

Muistion laatijat: Minna Saario ja Markku Heinäsenaho, OHO/DITI

## Valtionavustus sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamiseen liittyvään ICT-muutokseen – perustelut

### Yleistä avustuksesta

Jaettava valtionavustus on tarkoitettu hyvinvointialueiden perustamisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksen yhteydessä toteutettavan tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien muutoksen valmisteluun, suunnitteluun ja toteutukseen.

Avustus myönnetään valtion talousarvioon varatun määrärahan puitteissa valtionavustuslain 5 §:n 3 momentin mukaisena erityisavustuksena. Valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) sekä valtioneuvoston asetusta hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tiedonhallinnan, tietohallinnon ja tietojärjestelmien muutoksen valmistelun, suunnitteluun ja toteutukseen. Avustuksesta vastaavana valtionapuviranomaisena toimii sosiaali- ja terveysministeriö.

**Avustuksen ensisijaisena tavoitteena 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 toimialakohtaisiin järjestelmiin kohdistuviin välttämättömiin ja lainsäädännön edellyttämiin muutoksiin.

Avustus jaetaan vuoden 2021 talousarvioon sisältyvästä 50 000 000 euron määrärahasta sekä ehdollisena kehysvarauksena vuodelle 2022 varatusta 170 000 000 euron määrärahasta. Vuoden 2021 talousarviossa olevasta 50 miljoonan euron määrärahasta on jo jaettu esivalmisteluavustusta 16 alueelle yhteensä 15 686 654 euroa. Lisäksi vuodelle 2022 varatusta ehdollisesta määrärahasta on tarkoitus kattaa DigiFinland Oy:n keskitetyt palvelut, joiden kustannus vuosina 2022 ja 2023 on yhteensä 4 834 800,00 euroa. Näin ollen hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille osoitettava avustussumma on yhteensä **199 478 546 euroa.**

### Esitys valtionavustuksen jakautumisesta hakijoiden kesken

Avustuksen saaja	Haettu avustuksen määrä (€) <sup>1</sup>	Esitys avustuksen määräksi (€)
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	96 493 255,11 €	18 196 951,31 €
Satakunnan hyvinvointialue	34 172 658,33 €	7 736 922,23 €
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	21 371 625,00 €	7 622 091,98 €
Pirkanmaan hyvinvointialue	95 218 795,00 €	14 316 144,60 €
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	19 072 000,00 €	7 195 930,16 €
Kymenlaakson hyvinvointialue	41 537 164,00 €	4 992 211,30 €
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	10 619 515,00 €	4 041 716,08 €
Etelä-Savon hyvinvointialue	16 762 725,00 €	6 905 321,39 €
Pohjois-Savon hyvinvointialue	28 758 395,90 €	11 372 446,56 €
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	9 791 875,25 €	4 465 692,23 €
Keski-Suomen hyvinvointialue	43 403 889,90 €	12 434 759,18 €
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	36 687 516,00 €	8 479 724,62 €
Pohjanmaan hyvinvointialue	31 965 895,75 €	8 698 256,63 €
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	8 671 128,00 €	5 166 151,81 €
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	93 080 057,11 €	15 633 089,40 €
Kainuun hyvinvointialue	4 918 440,00 €	4 823 057,53 €
Lapin hyvinvointialue	61 697 143,00 €	13 716 867,11 €
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	15 476 191,00 €	6 772 508,97 €
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	30 552 594,00 €	6 998 006,84 €
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	84 727 400,00 €	12 587 596,15 €
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	44 917 000,00 €	7 723 099,92 €
Helsingin kaupunki	12 536 107,00 €	4 600 000 €
HUS-yhtymä	81 818 442,00 €	5 000 000 €
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>924 249 812,35 €</b>	<b>199 478 546 €</b>

### Avustuksen myöntämisen kriteerit

Koska avustus myönnetään valtionavustuslain 5 §:n 3 momentin mukaisena erityisavustuksena, avustuksen myöntäminen perustuu osin hakijoiden laatimiin hakemuksiin.

