



9.9.2021

Kunta- ja aluehallinto-osasto
finanssineuvos Ville-Veikko Ahonen

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tiedonhallinnan ja tietohallinnon muutoksen rahoituksesta vuosina 2021-2026

1. Johdanto

Eduskunta on 23.6.2021 hyväksynyt hallituksen esityksen (241/2020 vp) hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (nk. sote-uudistus).

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 2 §:ssä tarkoitetut hyvinvointialueet julkisoikeudellisina yhteisöinä perustettiin 1 päivänä heinäkuuta 2021. Tämän ajankohdan ja vuoden 2022 alun välisenä aikana hyvinvointialueen päätösvaltaa käyttäisi aloitusvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (616/2021) (jatkossa voimaannpanolaki) 8 §:ssä tarkoitettu väliaikainen valmistelutoimielin ja 1 päivästä maaliskuuta 2022 lukien vaaleilla valittu aluevaltuusto.

Valtioneuvosto on 12.5.2021 hyväksynyt vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelman, joka sisältää myös valtiontalouden kehyspäätöksen. Kehyspäätökseen sisältyy alueille kohdistuvia sote-uudistuksen ICT-muutostalouksia vuosien 2022–2025 osalta noin 390 milj. euroa. Lisäksi eduskunta on 23.6.2021 hyväksynyt vuoden 2021 kolmannen lisätalousarvion, jossa on päätetty 50 milj. euron määrärahasta sote-uudistuksen ICT-muutostalouksiin. Näiden päätösten mukaisesti alueille kohdistettaisiin ICT-valmistelurahoitusta noin 440 milj. euroa vuosina 2021–2025 huomioiden eduskunnan vuosittaisista talousarviopäätöksistä mahdollisesti johtuvat muutokset.

ICT-muutostaloukset budjetoidaan valtion talousarvion momentille 28.70.05 (sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus). Momentilla olevaa määrärahaa saa käyttää valtionavustusten maksamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tiedonhallinnan, tietohallinnon sekä tieto- ja viestintätekniikan muutosten valmisteluun ja toimeenpanoon hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille sekä HUS-yhtymän valmisteluun.

Määräraha on luonteeltaan valtionavustuslain (688/2001) 5 §:ssä tarkoitettua erityistä valtionavustusta, joka myönnetään ja maksetaan hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille sekä HUS-yhtymän valmistelusta aiheutuviin ICT-kustannuksiin. Väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän valtionrahoitus maksetaan HUS-sairaanhoidopiirille. Valtionavustusta haetaan valtionapuviranomaisen erikseen ilmoittamalla tavalla ja ilmoittamana ajankohtana.

Ensisijaisena tavoitteena rahoituksella on varmistaa alueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän häiriötön toiminta järjestämisvastuun siirron yhteydessä. Rahoitus kohdistettaisiin erityisesti yleishallinnon toiminnan kannalta välttämättömiin muutostöihin ja hankintoihin ja muihin toimialariippumattomiin ICT-toimintoihin sekä välttämättömiin, lainsäädännön edellyttämiin, muutoksiin toimialakohtaisiin tietojärjestelmiin.

Varsinaiseen toiminnan uudistamiseen ei kohdisteta rahoitusta, vaikkakin, erityisesti toimialakohtaisten tietojärjestelmien uudistamiseen, sisältyy myös toiminnallisia muutoksia esimerkiksi erilaisten tietojärjestelmiä yhtenäistettäessä. Rahoituksen tavoitteena ei siten ole nykyisten tiedonhallintakäytänteiden ja ICT-järjestelmien lähtötilanteen säilyttäminen, vaan myös edellytysten varmistaminen toiminnan uudistamiseen. Avustuksella rahoitetaan perustellusti kustannustehokas ja toiminnallisesti tarkoituksenmukainen siirtymä uuteen hallintorakenteeseen välttämättömine ratkaisuineen.

Valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) ja valtionapuviranomaisena toimii sosiaali- ja terveysministeriö. Valtionavustusta koskevaa säädöspohjaa täsmennetään tällä asetuksella. Asetuksenantovaltuus perustuu valtionavustuslain 8 §:än, jonka mukaan tarkempia säännöksiä valtionavustuslain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Voimaanpanolain 15 §:ssä säädetään hyvinvointialueen väliaikaisen valmistelutoimielimen sekä hyvinvointialueen ja toiminnan rahoittamisesta ennen vuotta 2023. Toiminnan rahoitus vuosina 2021 ja 2022 perustuu valtion varoista maksettavaan valtionavustukseen. Vuoden 2021 yleisavustus on tarkoitus maksaa hyvinvointialueille voimaanpanolain tultua voimaan valtiovarainministeriön päätöksen perusteella. Lisäksi voimaanpanolain 15 pykälän 3 momentin mukaisesti valtio vastaisi väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän sekä HUS-yhtymän toimielinten toiminnan rahoituksesta vuosina 2021 ja 2022.

ICT-muutuskustannuksiin kohdistettava erityisavustus täydentää voimaanpanolain 15 §:n mukaista, uudistuksen täytäntöönpanoon liittyvää, rahoitusta alueille vuosina 2021 ja 2022. Vuosien 2023–2025 osalta erityisavustus täydentää hyvinvointialueiden rahoitusta koskevan lain mukaista yleiskatteellista rahoitusta alueille kohdistuen erityisesti välttämättömien ICT-muutosten loppuunsaattamiseen järjestämisvastuun siirtymisen jälkeen.

2. Yksityiskohtaiset perustelut

1 §. Soveltamisala. Valtioneuvoston asetus sisältäisi säännökset sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanoon vuosina 2021–2026 maksettavien valtionavustusten myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien osalta.

Avustukset myönnettäisiin valtion talousarvioon varatun määrärahan puitteissa valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n 3 momentin mukaisena erityisavustuksena.

Hallituksen kehyspäättöksen mukaisesti ICT-muutostuksumuksia tullaan budjetoidaan vuosia 2021–2025 koskeviin talousarvioihin. Oletuksena on, että mahdollisesti osa vuosien 2025 talousarviomäärärahan maksatuksista toteutetaan vasta vuoden 2026 puolella.

2 §. Avustuksen saaja. Avustusta voitaisiin myöntää hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) 4 luvussa tarkoitetulle HUS-yhtymälle sekä erikoissairaanhoidon lain (1062/1989, voimassa 31.12.2022 saakka) 7 §:ssä tarkoitettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle (HUS-sairaanhoitopiiri). Väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän valtionrahoitus maksetaan HUS-sairaanhoitopiirille.

3 §. Avustuksen käyttö. Määrärahaa voitaisiin käyttää tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien muutoksista aiheutuviin kustannuksiin. Määräraha olisi luonteeltaan hyvinvointialueen toimintaan maksettavaa, valtionavustuslain (688/2001) 5 §:ssä tarkoitettua erityistä valtionavustusta. Erityisavustuksella tarkoitetaan, että valtionavustus myönnetään valtionavustuksen saajalle hankesuunnitelman perusteella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin avustuksen käyttötarkoituksista. Avustuksen saajat saavat käyttää avustusta välttämättömiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Avustusta ei voi käyttää muuhun kuin välttämättömiin kustannuksiin, jotka perustellusti voidaan todeta johtuvan uudistuksen ja tätä koskevan lainsäädännön toimeenpanosta.

Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän osalta valtionavustusta voi käyttää vastaaviin uudistuksesta johtuviin, kohdissa 1–16 lueteltuihin, kustannuksiin kuin hyvinvointialueilla.

1) tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja niiden järjestämistapojen muutoksen suunnittelusta ja vaikutusten arvioinnista aiheutuviin kustannuksiin;

Momentin 1 kohdan mukaan voimaannpanolain 10 § 2 momentin mukaisesti hyvinvointialueiden väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävänä on osallistua hyvinvointialueelle siirtyvien hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevien tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien ja ratkaisujen selvittämiseen.

Valtionavustuksella myönnettyä määrärahaa voidaan hyvinvointialueilla käyttää tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tieto- ja viestintätekniisten järjestelmien muutosten sekä hankintojen suunnitteluun. Suunnittelutehtäviin sisältyvät muun muassa erilaiset nykytilakartoitukset siirtävistä ICT-toiminnoista, palvelutuottajista, henkilöstöstä, tietojärjestelmistä, tietohallinnon käytännöistä sekä alueiden hallinto- ja palvelutehtäviin liittyvät ICT-muutos- ja siirtosuunnitelmien valmistelu. Suunnittelu-työtä varten hyvinvointialueet voivat muun muassa palkata henkilöstöä tai toteuttaa hankintoja hankintalain (1397/2016) mukaisesti. Suunnitteluun voi sisältyä myös tehtäviä, jotka liittyvät hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyön edellyttämään tiedonkulkuun ja tietojärjestelmämuutosten toteutukseen.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5.3 §:ssä säädetään tiedonhallintayksiköiden vastuusta arvioida ennen muutoksen toteuttamista suunnittelemansa muutoksen vaikutukset tiedonhallinnan vastuisiin, tietojärjestelmiin, tietovarantoihin, tietojen arkistointiin sekä tietoturvallisuustoimenpiteisiin. Lisäksi muutoksen vaikutukset on arvioitava suhteessa asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin sekä laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus muodostaa tiedonhallintalaissa tarkoitetun arviointivelvoitteen sekä perustettaville hyvinvointialueille että tehtäviä luovuttaville kunnille ja kuntayhtymille. Arviointivelvoitteen tarkoitus on vahvistaa tietojärjestelmien hanketoiminnan taloudellisten ja toiminnallisten riskien ennakointia ja edistää muutosten toteutusta varten tehtävien suunnitelmien saatamista realistiselle pohjalle. Arvioinnilla pyritään myös edistämään yhteentoimivuuden ja tietoturvallisuuden toteuttamista muutosten yhteydessä. Tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointivelvoite edellyttää hyvinvointialueelta ja sen väliaikaiselta valmistelutoimielimeltä muutoksen suunnittelutyön ja arvioinnin käynnistämistä hyvissä ajoin ennen muutoksen toteutustapoihin liittyvää päätöksentekoa. Uudistuksen suunnittelua varten kohdennetulla erityisavustuksella väliaikainen valmistelutoimielin pystyisi paremmin varmistamaan arvioinnin edellyttämien omien resurssien järjestämisen sekä tehtävässä tarvittavien asiantuntijapalvelujen hankinnan.

2) tiedonhallinnan ja ICT-palvelutuotannon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin;

Momentin 2 kohdan mukaan valtionavustusta voidaan käyttää hyvinvointialueiden tiedonhallinnan järjestämisestä ja ICT-palvelutuotannon perustamisesta aiheutuviin, uudistuksesta johtuviin välttämättömiin kustannuksiin. Alueelliset muutostarpeet huomioiden avustusta voidaan käyttää tiedonhallinnan ja ICT-palvelutuotannon vastuiden määrittämiseen, ohjausrakenteiden sekä palvelutuotannon järjestämiseen tai uudelleen organisointiin liittyviin kustannuksiin. Avustus tulee järjestä-

misen ja tuotannon osalta kohdentaa toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä toteuttaa hyvinvointialueen hallinnon järjestämiseksi ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi.

Muutoksen aiheuttamat kustannukset tiedonhallintaan ja ICT-palvelutuotantoon vaihtelevat alueittain. Niillä alueilla, joissa tehtävien järjestämisvastuu on jo siirretty sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä vastaavalle kuntayhtymälle, ja alueilla, joiden sosiaali- ja terveydenhuoltoa tukeva ICT:n tuotanto perustuu merkittävässä määrin alueellisen ICT-palveluja tuottavan sidosyksikön palveluihin, voivat muutoksen aiheuttamat kustannukset olla suhteessa pienemmät kuin alueilla, jossa kunnat vastaavat tehtävien tarvitseman ICT-palvelujen järjestämisestä ja osittain jopa tuottamisesta. Alueellisten erojen vuoksi, muutoksen toteuttamiseen kohdennettavien erityisavustusten käyttötarkoitus ja määrä joustavat alueellisten tarpeiden mukaan.

Alueilla, jossa toiminta ja toimintaa tukeva ICT-tuotanto on jo keskitettyä, ei nykyisten toiminnan kehittäminen tai uusien tietojärjestelmien käyttöönotto ole välttämättöntä uudistuksen toteutuksen näkökulmasta, ellei olemassa oleviin järjestelmiin ja ICT-palveluihin liittyvät oikeudelliset ehdot sitä edellytä, esimerkiksi tilanteissa, joissa olemassa olevat sopimukset eivät mahdollista hyvinvointialueella tarvittavan käyttäjämäärän lisäystä ilman uutta kilpailutusta. Avustuksen saajan tulee perustella välttämättömyys tapauskohtaisesti.

3) talous-, henkilöstö- ja muun hallinnon tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen suunnittelusta, hankinnoista, toteutuksista ja käyttöönottoista aiheutuviin kustannuksiin;

Momentin 3 kohdan mukaan valtionavustusta voidaan käyttää alueiden hallinnon ja palveluiden jatkuvuuden turvaamisen kannalta välttämättömiin suunnittelutöihin sekä niihin perustuviin hankintoihin. Toiminnan jatkuvuuden kannalta merkittäviä osa-alueita ovat muun muassa talous- ja henkilöstöhallinnon järjestäminen ja siihen liittyvät tietojärjestelmäratkaisut, hallinnon järjestelmät (ml. toimielinten päätöksentekoon liittyvät järjestelmät) sekä tiedon- ja asianhallinnan järjestelmät. Jatkuvuuden turvaamisen näkökulmasta muutosvalmistelussa korostuu erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät. Näitä ovat esimerkiksi henkilöstö- ja palkkahallinnon palvelut, kirjanpito- ja raportointipalvelut, myyntilaskutus- ja myyntireskontrapalvelut, ostolasku- ja ostoreskontrapalvelut, toiminnan ohjaus, maksuliikenne sekä matkustuspalvelut.

Valtionavustusta voi käyttää myös palveluiden hankintoihin sekä hallinnon ja palveluiden näkökulmasta välttämättömiin palveluiden tuotannon järjestelyihin, valtionavustuksiin ja valtiontukeen liittyvien säädösten puitteissa.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämisen perusedellytys on hallintoa ja toiminnan järjestämistä tukevan tiedonhallinnan ja ICT-palvelujen järjestäminen en-

nen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtymistä hyvinvointialueen vastuulle. Hyvinvointialueen hallintoon kohdistuvat velvoitteet edellyttävät muun muassa toiminnan suunnittelun, päätöksenteon ja hallintomenettelyiden, henkilöstöhallinnon, taloudenhoidon sekä toiminnan laillisuuden valvonnan vaatimien ICT-palvelujen järjestämistä niistä vastaavien viranomaisten käyttöön. Hallintoa tukevien ratkaisujen osalta uudistuksen toteutukseen kohdennettavaa erityisavustusta voi käyttää muutoksen kannalta välttämättömien tietojärjestelmien hankintaan tai tarvittavien palveluiden ostamiseen ulkopuolisilta palveluntarjoajilta.

Tulevien hyvinvointialueiden osalta erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon (mm. henkilöstö- ja palkkahallinto, kirjanpito- ja raportointi, myyntilaskutus- ja myyntireskontra, ostolasku- ja ostoreskontra, maksuliikenne sekä matkustuspalvelut) vaatiman muutoksen suuruuteen vaikuttaa merkittävästi tapa, jolla tehtävän toteutus ja sitä tukevat palvelut on tällä hetkellä organisoitu. Alueilla, joissa tehtävien järjestämisvastuu on siirretty sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä vastaavalle kuntayhtymälle ja alueilla, joiden talous- ja henkilöstöhallintoa tukevat palvelut perustuvat palveluja tuottavan sidosyksikön tuottamiin palveluihin, ovat muutoksen aiheuttamat kustannukset suhteessa pienemmät kuin alueilla, jossa näin ei ole tehty. Alueellisten erojen vuoksi, muutoksen toteuttamiseen kohdennettavien erityisavustusten käyttötarkoituksen ja määrän tulee joustaa alueellisten tarpeiden mukaan myös talous- ja henkilöstöhallinnon osalta.

Alueilla, joissa toiminta ja talous- ja henkilöstöhallintoa tukevat palvelut ovat jo keskistettyjä, ei olemassa olevien palvelujen kehittäminen tai uusien tietojärjestelmien käyttöönotto ole välttämätöntä uudistuksen toteutuksen näkökulmasta, ellei olemassa oleviin järjestelmiin ja palveluihin liittyvät oikeudelliset ehdot sitä edellytä esimerkiksi tilanteissa, joissa olemassa olevat sopimukset eivät mahdollista hyvinvointialueella tarvittavan käyttäjämäärän lisäystä ilman uutta kilpailutusta. Avustuksen saajan tulee arvioida välttämättömyys tapauskohtaisesti.

4) hallinnon käynnistymiseen ja toiminnan jatkuvuuteen liittyvien perustietotekniikan ratkaisujen suunnittelusta, hankinnoista, toteutuksista ja käyttöönottoista aiheutuviin kustannuksiin;

Momentin 4 kohdan mukaisella uuden hallinnon käynnistymisen ja jatkuvuuden kannalta välttämättömällä perustietotekniikalla tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi työasemia, päätelaitteita, puhelinjärjestelmiä, kulunvalvontaa, tietoturva-palveluja, identiteetti- ja pääsynhallintapalveluja, konesali- ja käyttöpalveluja sekä tietoliikenne- ja verkkopalveluja. Valtionavustusta edellyttävään hankesuunnitelmaan voidaan perustelluista syistä nostaa myös muita perustietotekniikkaan ajateltuja elementtejä.

Tämän niin sanotun ICT-infrastruktuurin osalta valtionavustusta voidaan hakea myös suunnittelutöihin sekä niihin perustuviin hankintoihin. Hankesuunnitelmien arvioinnissa otetaan huomioon se, että 'järjestelmät', 'ratkaisut' tai 'palvelut' voivat

olla joko itse toteutettuja ja omassa ylläpidossa, tai hankittuina ulkopuolisina palveluina tai muodostua näiden yhdistelmästä, eikä asian järjestämistavalla sinänsä ole suoraa vaikutusta rahoituksen myöntämiselle.

Valtionavustusten hankesuunnitelmia laadittaessa on huomattava, että avustusta ei myönnetä uudistuksen välttämättömän riittävän teknisen toiminnan kannalta tarpeettomiin versioiden ja teknologioiden päivityksiin ja uudistuksiin. Selvytyden vuoksi todettakoon, että esimerkiksi verkkoteknologian tai laiteympäristön uudistaminen nykyistä tasoa korkeammalle, ja oletettavasti kalliimmalle, tasolle uudistuksesta pakottavana syystä johtuen vaatisi erittäin tarkan perustelun hankesuunnitelmassa. Sote-uudistuksen lainsäädännön toimeenpanosta saattaa aiheutua, tietojärjestelmien yhtenäistämiseen liittyen, päivityksiä tietoturva- ja varautumistasoihin, joita voidaan myös lukea hyväksyttäväksi kustannuksiksi osana alueiden hankesuunnitelmia.

ICT-infrastruktuurin muuttaminen ja kehittäminen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämiseen soveltuvaksi on monilta osin velvoitettuakin useiden lakien johdosta. Keskeisiä lakeja tässä asiayhteydessä ovat laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016, KaPA-laki), laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki), laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015, Tuve-laki) ja eduskunnan käsittelyä odottava laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007, asiakastietolaki).

5) hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016, KaPA-laki) tarkoitettujen sähköisen asioinnin tukipalveluiden käyttöön-otosta tai liitynnöistä aiheutuviin kustannuksiin siltä osin, kuin kustannukset aiheutuvat uudistukseen liittyvän lainsäädännön voimaantulosta;

Yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluja on otettu alueilla käyttöön jo laajasti ja palvelujen tekninen kehittyminen ja sisältöjen rikastuminen merkitsevät tuleville hyvinvointialueille jatkuvaa tietoteknisen infrastruktuurin ylläpitämistä. Uudistuksen yhteydessä on hyvinvointialueilla varmistettava yhteisten digitaalisten palvelujen toiminnan vastaavuus lain hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016, KaPA-laki) kanssa. Uudistuksen aiheuttamat muutostarpeet yhteisten palvelujen toimivuuden turvaamiseksi saattavat tarkoittaa esimerkiksi reititysten, integraatioiden ja käyttövaltuushallinnan muutoksia ja uudistuksia.

Lisäksi saatetaan tarvita esimerkiksi uudelleen konfigurointeja tai uusia integraatioita ja rajapintoja palveluntuottajien kanssa, uuden järjestäjäorganisaation organisoitumista palvelujen käyttöön ja järjestämiseen, yhteisten palvelujen koulutuksia tarpeen mukaan, sekä asiointipalvelujen prosessien tarkistamista ja kehittämistä sekä järjestäjä- että käyttäjäorganisaation puolella. Yhteisten palvelujen palveluntuottajaviranomaisia ovat esimerkiksi Digi- ja väestötietovirasto, Valtiokonttori, Maanmittauslaitos ja Valtori turvallisuusverkkotoiminnan (Tuve) osalta. KaPA-lain

tarkoittamia yhteisiä palveluja ovat muun muassa Suomi.fi -palvelut (Digi- ja väestötietovirasto). Valtionavustuksen hakijan on konsultoitava palveluntuottajaviranomaisia yhteisten palvelujen muutoksen edellyttämien toimenpiteiden osalta.

6) julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki) tarkoitettujen tiedonhallintakäytänteiden yhteensovittamisesta aiheutuviin kustannuksiin siltä osin, kuin kustannukset aiheutuvat uudistukseen liittyvän lainsäädännön voimaantulosta;

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen viranomaisille säädettyjen yhteisten tietojärjestelmäpalvelujen tai -tietovarantojen käyttöön säädettyjen velvoitteiden toteutuksen varmistamista muutoksessa myös tiedonhallintalain näkökulmasta. Hyvinvointialueen on toteutettava menettelyt ja tavat luovuttaa tietoja muille toimijoille lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kun kunnallisille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen viranomaisille on säädetty kymmenittäin lakisääteisiä velvoitteita luovuttaa säännöllisesti tietoja muille viranomaisille (mm. yhteisten tietovarantojen ylläpitovelvoitteet, tietojen toimittaminen valtion tilastotoimen tarpeisiin, tietojen toimittaminen toimialaa ohjaaville ministeriöille sekä toimintaa valvoville viranomaisille), tulee tietojenluovutuksen jatkuvuus varmistaa muutoksen aikana.

Yhteisten palvelujen ja tietojenluovutusten toteutukseen kohdennettavaa erityisavustusta voi käyttää tietojenluovutuksessa käytettävien liittymien ja rajapintojen sekä tiedonsiirtoratkaisujen uudistuksen kannalta välttämättömään kehittämiseen ja muuttamiseen sekä tietojenvaihdossa tarvittavien menettelyiden järjestämiseen. Kun velvoitteiden toteuttamiseen liittyvä tietojenluovutustapa on sidoksissa käytettäviin tietojärjestelmiin ja tiedonsiirtoratkaisuihin, voidaan avustuksella kattaa myös uusien hankittavien tietojärjestelmien ohjelmistorajapintojen toteutuksesta sekä viestinsiirron muuttamisesta aiheutuvia kustannuksia.

7) julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015, Tuve-laki) tarkoitettujen liittymien ja palvelujen muutoksista ja perustamisista aiheutuviin kustannuksiin siltä osin, kuin kustannukset aiheutuvat uudistukseen liittyvän lainsäädännön voimaantulosta;

Laissa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015) turvallisuusverkolla tarkoitetaan pelastustoiminnan ja ensihoitopalveluissa viranomaisten sisäiseen, näiden väliseen ja ulkoiseen yhteistoimintaan ja viestintään käytettävää viranomaisverkkoa, jossa noudatetaan korkean varautumisen tai turvallisuuden vaatimuksia. Käytännössä uudistus tarkoittaa muutoksia ja lisäyksiä turvallisuusverkon käyttäjissä sekä mahdollisesti uusien palveluyhteyksien rakentamisia ja muita vastaavia toimenpiteitä. Tältä osin hankesuunnitelmia laadittaessa ja valtionavustusta haettaessa tulee konsultoida Tuve-palvelujen järjestäjän Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin kanssa kansalliset toimialakohtaiset tavoitetilat huomioiden.

*8) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen käsittelyyn tarkoitettujen järjestelmien yhteensovittamisesta sekä yhteensovitettun kokonaisuuden käyttöön-
otosta aiheutuviin kustannuksiin;*

Momentin 8 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää sosiaali- terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen käsittelyyn tarkoitettujen järjestelmien yhteensovittamisesta aiheutuviin kuluihin. Suomessa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedot ovat kokonaisuudessaan sähköistetty. Palveluiden jatkuvuus sekä tehokas ja laadukas järjestäminen on monin tavoin riippuvaista toimivista tietojärjestelmistä ja tiedon kulkeutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista vastaavien organisaatioiden välillä. Yhtenäiset tietojärjestelmät ovat myös keskeinen väline, jotta voidaan varmistua asiakkaiden palveluiden yhteensovittamisesta. Lisäksi asiakas- ja potilastietojen sähköisestä käsittelystä annettu laki (158/2007) asettaa myös perustettaville hyvinvointialueille lukuisia vaatimuksia sähköisen tietojenkäsittelyn järjestämiseksi.

Lähtötilanteessa perustettavien hyvinvointialueiden tiedonhallintaympäristö koostuisi lukuisten kuntien tai kuntayhtymien ylläpitämistä erillisistä tietojärjestelmistä. Näiden tietojärjestelmien yhteensovittaminen, yhdistäminen tai tiedonhallinnan ympäristön rakentaminen muulla keinoin voi olla välttämätöntä toiminnan jatkuvuuden tai sosiaali- ja terveystietojen uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Avustuksella rahoitetaan perustellusti kustannustehokas ja toiminnallisesti tarkoituksenmukainen siirtymä uuteen hallintorakenteeseen välttämättömine ratkaisuineen.

*9) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007) tarkoitettujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttöön-
otosta tai liittynöistä aiheutuviin kustannuksiin siltä osin, kuin kustannukset aiheutuvat uudistukseen liittyvän lainsäädännön voimaantulosta;*

Momentin 9 kohdan perusteella avustusta voitaisiin käyttää asiakastietolain (159/2007) tarkoittamien valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönottoihin siltä osin kuin velvollisuus tähän syntyy osana sote-uudistuksen voimaantuloa. Nykyisiä kuntatoimijoita koskee Kanta-palvelujen käyttövelvoite, jota on täsmennetty asiakastietolain nojalla annetulla vaiheistusasetuksella. Avustuksella voidaan rahoittaa näiden jo velvoitteen piirissä olevien liittymien siirtäminen kuntatoimijoilta hyvinvointialueille. Siltä osin kuin kuntatoimijat eivät ole täyttäneet mainitun vaiheistusasetuksen velvoitteita annetuissa määräaajoissa, voidaan avustusta käyttää tämän puutteen korjaamiseksi siten, että hyvinvointialueet olisivat säädösten edellyttämällä tasolla järjestämisvastuun siirtyessä. Avustusta ei kuitenkaan voida käyttää valtioneuvoston vahvistettavana olevan ja mahdollisesti 1.11.2021 voimaan astuvan lain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (asiakastietolaki) uusien velvollisuuksien täyttämiseen, jonka siirtymäsäännökset ajoittuvat 1.1.2023 jälkeiseen aikaan.

10) sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen sähköisten asiointiratkaisujen ja verkkopalvelujen yhteensovittamisesta sekä yhteensovitetun kokonaisuuden käyttöönotosta aiheutuviin kustannuksiin;

Momentin 10 kohdan perusteella avustusta voitaisiin käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen sähköisten asiointiratkaisujen ja verkkopalvelujen yhteensovittamisesta sekä yhteensovitetun kokonaisuuden käyttöönotosta aiheutuviin kustannuksiin.. Sähköinen asiointi on yleistynyt sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluissa, ja jo nyt kaikilla alueilla verkkopalveluina tarjotaan vähintään palveluiden kuvauksia ja yhteystietoja. Lisäksi kansallisesti toteutetut asiointiratkaisut, kuten reseptien sähköinen uusiminen tai sähköiset oirearviot on integroitu lukuisiin paikallisiin tietojärjestelmiin. Yleisen teknologisen kehityksen ja digitalisaation myötä on odotettavissa, että erilaisten sähköisten asiointiin liittyvien palveluiden merkitys tulee entisestään kasvamaan. Hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että asiakas löytää tarvitsemansa tiedon ja palvelut myös sähköisistä kanavista. Tämä voi edellyttää kuntapohjaisten asiointikanavien ja verkkosivustojen yhtenäistämistä tai kansallisten ratkaisuiden toteuttamista ja käyttöönottoa. Yhtenäiset asiointiratkaisut ovat keskeinen väline palveluiden yhteensovittamisessa.

11) sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden seurannan, arvioinnin ja tietojohdamisen yhteensovittamisesta, yhteensovitetun kokonaisuuden käyttöönotosta sekä muista näihin liittyvien uusien velvoitteiden toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin

Momentin 11 kohdan mukaan avustusta voidaan käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden seurannan, arvioinnin ja tietojohdamisen yhteensovittamisesta ja näihin liittyvien uusien velvoitteiden toimeenpanosta aiheutuviin kuluihin. Laki hyvinvointialueista sekä SOTE- ja pelastustoimen järjestämislait asettavat hyvinvointialueille lukuisia erilaisia velvoitteita, jotka edellyttävät mahdollisimman hyvää ja kattavaa tietopohjaa. Lisäksi lainsäädännössä annetaan erilaisia velvoitteita tietojen toimittamisesta eri viranomaisille. Sääöksillä edistetään palveluiden seurantaa, arviointia ja johtamista. Tavoitteena on myös tiedon vertailukelpoisuus alueiden välillä. Tietojohdamisessa hyödynnettävän sosiaali- ja terveystoimen tiedon tulee olla Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemien tietosisältöjen ja -rakenteiden mukaista. Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella, myös sisäministeriön asetuksella pelastustoimen järjestämislain 13 §:n mukaan voidaan antaa tarkempia säännöksiä seurannan vähimmäistietosisällöstä. Näiden velvoitteiden toteuttaminen edellyttää perustettavilta hyvinvointialueilta suunnittelu- ja kehittämispanostuksia.

12) sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen digitaalisten ratkaisujen ja tiedonhallinnan tietoturva-vaatimusten toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin;

Momentin 12 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen digitaalisten ratkaisujen ja tiedonhallinnan tietoturva-vaatimusten toteuttamisesta aiheutuviin kuluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden tietoturallinen käsittely on palvelujen tuottamisen lähtökohta ja edellytys. Hyvinvointialueen perustamisen yhteydessä on muokattava ja yhtenäistettävä lukuisia erilaisia tietojärjestelmiä, joilla käsitellään arkaluonteisia terveyteen tai sosiaaliseen tilanteeseen liittyviä tietoja. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että tietoturvaan kohdistuvat riskit tunnistetaan ja niiden edellyttämät hallintatoimenpiteet toteutetaan asianmukaisesti.

13) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sähköisestä arkistoinnista aiheutuviin kustannuksiin, siltä osin kuin arkistoitavat tiedot ovat syntyneet ennen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönottoajamainitun lain 14 a §:n 3 momentin ja 15 §:n 3 momentin nojalla annetussa asetuksessa säädettyjä määräaikoja;

Momentin 13 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sähköisestä arkistoinnista aiheutuviin kuluihin, siltä osin kuin arkistoitavat tiedot ovat syntyneet ennen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 14 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönottoa ja mainitun lain 14 a §:n 3 momentin ja 15 §:n 3 momentin nojalla annetussa asetuksessa säädettyjä määräaikoja. Ennen Kanta-palvelujen käyttöönottoa arkistoituja tietoja säilytetään osin vanhentuneissa tietojärjestelmissä, joita ylläpidetään pääsääntöisesti näiden tietojen arkistointia varten. Osana hyvinvointialueiden perustamista vanhentuneita tai muuten tarpeettomia tietojärjestelmiä on tarkoituksenmukaista lakkauttaa, jolloin niiden sisältämät tiedot täytyy arkistoida sähköisessä muodossa. Avustuksella tapahtuva sähköinen arkistointi olisi tehtävä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettuihin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin.

14) sellaisten sosiaali- tai terveystietojen järjestämisen tai palvelutuotannon yhteydessä syntyneiden arkistointivelvoitteen piirissä olevien tietojen arkistoinnista aiheutuviin kustannuksiin, joita ei asiakas- ja potilastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain nojalla arkistoida valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin;

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojärjestelmät sisältävät myös muita kuin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin (ks. kohta 13 arkistoitavia tietoja. Hyvinvointialueilla on velvoite arkistoida myös näitä palvelutuotannossa syntyviä tietoja, joita ovat esimerkiksi ajanvaraustiedot sekä lokitiedot. Avustuksella voidaan toteuttaa sellaisia ratkaisuja, jotka mahdollistavat lainsäädäntöön perustuvan arkistointivelvoitteen täyttämisen myös tältä osin.

15) pelastustoimen tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien muutoksista aiheutuviin kustannuksiin;

Momentin 15 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää pelastustoimen tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien muutosten aiheuttamiin kustannuksiin, mitkä aiheutuvat hallinnollisen rakenteen muutoksista. Pelastustoimen tiedonhallinta ja tietojärjestelmien käyttö ja jatkuvuus tulee turvata muutoksessa. Muutoksia ovat esimerkiksi pelastuslaitoksen hallinnoimien tietojärjestelmien siirrosta ja rajapintojen muuntamisesta kunnasta hyvinvointialueelle sekä pelastustoimen kansallisten tiedonhallintaratkaisuiden ja tietojärjestelmien käyttöönottoaminen.

16) muihin toiminnan käynnistämisen ja palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuiden häiriöttömän siirron edellyttämiin välttämättömiin tietohallinnon, tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien muutuskustannuksiin.

Tietohallintoa, tiedonhallintaa ja tietojärjestelmiä koskevien muutosten toteuttaminen on välttämätön edellytys hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämiseksi sekä tehtävien ja niihin liittyvien omaisuuserien, sitoumusten ja henkilöstön hallitulle siirrolle. Uudistuksen toimeenpanoon liittyvien muutoskohteiden välttämättömyyden arviointi on viimekädessä hyvinvointialueiden vastuulla ja niitä koskevien päätösten perusteleminen osa hyvinvointialueiden ja niiden väliaikaishallinnon päätöksentekomenettelyä. Tästä syystä on perusteltua, että avustuksen käyttökohteissa on kohtien 1–15 lisäksi kohta, joka mahdollistaa avustuksen käytön muihin, uudistuksesta johtuviin, tietohallinnon, tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien välttämättömiin muutoksiin.

Huomioitavaa lisäksi on, että muutoksen laajuus ja muutoskohteet tulevat vaihtelemaan merkittävästi hyvinvointialueiden välillä. Myös tästä syystä on perusteltua, että asetukseen sisältyy ennalta arvaamattomien tilanteiden ja muutoskohteiden mahdollistava säännös. Kohtaa 16 tulee kuitenkin tulkita rajaavasti niin, että se koskee yksinomaan ja yksiselitteisesti niitä muutoskohteita, joiden voidaan perustellusti nähdä johtuvan uudistusta koskevan lainsäädännön voimaantulosta.

Momentin 3 mukaan kehittämisen toimeenpanossa avustuksen saajat voivat hyödyntää lakisääteisten yhteisten palvelujen (esimerkiksi Suomi.fi –palvelut ja Tuve-palvelut) lisäksi mahdollisuuksien mukaan muitakin julkishallinnon keskitettyjä yhteisiä palveluja (esimerkiksi DigiFinlandin palveluja) avustuksen myöntäjän erikseen määrittämällä tavalla. Perusteena tälle on resurssien niukkuuden vallitessa niiden optimaalinen käyttö ja avustuksen saajan näkökulmasta tarpeettoman päällekkäisen kehittämisen välttäminen ja toisaalta avustuksen myöntäjän näkökulmasta päällekkäisen rahoittamisen välttäminen. Huomioitavaa on, että yhteisiin palveluihin ja kehittämiseen sitoutuminen koskee valtionavustuksen käyttöä, eikä mekanismeilla luoda lakisääteiseen käyttövelvoitteeseen verrattavaa tilannetta.

Pykälän 4 momentin mukaisesti avustus myönnetään 7 §:n valtionavustushakemusten perusteella. Valtionavustushakemusta täydentäisi käytännössä valtioavustuksen liitteenä oleva alueen hankesuunnitelma. Hankesuunnitelmien tulisi kattaa kokonaisuutena sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ICT-muutosten sekä toimialariippumattoman ICT-toiminnan valmistelut. Huomioitavaa on, että asetus mahdollistaa sen, että talousarvioon sisältyvien määrärahojen puitteissa valtionavustus voidaan myöntää alueille myös useampana kokonaisuutena valtionapuviranomaisen määrittelemällä tavalla.

Ehdotetun pykälän 5 momentin mukaan avustusta ei saa käyttää sellaiseen tarkoitukseen, johon myönnettävä tuki on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Valtiontukeen liittyviä näkökulmia on käsitelty tämän muistion kohdassa 3.3.

4 §. Hyväksyttävät kustannukset.

Asetuksen 4 §:n 1 momentissa lueteltaisiin valtionavustukseen oikeuttavat hyväksyttävät kustannukset. Näitä olisivat avustuksen käytön kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset henkilöstökustannukset, matkakustannukset, toimitilojen, laitteiden ja kaluston vuokrat, materiaalien, tarvikkeiden ja vastaavien tuotteiden kustannukset, hankkeessa tarvittavat ostopalvelut sekä muut hankkeen toimintakustannukset.

Henkilöstökustannuksiin valtionavustuksen saaja voi sisällyttää 3 §:ssä määriteltujen tehtävien hoitamista varten palkattujen henkilöiden palkkakustannuksia. Matkakustannukset, jotka liittyvät hankkeen toteuttamiseen olisivat hyväksyttäviä.

Materiaalien, tarvikkeiden ja vastaavien tuotteiden kustannuksiin voi sisältyä esimerkiksi tietokoneita tai mobiililaitteita, jos ne ovat avustuksen käytön kannalta tarpeellisia ja määrältään kohtuullisia. Toimintakustannuksiin voi vastaavasti sisältyä tarpeelliset ohjelmistolisenssit. Myös esimerkiksi tietojärjestelmiä ja niiden muutoksia koskevat aineettomat investoinnit sekä leasingkustannukset ovat hyväksyttäviä kustannuksia. Tietojärjestelmien jatkuvista palveluista aiheutuvia kustannuksia ovat ohjelmistolisenssien ja käyttöoikeuksien lisäksi myös muun muassa järjestelmätoimittajien erillislaskuttama järjestelmäkohtainen ylläpitotyö sekä laadun ja lainmukaisuuden varmistus.

Huomioitavaa on myös, että ehdotetun asetuksen 4 § mahdollistaa järjestelyt, joissa valtioavustuksen taho tekee, esimerkiksi kunnan tai kuntayhtymän kanssa, sopimuksen tarvittavien muutosten tekemisestä siirtyviin tietojärjestelmiin ennen järjestämisvastuun siirtymistä. Valtionavustuksen turvin hyvinvointialueiden olisi mahdollista sopia esimerkiksi pelastuslaitosten kanssa muun muassa tarvittavista hallinnon turvallisuusverkkoon liittymisen valmistelevista toteutuksista.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kustannuksiin hyväksytään myös 3 §:n mukaisten käyttötarkoitusten edellyttämät välttämättömät pitkävaikutteiset menot sekä mainitun lainkohdan mukaisten käyttötarkoitusten edellyttämä osakkeiden ja

osuuksien hankinta. Tällä halutaan varmistaa esimerkiksi välttämättömät inhouse-yhtiöjärjestelyt sekä pitkävaikutteisiin menoihin sitoutumisen esimerkiksi tietojärjestelmien investointien takia. Pitkäaikaisten menojen sekä osakkeiden ja osuuksien hankinnan suhteen on huomioitava, että voimaannpanolain 10 § mukaisesti väliaikaisen valmistelutoimielimen toimivaltaa on rajoitettu siten, että se voi tehdä hyvinvointialuetta sitovia sopimuksia vain määräajaisesti voimassa oleviksi siten, että määräaika päättyy viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2023.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan kustannusten on oltava kirjanpidon toteutuneisiin menoihin perustuvia. Tämä tarkoittaa myös sitä, että erilaiset sisäiset veloitukset perustuvat kirjanpidossa toteutuneisiin kuluihin, joiden määrä on mahdollista todentaa. Veloituksiin sisältyvää sisäistä katetta ei hyväksytä kustannukseksi.

5 §. Valtionavustuksen määrä.

Valtionavustuslain 6 §:n mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.

Ehdotetun pykälän mukaan valtionavustus myönnetään valtion talousarvioon varatun määrärahan puitteissa valtionavustukseen oikeuttavien kustannusten suuruisena eikä sen myöntämiseksi ja maksamiseksi edellytetä valtionavustuksen saajan osallistumista rahoitukseen. ICT-muutoksen valmisteluun ja toteutuksen kohdistettaviin valtionavustuksiin ei siis sisältyisi hakijan omavastuuosuutta.

Ostavastuuosuuden puuttuminen johtuu välttämättömistä uudistuksen voimaantuloon liittyvistä syistä. Perusteluna omavastuuosuuden puuttumiselle on, että valtionavustuksella rahoitetaan toimintaa, joka perustuu uuden lakisääteisen tehtävän ja organisaatorakenteen käynnistämiseen. Helsingin kaupungin osalta kyseessä on tulkittavissa olevan uusi lakisääteinen tehtävä, jonka toimeenpanon rahoituksen tulisi kattaa täysimääräisesti siitä aiheutuvat kustannukset. HUS-yhtymän ja hyvinvointialueiden näkökulmasta valtion rahoitus ICT-muutosten toteuttamiseen muodostaa ainoan rahoituslähteen muutosten toteuttamiseen eikä alueilla tai HUS-yhtymällä ole kohdistettavissa omavastuuosuutta valmisteluun.

6 §. Valtionapuviranomainen.

Valtionapuviranomaisena toimisi sosiaali- ja terveysministeriö. Valtionavustuslain ja lain esitöiden mukaan on tulkittavissa, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tiedonhallinnan, tietojärjestelmien ja tieto- ja viestintätekniisten palvelun tuotantoon kohdennettavissa erityisavustuksissa valtionapuviranomaisen tulisi olla sosiaali- ja terveysministeriö tai ministeriön toimialaan kuuluva viranomainen. Sosiaali- ja terveysministeriön toimiminen valtionapuviranomaisena tukisi myös ministeriölle tiedonhallintalain (906/2019) 6.2 §:ssä ja 22.3 §:ssä säädettyä velvollisuutta ohjata toimialansa tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta.

