjestämisen alueille on oltava riittävän nopeaa. Alueita ei saa ajaa tilanteeseen, jossa avustuksia haetaan useita kertoja ja muutostyöt olisi keskeytettävä rahoituksen varmistamiseksi. Toisaalta avustusta hakevien organisaatioiden on saatava nopeasti tietää koko asetuksen voimassaoloajan rahoitus. Tietämällä kokonaisrahoituksen, organisaatiot voivat jaksottaa muutokset jatkuvuuden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Perustelumuistiossa kohta 10 §. Voimaantulo. Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2021 ja olla voimassa 31 päivään joulukuuta 2026. Käytännössä rahoitusta voidaan myöntää hakemuksesta vasta arviolta syyskuussa 2021 kun ohjeistus on saatu julkaistua.

On välttämätöntä, että hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän valmistelussa tarvittavat välttämättömät ICT- ja tiedonhallinnan ict-muutostukikustannukset ovat avustuskelpoisia jo aiemmin kuin siitä päivästä, kun uuden organisaatiot on perustettu. Tämä nopeuttaa toimeenpanoa.

Asetusta koskevat muut huomiot

On ymmärrettävää, että asetuksessa ja sen perustelumuiistiossa on menettelyjä kuvattu valtakunnallisessa ja normaalilla Hyvinvointialue tasolla. Tämän vuoksi asetuksessa ja sen perustelumuiistiossa ei ole huomioitu Uudenmaan erityisratkaisua ja HUS:n erilaisia palveluja kunnille ja kuntayhtymille ja tuleville Hyvinvointialueille.

Kuten lausuntomme kohdassa ”Huomiot rahoituksen käyttökohteisiin ja niiden rajaukseen (3 §) (toimialariippumattomat muutoskohteet: perustietotekniikka, hallinnon järjestelmät ja tahe-järjestelyt jne.)” toteamme, niin HUS tarvitsee myös avustusta niiden välttämättömiin muutoksiin, jotka liittyvät niin toimialariippumattomiin ja toimialasidonnaisiin tietojärjestelmiin ja -palveluihin. HUSin omia erilaisia palvelupisteitä on jo nykyisin runsaasti kuntien ja kuntayhtymien toimitiloissa ja niiden tietoliikenneyhteyksissä hyödynnetään kuntien omia tietoliikenneinfrastruktuuriaratkaisuja. Näiden ICT-infrastruktuuriratkaisujen osalta tarvitaan muutoksia, jotta palveluja voidaan jatkossakin tuottaa tietoturvalisesti.

HUS Tietohallinto on myös sertifioitunut ICT-palveluissa ja tuottaa omistajakunnilleen erilaisia vaativia tietojärjestelmäpalveluja, joita koskevat voimakas regulointi ja erittäin korkeita tietoturvaratkaisuja. Koska HUS-yhtymä pystyy tuottamaan näitä ict-palveluja omistajilleen sekä nykyisen erityisvastuualueen toimijoille (Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Päijät-Häme), niin perustelumuiiston täydennyksenä olisi hyvä huomioida myös se, että tietyt ict-palvelut voivat olla tuotettavissa myös tulevien yhteistyöalueetasolla sellaisten toimijoiden toimesta, joilla on ulkoisen, riippumattoman arviointilaitoksen myöntämä kyvykkyys (laaturjärjestelmät, sertifikaatit) erilaisten ict-palvelujen tuottamiseen.

Avustusten hakuprosessissa olisi hyvä huomioida se, että Uudellamaalla HUS-yhtymä voi tuottaa erilaisia ict-palveluja tuleville hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille ja näissä tapauksissa avustuksen hakijana toimii sovitusti HUS-yhtymä. Tämän vuoksi ei ole perusteltu jättää HUS-yhtymä pois rahoitusavustuksen saajana.

HUS Tietohallinto tuottaa myös valtakunnallisia digitaalisia palveluja, jolloin vastaavasti näissä palveluissa voi olla tarkoituksenmukaista, että niiden avustushakija on HUS-yhtymä, eikä 24 eri hyvinvointialuetta.

-.-.-

HUS-kuntayhtymän lausunnon on valmistellut ja siitä lisätietoja antaa IT-kehitysjohtaja Mikko Rotonen, s-posti mikko.rotonen(at)hus.fi.

Tanner Lauri
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri