

24.5.2023

D/130/04.07.02/2022

Tarkastuskertomus 9/2023 Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation rahoitus ja ohjaus

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- valtiovarainministeriö 4.5.2023
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 10.5.2023
- DigiFinland Oy 10.5.2023
- Kansaneläkelaitos Kela 10.5.2023
- sosiaali- ja terveysministeriö 10.5.2023

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Lausunnoissa oli joiltain osin otettu kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin kannanottoihin ja suosituksiin. Niihin tehtiin lausuntojen perusteella pieniä muutoksia. Lausunnot eivät kuitenkaan ole antaneet aihetta asiasisällön muutoksiin.

Valtiovarainministeriö / JulkICT

Valtiovarainministeriön toimittama lausunto oli julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan osaston (JulkICT) laatima. Tarkastuksen aikana kuultiin myös kunta- ja alueosaston sekä budjettiosaston asiantuntijoita, joilta ei saatu erikseen lausuntoja.

Valtiovarainministeriön JulkICT-osasto tuo lausunnoissaan esiin muun muassa kertomusluonnoksessa esitetyt asiat digitalisaation kustannusarvioista, investointisuunnitelmista sekä alueiden erityispiirteiden huomiointista ICT-muutoksen ohjauksessa. Valtiovarainministeriö yhtyy pääosin kertomusluonnoksen kannanottoihin. Lausunnon perusteella on tehty tekstimuutoksia lopulliseen tarkastuskertomukseen. Osa lausunnoissa esiin nostetuissa asioista oli jo esitettyinä kertomustekstissä.

Lausunnoissaan JulkICT-osasto toteaa olevansa eri mieltä siinä, että alueiden ICT-ohjaus ei kannustanut alueita muutosvaiheessa tarpeeksi yhteistyöhön. Rakenteita yhteistyön tekemiseen oli, mutta tarkastuksen perusteella suurin osa alueista koki, että ohjaus ei kuitenkaan kannustanut alueita yhteistyöhön. Tältä osin ei tehty muutoksia kertomukseen.

Valtiovarainministeriö muistuttaa lausunnoissaan, että pelastustoimi ja ensihoito ovat olleet olennaisia kokonaisuuksia ICT-muutoksessa. Tarkastusvirastossa päädyttiin rajaamaan pelastustoimi tämän tarkastuksen ulkopuolelle, sillä aiheesta aloitettiin oma tarkastussuunnittelu vuonna 2022. Suunnittelun perusteella varsinaista tarkastusta pelastustoimesta ei kuitenkaan päädytty aloittamaan.

Tarkastuksessa on esitetty havainto, että ICT-muutoksen valtionavustuksen myöntäminen olisi pitänyt keskittää alusta lähtien valtiovarainministeriölle. Ministeriö on lausunnossaan samaa mieltä ja tuo esiin, että keskittäminen olisi pitänyt tehdä myös yhdelle talousarvion momentille.

Valtiovarainministeriö tuo lausunnossaan esiin, että kannanottojen suosituksessa kansallisten sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten palvelujen yhteensovittamisesta pitäisi huomioida myös valtiovarainministeriön rooli. Suositusta on lausunnon perusteella muokattu. Uudessa muotoilussa valtiovarainministeriö mainitaan vastuullisena tahona yhteensovittamisessa sosiaali- ja terveysministeriön ohella.

[Terveyden ja hyvinvoinnin laitos \(THL\)](#)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos pitää tarkastusviraston kannanottoja ja suosituksia oikeansuuntaisina. THL yhtyy kertomuksessa esitettyyn tarpeeseen turvata riittävällä tasolla ja pitkäjänteisesti kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden ylläpidon ja niiden suunnittelun, ohjauksen ja kehittämisen rahoitus. Tarve koskee THL:n mukaan niin ensisijaisen kuin toissijaisen tiedon hyödyntämisen järjestelmiä ja niiden kehittämistä. THL yhtyy myös tarkastuksessa tehtyyn havaintoon hankintaosaamisen kehittämistarpeesta sekä palvelutietovarannossa olevien tietojen laadun kehittämistarpeista. THL on tehnyt sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla toimivien inhouse-toimijoiden roolista ja asemasta vastaavia havaintoja kuin kertomusluonnoksessa on esitetty ja THL korostaakin, että inhouse-yhtiöiden rooliin olisi saatava ratkaisuja.

THL toteaa lausunnossaan, että välttämätöntä ICT-muutosta sisältölähtoisemmässä ICT-kehittämisessä on tärkeää varmistaa hankkeiden arvioinnin ja ohjauksen substanssiosaaminen ja alueiden erityispiirteiden huomiointi valtionavustuksia hallinnoivasta viranomaisesta riippumatta.

THL:n lausunnon mukaan tarkastuskertomusluonnos on sisällöltään selkeä ja siinä käytetty kieli on ymmärrettävää. Kertomus kuvaa lausunnon mukaan hyvin tilannetta, jossa uudet hyvinvointialueet lähtevät toteuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiota.

[DigiFinland Oy](#)

DigiFinland Oy:n lausunnon mukaan tarkastuskertomusluonnos kuvaa kattavasti sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation nykytilaa sekä kehittämisen ja sen rahoittamisen haasteita. Tarkastusviraston esittämät suositukset ovat lausunnon mukaan perusteltuja.

[Kela](#)

Kela kannattaa kertomusluonnoksessa esitettyjä tarkastusviraston suosituksia ja jakaa kertomusluonnoksen havainnot sekä kannanotot.

[Sosiaali- ja terveysministeriö](#)

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa yleisenä huomiona, että tarkastus on toteutettu laaja-alaisesti myös hyvinvointialueita osallistaen, jota ministeriö pitää hyvänä lähestymistapana. Ministeriö kuitenkin korostaa tarkastuksen kohteena olevan muutoksen ja sen toteuttamisen haasteellisuutta sekä sosiaali- ja terveysministeriön rajoitettuja toimintaedellytyksiä. Ministeriö kertoo lausunnossaan etenevänsä suosituksissa esiin nostettujen asioiden kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausunnossaan, että kertomuksen kannanotoissa esitetty ehdotus alueiden luokittelusta osana erityispiirteiden huomiointia tulisi olla tarkempi. Kyseinen lause päädyttiin lausunnon perusteella poistamaan kannanotoista. Olennaista on, että tarkastuksen perusteella alueet kokivat niiden erityispiirteiden jääneen liian vähäiselle huomiolle ohjauksessa. Kannanottojen osalta ministeriö esitti myös korjausehdotuksia, jotka otettiin huomioon tekstimuutoksina.

Rahoitusta koskien ministeriö yhtyy lausunnossaan tarkastuksessa esiin nostettuun havaintoon siitä, että ICT-muutoksen valtionavustuksen myöntäminen olisi näin jälkikäteen tarkasteltuna ollut tarkoituksenmukaista keskittää alusta lähtien valtiovarainministeriölle. Kertomuksessa esitettiin lisäksi havainto,

että ICT-muutoksen ensimmäinen hakukierros käynnistyi alueiden näkökulmasta liian hitaasti. Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa tähän liittyen esiin, että valtiovarainministeriön hallinnollisiin tehtäviin osoittama yleistuki oli täysin riittämätöntä ja toteaa, että kertomuksessa olisi syytä nostaa esiin alueiden lähtötilanne ja se, että niillä ei ollut omaa rahoitusta käytössään. Kertomukseen ei tehty tämän osalta muutoksia. Kertomuksen kannanotoissa tuodaan esille, että alueilla ei ollut muuta rahoitusta käytettäväänään ICT-muutokseen ja yleisen valmistelun valtionavustus oli tarkastuksessa mukana vain ICT-muutokseen kohdistuvan osuuden osalta.

Rahoituksen osalta ministeriö tuo lausunnossaan esiin, että se suhtautuu myönteisesti kertomuksessa esitettyyn kehittämis ehdotukseen siitä, että suuria uudistuksia rahoitettaessa voisi harkita perinteisen hakemusmenettelyn sijaan neuvottelumenettelyä. Lausunnon perusteella kertomukseen täsmennettiin, että neuvottelumenettely voisi toimia perinteisen hakemusmenettelyn tukena, ei sen sijaan.

Rahoitukseen liittyen ministeriö kommentoi lausunnossaan myös ICT-muutoksen valtionavustuksen kriteeristön muutosta. Kertomuksessa esitettiin, että ICT-muutoksen hankesuunnitelman laatiminen oli työläs prosessi ja sen painoarvon huomattava pieneneminen valtionavustusten myöntämisen kriteeristössä turhautti alueita. Ministeriö korosti lausunnossaan, että hankesuunnitelma ei ollut vain hakuprosessia varten vaan sen avulla alueita haluttiin tukea kattavassa suunnittelussa ja oikaisuvaatimuksia päätöksiin ei tehty. Ministeriön näkökulma on tuotu esiin kertomuksessa ja lausunnon perusteella kertomukseen lisättiin, että oikaisuvaatimuksia valtionavustuspäätöksiin ei tehty.