<sup>1</sup> Haettu summa perustuu täydennettyihin avustushakemuksiin

Hakuilmoituksen liitteenä annetussa hakuoppaassa<sup>2</sup> kuvattiin periaatteet hakemusten arvioinnille. Hakuoppaassa kuitenkin todettiin, että koska toimeenpantava ICT-muutos liittyy kullakin alueella toteutettavaan lakisääteiseen uudistukseen, päätöksiä avustuksen lopullisesta jakautumisesta ei voida perustaa yksinomaan hakemuksille.

Hakemusten laajuus ja epätasaisuus huomioiden avustuksen jakautuminen päätettiin perustaa merkittävältä osin muihin kuin hakemuksen laadulliseen arviointiin liittyviin tekijöihin. Päätöksen tarkoituksena oli alueiden tasapuolisen kohtelun varmistaminen sekä avustuksen tarkoituksenmukainen jakautuminen. Jakautumisperusteiden määrittelyssä hyödynnettiin hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän toiminnan valmistelun rahoituksen (jäljempänä VATE-rahoitus) yhteydessä tehtyä valmistelua.

VATE-rahoitus myönnettiin perusosaan, asukasmäärän ja nykyisten järjestämistä vastaavien määrään perustuvilla kriteereillä. Määräraha enintään yksi viidesosa jaettiin kullekin hyvinvointialueelle tasasuuruusena osana (perusosa). Määräraha enintään kaksi viidesosaa jaettiin hyvinvointialueiden alueiden kuntien asukasmäärien perusteella (asukasmäärä). Hyvinvointialueen asukasmäärä määräytyi Tilastokeskuksen väestörakennetilaston 31.12.2020 tietojen mukaan. Määräraha enintään kaksi viidesosaa hyvinvointialueen alueella voimaantulon voimaantullessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumäärän perusteella (järjestämistä vastaavien määrä). Kuntakohtaisia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumääriä koskevia tietoja määriteltäessä käytettiin voimaantulon voimaantuloajankohdan tietoja kunnista, kuntayhtymistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista ja alueen pelastustoimista. Helsingin kaupungin sekä HUS-sairaanhoitopiirin / yhtymän osalta tehtiin harkinnanvaraiset erillisratkaisut.

VATE-rahoitusta koskevasta asetuseräluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 21.4.–1.6.2021, johon saatiin 97 vastausta. Valtaosa lausunnonantajista kommentoi ensisijaisesti rahoituksen määrää. Monet lausunnonantajat eivät ottaneet kantaa määrätymisperusteisiin, vaan esittivät tarpeen huomioida yksilöllisemmin alueen erityispiirteitä, kuten järjestämistä vastaavien nyky määrää, tehtyjä järjestämistä vastaavien muutoksia, kaksikielisyyden turvaamista tai etäisyyksiä sekä hajanaista tietojärjestelmäkehittämisen lähtötilannetta (erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojärjestelmien osalta).

Edellä mainitut seikat huomioiden katsottiin perustelluksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamiseen liittyvän ICT-muutoksen valtionavustuksen jakautumisessa hyödynnetään samoja kiinteitä kriteereitä, joskin hiukan erilaisilla painotuksilla. Lisäksi hakijoiden laatimat hakemukset tulivat huomioiduksi, jolloin vastattiin myös alueiden esittämään tarpeeseen alueiden yksilöllisten

---

<sup>2</sup> <https://soteuudistus.fi/documents/16650278/91062200/Sote+ICT-muutos+-+liite+1+-+hakuopas.docx/f152067a-b133-d363-4bd3-c9c244187c87?t=1631713070342>

erityispiirteiden huomioimisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamiseen liittyvän ICT-muutoksen valtionavustuksen osalta päädyttiin esittämään seuraavia jakautumiskriteereitä:

ID	Kriteeri	Painokerroin	Kuvaus
1	Alueen väestömäärä	20 %	Kuvaa yleisesti alueen kokoa, mikä korreloi esimerkiksi hallinnollisten kulujen ja siirtyvän henkilöstön määrän suhteen.
2	Järjestämisvastuullisten organisaatioiden määrä	55 %	Kuvaa alueellisen muutoksen kompleksisuutta.
3	Perusosana jaettava avustus	10 %	Kyse on kaikkia alueita koskevasta lakisääteisestä muutoksesta. Tästä syystä jokaiselle alueelle turvattava tietty perusrahoitus hakemuksesta ja muista kriteereistä riippumattomasti.
4	Hakemuksessa esitetyt välttämättömät kulut	10 %	kuvaa alueiden erityispiirteistä syntyviä kustannuksia.
5	Hakemusten pisteytys	5 %	Kuvaa hakemusten yleistä laatua.

Näiden kriteerien lisäksi avustuksen jakautumisessa huomioitiin valtionavustuspäätökset liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamiseen liittyvän ICT-muutoksen esivalmisteluun. Kyseinen esivalmisteluavustushaku järjestettiin nopeutetusti varsinaisen avustushaun rinnalla, jotta kullekin alueelle saataisiin nopeasti rahoitus välttämättömien valmistelutoimien käynnistämiseksi. Esivalmisteluun varattiin 23 miljoonaa vuoden 2021 talousarviossa olleesta 50 miljoonasta eurosta. Kullekin hakijalle kohdennettiin haettavaksi 1 000 000 (miljoona) euroa tästä kokonaissummasta. Hakemuksia saatiin yhteensä 16 kappaletta, joista kullekin hakijalle myönnettiin noin 1 000 000 (miljoona) euron avustus. Esivalmistelurahoituksen hakuilmoituksessa<sup>3</sup> todettiin, että tuossa haussa myönnettävä rahoitus huomioitaisiin varsinaisessa avustushaussa (tässä muistiossa käsiteltävä haku).

<sup>3</sup> <https://soteuudistus.fi/ict-muutoksen-valtionavustus>

Tästä syystä nyt käsillä olevassa valtionavustushaussa kohdennettiin 1 000 000 (miljoona) euron ylimääräinen kompensatio-osa kaikille niille hakijoille, joille ei tehty esivalmistelupäätöstä.

### **Helsingin kaupungin ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ratkaisu**

Helsingin kaupungin ja HUS:n kohdalla avustuspäätös tehtiin poikkeavin kriteerein. Tämä johtui yhtäältä siitä, että Helsingin kaupungin osalta muutoksen laajuus on selvästi hyvinvointialueita rajallisempi ja edellä kuvattujen kriteerien mukainen avustuksen myöntäminen olisi tästä syystä johtanut epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. HUS:n osalta edellä kuvattujen kriteerien soveltaminen ei ollut lähtökohtaisesti mahdollista, koska HUS:n ei ole omaa väestöä.

Helsingin kaupungin osalta avustus määriteltiin siten, että se vastaisi verrokkialueiden saaman avustuksen keskiarvoa. Verrokkialueiksi valittiin alueet, joilla järjestämismvasteuullisten organisaatioiden määrä vastasi parhaiten Helsingin kaupunkia. Näitä alueita olivat Kymenlaakso (5), Etelä-Karjala (4), Pohjois-Karjala (4) ja Kainuu (5).

HUS:n osalta avustus määriteltiin siten, että se vastaisi kolmasosaa niiden hyvinvointialueiden saaman avustuksen keskiarvosta, joiden alueella sijaitsee yliopistollinen sairaala. Tähän päädyttiin siksi, että noin kolmasosa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista kohdistuu erikoissairaanhoidon ja tätä vastaavan muutoksen katsottiin olevan yliopistollisten sairaanhoitopiirien osalta toisiinsa verrattavissa.

### **Hakemusten täydennys**

Hakuilmoituksen mukaisesti avustuksen hakuaika oli 16.9.2021 – 22.10.2021. Hakemusten saapumisen jälkeen ne esiarvioitiin, minkä pohjalta esitettiin kullekin alueelle täydennyspyyntö. Täydennyspyyntöjen keskeisenä sisältönä oli kehoitus karsia hakemuksista sellaisia toimenpiteitä ja kustannuksia, jotka eivät suoraan liittyneet järjestämismvasteuun siirtämisen kannalta välttämättömään muutostyöhön. Täydennetyt hakemukset saatiin 26.10.2021.