Aluehallintovirasto hoitaisi avustusten maksatukseen liittyviä tehtäviä. Aluehallintovirastoista annetun valtioneuvoston asetuksen (906/2009) 10 §:n mukaan Lounais-Suomen aluehallintovirasto huolehtii sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeille myönnettävien valtionavustusten hallinnointiin liittyvistä valtakunnallisista tehtävistä. Tällä perusteella tehtävä kuuluisi valtakunnallisesti Lounais-Suomen aluehallintoviraston tehtäväksi.

7 §. Avustuksen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen.

Avustusta haettaisiin sosiaali- ja terveysministeriöltä ministeriön erikseen ilmoittamalla tavalla ja ilmoittamana ajankohtana. Valtionavustushaku tultaisiin käynnistämään välittömästi tämän asetuksen hyväksymisen jälkeen. Tavoitteena on, että ensimmäiset valtionavustukset voitaisiin myöntää mahdollisimman nopeasti tämän asetuksen voimaantulon jälkeen.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin lisäksi tarkemmin, mitä tietoja avustushakemuksesta olisi käytävä ilmi. Hakemuksessa tulisi ensinnäkin kuvata, mitkä ovat avustuksen käytön tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi suunnitellut toimenpiteet ja tavoiteltavat tulokset. Hakemusten liitteenä olevien hankesuunnitelmien tulisi kattaa kokonaisuutena sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ICT-muutosten sekä toimialariippumattoman ICT-toiminnan valmistelut.

Lisäksi hakemuksessa tulee eritellä avustuksella tehtävän valmistelun aikataulu ja organisointi sekä kustannukset eriteltynä asetuksen 4 §:n mukaisesti. Hakemuksessa tulisi kuvata myös rahoitettavan toiminnan suhde muihin kohdealueella toteutettaviin ja hankkeen sisällön kannalta keskeisiin hankkeisiin ja valtionavustuksiin.

8 §. Selvitys.

Valtionavustuksen saajan on laadittava avustuksen käytöstä selvitys valtionapuviranomaisen ilmoittamalla tavalla. Selvitykseen olisi liitettävä tilintarkastajan lausunto avustuksen käytöstä sekä muut avustuksen käytön ja vaikutusten selvittämisen kannalta tarpeelliset selvitykset.

9 §. Voimaantulo. Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 13 päivänä elokuuta 2021 ja olla voimassa 31 päivään joulukuuta 2026. Aikataulu mahdollistaa viimeisten avustusten maksatuksen vuoden 2026 aikana sekä 9 §:n mukaisten selvitysten laatimisen vaatiman ajan.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtionavustukseen oikeuttavat sellaiset 4 §:n mukaiset hyväksyttävät kustannukset, jotka ovat aiheutuneet aikaisintaan 1

päivänä heinäkuuta 2021. Tämä mahdollistaa sen, että hyväksyttäviin kustannuksiin voidaan sisällyttää kustannuksia, jotka ovat syntyneet hyvinvointialueiden perustamisen ja tältä osin muutoin uudistusta koskevan lainsäädännön voimaantulo-hetkestä lähtien.

3. Asetuksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä (nk. sote-uudistus) aiheutuu ICT-muutuskustannuksia, joita kompensoidaan tämän valtioneuvoston asetuksessa määritellyillä valtionavustuksilla. Aiheutuvien ICT-muutuskustannusten määräksi on hallituksen esityksessä 241/2020 vp arvioitu yhteensä noin 550–650 milj. euroa, joihin valtio osoittaisi talousarviossa määrärahat vuosille 2022–2025. Muutuskustannusarviot tarkentuvat hyvinvointialueiden tiedonhallintaa ja ICT-toimintaa koskevan muutossuunnittelun yhteydessä.

Myös kunnille on arvioitu aiheutuvan ICT-muutuskustannuksia, mutta niitä ei toistaiseksi ole ollut mahdollista arvioida riittävällä tarkkuudella. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2022–2025 todetaan, että kuntien ICT-toiminnan sopeuttamisesta aiheutuvat muutuskustannukset käsitellään vuosia 2023–2026 koskevan JTS-valmistelun yhteydessä keväällä 2022.

Eduskunta on 12.5.2021 hyväksynyt vuosien 2022–2025 julkisen talouden suunnitelman, joka sisältää myös valtiontalouden kehyspäättöksen. Kehyspäättökseen sisältyy sote-uudistuksen ICT-muutuskustannuksia vuosien 2022–2025 osalta yhteensä noin 390 milj. euroa. Lisäksi eduskunta on 23.6.2021 hyväksynyt vuoden 2021 kolmannen lisätalousarvion, jossa on päätetty 50 milj. euron määrärahasta sote-uudistuksen ICT-muutuskustannuksiin.

3.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Avustusta voisivat hakea hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 5 §:ssä tarkoitetut hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) 13 §:ssä tarkoitettu HUS-yhtymä sekä erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 7 §:ssä tarkoitettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (HUS-sairaanhoitopiiri). Hakijoiden tulee noudattaa valtionavustuslaissa, asetuksessa ja valtionavustuspäätöksessä määritellyjä ehtoja ja velvoitteita.

Avustusten myöntämisellä on välillisesti vaikutusta myös kuntien ja kuntayhtymien toimintaan ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastuun siirtymistä. Hyvinvointialueiden toiminnan suunnittelu koskee toimintaa, tiedonhallintaa ja tietojärjestelmiä, jotka ovat ennen järjestämistä vastuun siirtymistä kunnissa ja kuntayhtymissä.

Sosiaali- ja terveysministeriölle valtionavustuksen myöntäminen on uusi, määräaikainen tehtävä.

3.3. EU-oikeudellinen valtiontukisääntely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107(1) artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vakiintuneen määritelmän mukaan valtiontuen tunnusmerkkejä ovat: julkisista varoista myönnetty tuki, tuen selektiivisyys, tuen vaikutus kilpailuolosuhteisiin ja tuen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun. Näiden neljän tunnusmerkin tulee täytyä, jotta tuki kvalifioitaisiin valtiontueksi.

Komissio on julkaissut 19.5.2016 tiedonannon EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisedellytyksistä. Tiedonannossaan komissio arvioi tuen käsitettä usealla eri sektorilla, muun muassa terveystalouden osalta: ”Joissakin jäsenvaltioissa julkiset sairaalat ovat olennainen osa kansallista terveydenhuoltoa ja perustuvat lähes kokonaan solidaarisuuden periaatteeseen. Tällaiset sairaalat rahoitetaan suoraan sosiaaliturvamaksuilla ja muilla valtion varoilla, ja ne tarjoavat yleisesti kattavia palveluja ilmaiseksi. Unionin tuomioistuimet ovat vahvistaneet, että organisaatiot, joilla on tällainen rakenne, eivät toimi yrityksinä.”

Tämän asetuksen nojalla myönnettävä valtionavustus ei ole SEUT 107(1) artiklan mukaista kiellettyä valtiontukea, koska sitä ei komission tiedonannon mukaisesti myönnetä yritykselle.