ICT-muutoksen valtionavustuksen raportointivaatimuksiin liittyen sosiaali- ja terveysministeriö toi esiin, että se piti ICT-muutoksen valtionavustuksen loppuraportointiohjeen valmistelua nopeassa aikataulussa tärkeänä. Kertomustekstissä esitetään, että valtiovarainministeriön mukaan ohjetta ei pidetty uudistuksen toimeenpanon kannalta akuuteimpana asiana. Kertomukseen lisättiin lausunnon perusteella sosiaali- ja terveysministeriön näkökulma asiaan ja lausunnon perusteella lisäksi täsmennettiin valtionavustuksen raportointivaatimuksia.

Ohjauksen osalta sosiaali- ja terveysministeriö nosti lausunnossaan esiin, että myös alueiden erityispiirteiden huomiointi ICT-muutoksen ohjauksessa ulottuu myös valtiovarainministeriön ohjaukseen. Kertomusta on täydennetty tältä osin. Lisäksi lausunnossa pyydettiin avaamaan tarkemmalla tasolla, miten alueiden erilaisia lähtökohtia olisi tullut huomioida ohjauksessa. Kertomuksessa on esitetty tarkastuksessa tehty havainto alueiden erityispiirteiden huomiointiin riittämättömyydestä ohjauksessa. Havainto pohjautuu tarkastuksen tiedonhankinnan osana tehtyyn hyvinvointialueille suunnattuun kyselyyn sekä alueiden haastatteluihin. Asia näkyy tarkastuskertomuksen 1. suosituksessa, jossa tarkastusvirasto suosittelee, että sosiaali- ja terveysministeriö ”laatii yhteistyössä alueiden kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation konkreettiset kansalliset tavoitteet ja mittarit sekä terävöittää ICT:n ja digitalisaation ohjausta huomioiden samalla alueiden erityispiirteet”. Suositusta ei ole muokattu lausunnon perusteella. Tarkastusvirastolla ei ole mahdollisuutta arvioida tarkemmalla tasolla, miten mainittu alueiden erityispiirteiden huomiointi tulisi toteuttaa. Sosiaali- ja terveysministeriö esitti lausunnossaan alueiden erityispiirteitä koskeviin tekstiotsikoihin pieniä muokkauksia, jotka otettiin huomioon tarkastuskertomuksessa.

Ministeriö tuo lausunnossaan esiin, että järjestelmien kehittämisen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on tarve määritellä, mitä tietoa pitäisi liikkua ja missä tilanteessa. Myös hallituksen esityksessä esitettyjen kustannusarvioiden osalta esitettiin pyyntö tarkentaa kertomusluonnoksessa olevaa muotoilua. Lausunnon perusteella kohdat on huomioitu lopullisessa tarkastuskertomuksessa tekstimuutoksina.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa lausunnossaan, että hyvinvointialueiden ohjauksen toimivuuden ennakointi on tarkastuksen kohteena haasteellinen. Ohjausmalli on käynnistynyt vuonna 2023 eikä siitä ole arvioinnin pohjaksi vielä tosiasiallista tietoa tai kokemusta. Asia on huomioitu tarkastuksessa ja kertomuksen liitteessä 1 on esitetty tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset. Liitteessä tuodaan esiin, tarkastuksen aikana ei ollut käytettävissä laajaa dokumentaatiota ja tästä syystä

tarkastuksessa keskityttiin muutosvaiheen kuvaamiseen alueilla. Ohjausta koskeviin havaintoihin tulee siis suhtautua sillä varauksella, että kaikkea tietoa ei ollut tarkastuksen aikana vielä käytettävissä.

Kansallisesti kehitettyjen palvelujen osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että ne on kuvattu kertomuksessa ansiokkaasti.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Kaikki lausunnoissa ja erillisissä teknisluonteisia korjauksia sisältävissä asiakirjoissa esitetyt korjaus- ja täsmennysehdotukset on otettu tekstimuutoksina huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Osaa ehdotuksista on hieman muokattu kertomuksen kirjoitustyyliin sopivaksi.

Lisätietoja: Johtava tuloksellisuustarkastaja Suvi Kärki, p. 09 432 5798