Alkuperäisten hakemusten yhteenlaskettu summa oli 1 024 586 463 euroa, mikä täydennyspyyntöjen jälkeen tiivistyi 924 249 812,35 euroksi.

### **Arviointiprosessin kulku**

Kiinteiden jakoperusteiden osalta jako tehtiin laskennallisesti yllä mainittujen jakoperiaatteiden mukaisesti. Lisäksi kunkin alueen hakemus käsiteltiin arvioiden kahta seikkaa:

1. Ovatko hakemuksessa esitetyt toimenpiteet välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämismvasteuun häiriöttömän siirtämisen näkökulmasta
2. Miten hakemus kokonaisuutena vastaa hakuilmoituksen liitteenä olleessa hakuoppaassa esitettyihin arviointikriteereihin

### **Kohdan 1 mukaisen arvioinnin kulku**

Hakemuksissa esitetyt toimenpiteet ja niiden kulut esitettiin hyödyntäen alueiden ja valtiollisten toimijoiden yhteisen ICT-valmisteluryhmän laatimaa ICT-tiekarttaa, jossa tarvittava muutos oli jaettu kuuteen tehtäväkokonaisuuteen. Näistä kokonaisuuksista neljä (hallinnolliset tehtävät, toimialariippumattomat tietojärjestelmät, ICT-infrastruktuuri ja ICT-infrastruktuurin järjestelmät) sovittiin valtiovarainministeriön tehtäväksi. Pelastustoimea koskevien tehtävien arvioinnista vastasi sisäministeriö. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien ja muiden välttämättömien kustannusten arvioinnista vastasi sosiaali- ja terveysministeriö.

Henkilöstökustannukset otettiin huomioon sellaisinaan, koska niiden arvioinnille välttämättömyyden näkökulmasta ei pystytty osoittamaan luotettavia perusteita.

Arviointi perustui hakemuksen liitteenä toimitettuun muutuskulujen arviointilomakkeeseen (excel-tiedosto) johon hakijoita oli pyydetty kirjaamaan kunkin ICT-muutoksen tiekartan mukaisen tehtävän edellyttämät toimenpiteet, kustannukset ja perustelut toimien välttämättömyydestä. Lisäksi rinnalla luettiin alueen varsinaista hankesuunnitelmaa arvioiden siinä annettuja perusteluja.

Arvioinnista vastaavat henkilöt kävivät läpi muutuskulujen arviointilomakkeet arvioiden kullakin rivillä esitettyjä toimia häiriöttömän järjestämisvastuun siirtämisen sekä asetuksenmukaisuuden näkökulmasta. Mikäli jokin toimista arvioitiin järjestämisvastuun häiriöttömän siirtymisen kannalta ei-välttämättömäksi, toimenpiteen kustannusta vastaava summa vähennettiin alueen hakemuksen euromääräisestä kokonaissummasta. Samoin kokonaissummasta vähennettiin kulut, jotka eivät vastanneet asetuksen (820/2021) 3 §:ssä määriteltyjä käyttötarkoituksia.

Välttämättömyysharkinta ja tähän liittyvä hakemusten karsinta toteutettiin, jotta hakemusten vertailu olisi mahdollisimman yhdenmukaista. Osa alueista oli sisällyttänyt hakemuksiin runsaasti pitkän ajan tavoitetilan mukaisia kehittämistoimia, vaikka avustuksen kohteeksi oli ilmoitettu välttämätön ICT-muutos. Tiivistämällä hakemukset välttämättömään, luotiin tasaisempi vertailulähtökohta alueiden välillä. Yhtenäisen arvioinnin varmistamiseksi, välttämättömyyden arvioinnissa hyödynnettiin arvioijien kesken yhteisesti määriteltyjä linjauksia.

Lopputuloksena syntyivät ei-välttämättömiksi arvioiduista kustannuksista karsitut hakemukset, joiden pohjalta syntyi kunkin alueen vertailusumma.