3.4. Kilpailu- ja markkinaoikeudellinen näkökulma

Julkisyhteisöt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailla yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Kilpailulain kilpailuneutraaliteettia turvaavien säännösten tavoitteena on varmistaa, että julkiset toimijat eivät saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka vääristävät kilpailua.

Asetuksen nojalla myönnettävän valtionavustuksen kilpailua vääristävä vaikutus voidaan estää ottamalla valtionavustuspäätöksiin ehdot siitä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on perustuslain mukaisesti noudatettava tarkoin lakia. Tämä pitää sisällään muun muassa sen, että valtionavustusta saavien hyvinvointialueiden

ja muiden toimijoiden on ICT-hankintoja tehdessään noudatettava hankintalain säännöksiä.

Lisäksi valtionavustuslain 7 § asettaa yleiset edellytykset valtionavustuksen myöntämiselle. Pykälän 4 kohdan mukaan avustus voidaan myöntää, jos valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Sote-uudistus itsessään aiheuttaa muutoksia ICT-markkinoihin ja hankintayksiköihin sekä nykyisten inhouse-yhtiöiden omistuksiin ja palveluiden käytön laajuuteen. Vaikutukset johtuvat kuitenkin valtionavustusten taustalla olevasta, uudistusta koskevasta, lainsäädännöstä ja sen voimaantulosta. Valtionavustuksen ohjausmekanismi on erilainen ja mahdollistaa sen, että valtionavustuspäätöksiin voidaan asettaa ehtoja, joilla vähennetään avustuksen markkinavaikutuksia.

3.5. Tiedonhallinnan vaikutustenarviointi

Vaikutukset valtionapuviranomaiselle

Sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotuksesta muodostuva tehtävä toimia valtionapuviranomaisena hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien muutoksen valmisteluun, suunnitteluun ja toteutukseen myönnettävän rahoituksen osalta, laajentaa ministeriön tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä ja vastuita määräaikaaisesti avustuksen myöntämisen, käytön valvonnan, maksamisen sekä vaikutusten arvioinnin edellyttämän ajan. Lisäksi valtionavustusten hallinnasta johtuvan säilytystarpeen jälkeen ministeriön on myös huolehdittava avustuksiin liittyvien asiakirjojen ja tietoaineistojen asianmukaisesta arkistoinnista tai tuhoamisesta.

Valtionapuviranomaisena toimiminen edellyttää ministeriötä huolehtimaan tiedonhallintalain 4 §:n mukaisesti, että avustusten edellyttämän tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut on määriteltävä ja että ohjeet avustuksiin liittyvän tietoaineistojen käsittelyn osalta ovat ajan tasalla. Lisäksi ministeriön on järjestettävä tarvittaessa koulutusta henkilöstölleen voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä sekä järjestää avustuksiin liittyvän käsittelyn osalta riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta.

Ehdotuksessa esitetyn valtionavustusten myöntämisen tai käytön valvonnan ei arvioida edellyttävän salassa pidettävien tai arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Mikäli ehdotuksen kohteena olevassa valtionavustusten hallinnassa sekä siihen liittyvissä mahdollisissa tarkastustoimenpiteissä olisi kuitenkin tarvetta käsitellä salassa pidettäviä tietoja, tulee ministeriön huolehtia tiedonhallintalaissa säädettyjen tietoturvallisuusvelvoitteiden ja -toimenpiteiden toteuttamisesta lain edellyttämällä tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriön toimiminen ehdotuksen mukaisena valtionapuviranomaisena edellyttää ministeriötä lisäämään avustuksiin liittyvää asiankäsittelyä ja

asiakirjoja koskevat tiedot asiarekisteriinsä sekä huolehtimaan, että avustusten osalta asiarekisterin tai sen osan julkisista merkinnöistä on mahdollista tuottaa tiedot tiedonsaantia koskevien pyyntöjen yksilöimiseksi. Ministeriön on myös avustuksiin liittyvän tietojen käsittelyn osalta ylläpidettävä tiedonhallintalain 28 §:ssä säädettyä kuvausta asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi, muun muassa niiden hakutekijöiden osalta, joilla asiakirjoja on mahdollista hakea teknisesti viranomaisen asiarekisteristä tai tietojärjestelmistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön vakiintuneeseen toimintaan on kuulunut valtionavustusten myöntäminen esimerkiksi useisiin hallitusohjelman mukaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeisiin sekä muihin valtion talousarvion mukaisiin tarpeisiin. Valtionavustusten tiedonhallintaan liittyvien menettelyiden ollessa olemassa, ei ehdotuksen tiedonhallintaan kohdistuvilla muutoksilla arvioida olevan erillisiä taloudellisia vaikutuksia ministeriön toimintaan.

Vaikutukset avustuksen saajalle

Hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien muutoksen valmisteluun, suunnitteluun ja toteutukseen myönnettävä rahoitus laajentaa vastaavasti myös valtionavustuksen saajan tiedonhallintaan kohdistuvia tehtäviä avustusten hakemiseen, käytön valvontaan sekä maksamiseen liittyvien menettelyiden osalta. Avustuksen saajana toimivan tiedonhallintayksikön johdon tehtävänä on huolehtia oman toimintansa osalta tiedonhallintalain 4 §:ssä säädettyjen tiedonhallinnan tehtävien järjestämiseen liittyvien velvoitteiden toteuttamisesta sekä muista tiedonhallintalaissa säädettyjen tietoturvalisustoimenpiteitä, tietoaaineistojen muodostamista ja säilyttämistä sekä asianhallintaa koskevien vaatimusten toteuttamisesta. Lisäksi avustuksen saajan tulee huolehtia avustuksiin liittyvän tiedonhallinnan osalta myös muualla laissa säädettyjen asiakirjojen julkisuutta, salassapitoa, suojaa ja tiedonsaantioikeuksia koskevien vaatimusten toteutumisesta.

Valtionavustusten käytännön vaikutusten arviointi, tiedonhallintaan kohdistuvien muutosvaikutusten osalta, ei ole mahdollista ennen tulevien hyvinvointialueiden ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksessa ehdotettujen viranomaisten ja tiedonhallintalain tarkoittamien tiedonhallintayksiköiden perustamista, koska vaikutuksiin vaikuttaa olennaisesti tiedonhallintaan liittyvät menettelyt ja tiedonhallinnan järjestämistavat, joita perustamisen yhteydessä mahdollisesti joudutaan toteuttamaan tai muuttamaan.

4. Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön yhteisenä virkатыönä.

Asetusluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 4.6.–5.8.2021.

Asetusluonnoksesta saatiin 38 lausuntoa. Lausunnoissa esitettyjen huomioiden perusteella asetuseruonnokseen tehtiin muutoksia pykäliden 3 ja 4 osalta. Erityisesti tarkennuksia tehtiin 3 §:n 2 momentin kohtien 1–16 teksteihin. Lausuntopalautteen perusteella pykälään 9 lisättiin uusi momentti 2, joka koskee kustannusten hyväksyttävyyttä heti uudistusta koskevan lainsäädännön voimaantuloa 1.7.2021 alkaen. Lausuntokierroksen palautteen perusteella asetusta koskevaan perustelumuiisti-oon tehtiin myös useita muutoksia.

Esitys valtioneuvoston asetukseksi on käsitelty kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa 3.9.2021.