#### Kohdan 2 mukaisen arvioinnin kulku

Hakuoppaassa esitettiin seuraavat hakemusten arviointikriteerit:

Arviointikohde	Kriteerit	Asteikko
Vähimmäiskriteerit	A. Hakemus on laadittu annettujen ohjeiden mukaisesti ja sisältää kaikki pakolliset tiedot	K/E
	B. Palvelujen jatkuvuuden kannalta oleelliset riskit ja niiden hallintakeinot on määritelty	K/E
Kokonaisarviointi	C. ICT-muutosuunnitelma on kokonaisuutena arvioiden selkeä ja realistinen	0-5

	D. ICT-muutoksen riskienhallinta on kattavaa ja keskeisten riskien hallintatoimenpiteet on suunniteltu	0-5
	E. ICT-muutosuunnitelma on laadittu siten, että sen toteutumisen seuranta ja arviointi on helppoa	0-5
	F. Kunkin muutoksen osa-alueen (A-E) keskeiset ratkaistavat ongelmat (lähtötilanne) on määritelty selkeästi ja niiden ratkaiseminen on uudistuksen kannalta välttämätöntä.	0-5
	G. Kunkin muutoksen osa-alueen (A-E) muutostöiden vaiheistus ja aikataulut on esitetty selkeästi ja toteutettavuuden kannalta uskottavasti	0-5
	H. Kunkin muutoksen osa-alueen (A-E) muutostöiden keskeiset tuotokset on määritelty ja laadunvarmistuksen toimintamalli on uskottavasti kuvattu	0-5
	I. Kunkin muutoksen osa-alueen (A-E) kohdalla huomioidaan lakisäätöiden velvoitteiden toteutuminen	0-5
	J. Hankesuunnitelmassa on arvioitu muutoksen suhde hyvinvointialueen viitearkkitehtuuriin ja esitetty suunnitelman miten tehtävät ja tuotokset edistävät viitearkkitehtuurin mukaiseen tavoitetilään pääsemistä?	0-5
<b>Henkilöstökulujen arviointikriteerit</b>	K. Muutoksen esitetty henkilöstökustannukset ovat kohtuullisia suhteutettuna muutostarpeeseen, yleiseen hintatasoon ja muiden hyvinvointialueiden suunnitelmiin	0-5
<b>Tehtäväkohtaisten kulujen arviointi</b>	L. Kunkin muutoksen osa-alueen (A-E) tehtävät ovat uudistuksen kannalta välttämättömiä ja yleisen hintatason näkökulmasta kohtuullisia	0-5
	M. Kunkin muutoksen osa-alueen (A-E) tehtävien muut kuin henkilöstökulut on arvioitu uskottavasti	0-5

Kriteerit I, K, L, ja M jätettiin hakuoppaasta poiketen arvioinnin ulkopuolelle.

Kriteerin I osalta todettiin, että hakuoppaasta tai asetuksessa ei riittävän tarkasti määritellä, mitä lakisäätöisiä velvoitteita arviointi koskee. Koska tätä tietoa ei ole annettu hakijoille hakemusten laatimisen yhteydessä, kriteerin soveltaminen ei olisi valtionavustuksen myöntäjän näkemyksen mukaan ollut riittävän selkeää ja tasapuolista. Kriteerit K, L ja M koskevat hakemuksissa esitettyjä kustannuksia ja niiden arviointi toteutettiin edellisen kohdan (kohta 1) mukaisessa arviointiprosessissa. Näin ollen näiden kriteerien soveltaminen katsottiin tarpeettomaksi.

Arvioinnissa sovellettiin seuraavaa arviointiskaalaa:

1 = hakemukseen sisältyy merkittäviä puutteita

2 = kriteeri täyttyy välttävästi

3 = kriteeri täyttyy tyydyttävästi

4 = kriteeri täyttyy hyvin

5 = kriteeri täyttyy erinomaisesti

Kunkin kriteerin täytyminen arvioitiin hakemuksissa määriteltyjen ICT-muutoksen osa-alueiden tasolla.