

Maakunta- ja sote-uudistuksen tietohallinnon ohjauksen
selvityshanke

Liite 1

Nykyiset ohjausrakenteet

19.4.2016

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	4
1.1.	Nykytilan analyysin tarkoitus.....	4
1.2.	Tietohallinto.....	4
2.	Ohjausrakenteet.....	6
2.1.	Terveydenhuolto	6
2.2.	Sosiaalihuolto.....	11
2.3.	Pelastustoimi.....	15
2.4.	Maakunnan suunnittelu / maankäyttö.....	18
2.5.	Maakunnan suunnittelu / aluekehitys.....	20
2.6.	Talouden ja hallinnon yleinen ohjaus.....	23
3.	Ohjauskohteet.....	24
3.1.	Kansallisten kehittämisen ja kehitysinvestointien ohjaus	24
3.1.1.	Kaste-ohjelma.....	24
3.1.2.	Terveyden edistämisen määräraha.....	25
3.1.3.	Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kehittäminen.....	26
3.1.4.	Valtiovarainministeriö: SADe -ohjelma.....	26
3.1.5.	Valtiovarainministeriö: valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmäprojektit.....	27
3.1.6.	Tekes – Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalveluissa	27
3.1.7.	Pelastussuojelurahaston rahoitus.....	28
3.1.8.	Rakennerahastot.....	28
3.1.9.	Kuntien ja kuntayhtymien kehityshankkeiden rahoitus	29
3.2.	Tietoturva ja varautuminen	30
3.2.1.	Tietoturvallisuus.....	30
3.2.2.	Varautuminen	31
3.3.	Tietojärjestelmäpalveluiden ohjaus.....	33
3.3.1.	Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset tietojärjestelmäpalvelut.....	33
3.3.2.	Sähköinen lääkemääräys.....	34
3.3.2.	Terveydenhuollon valtakunnalliset henkilörekisterit.....	35
3.3.3.	Pelastustoimen tietojärjestelmäpalvelut.....	36
3.3.4.	Maakuntien liittojen tietojärjestelmäpalvelut	37
3.3.5.	Sähköisen asioinnin kansalliset tukipalvelut	37
3.4.	Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ohjaus.....	40
3.4.1.	Tietohallintolaki	40
3.4.2.	Asiakastietolaki.....	47

4. Kehittämistarpeet ja -ehdotukset.....	49
5. Lähteet	50

1. Johdanto

1.1. Nykytilan analyysin tarkoitus

Maakunta- ja sote-uudistuksen tietohallinnon ohjauksen selvityshankkeen tarkoituksena on tuottaa hallintouudistuksen valmistelua varten ehdotus uudesta tietohallinnon ohjausmallista maakunnille suunniteltujen tehtävien osalta.

Selvitystoimeksianto on rajattu maakuntiin siirtyvien tehtävien osalta: sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä maakuntaliittojen nykyisiin tehtäviin, eli maakunnan suunnittelu sekä aluekehitykseen liittyviin tehtäviin. Lisäksi ohjausmalliselvityksessä painopiste on ollut kansallisessa ohjauksessa. Tämän takia seuraavissa kappaleissa esitetyt ohjausmallit- ja rakenteet rajautuvat edellä mainittuihin tehtäviin sekä painottavat kansallisen ohjauksen osuutta.

Nykytilan kartoituksen tarkoituksena on ollut muodostaa ohjaus selvitykselle asetettujen tavoitteita tukevan ohjausmallin suunnittelua varten tietynasteinen tilannekuva siitä, miten kyseisten tehtävien ja niihin liittyvän tietohallinnon ohjaus toimii. Mihin ohjaus perustuu, kuka ohjaa ja ketä tai mitä sekä mitä ohjauksella tavoitellaan? Tavoitetilan esittäminen ilman arvioita sen vaikutuksesta nykytilaan jättää ohjausmalliehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden perustelut vajaksi (tässä yhteydessä on syytä kuitenkin todeta, että selvitykseen käytettävissä olleen ajan vuoksi kaikkia nykytilasta tehtyjä huomioita ei pystytty ottamaan mukaan uuteen ehdotukseen).

Tässä dokumentissa kuvatun nykytilan analyysin tarkoituksena ei ole esittää kattavasti kaikkia olemassa olevia virallisia tai epävirallisia ohjausmalleja tai -rakenteita, vaan lähinnä tuottaa riittävä ymmärrys selvityshenkilöille maakuntien tietohallinnon ohjausmallin tavoitetilan ja sen toimeenpanon suunnittelua varten.

Nykytilan kartoitus perustuu pääasiassa julkaistuihin aineistolähteisiin, joihin on pyritty viittamaan tekstissä. Valitun metodin vuoksi dokumentissa esitetyt ohjauskokonaisuuksia paremmin ymmärtävät asiantuntijat havaitsevat niissä virheitä ja puutteita. Lisäksi, kartoitukseen käytetyn vähäisen ajan vuoksi, raportti sisältää asioita, jotka eivät ole välttämättä ohjausmallin tavoitetilan kannalta relevantteja. Raportista myös puuttuu asioita, joita olisi ollut syytä tarkastella ennen tulevaisuuden suunnittelua. Muun muassa tiedonhallintaa ja tiedonhallinnan ohjausta, tietojärjestelmähankintoja sekä resurssiohjausta koskevia osiota ei ehditty tässä yhteydessä valmistelemaan. Näiden osalta suunnittelua tulisikin jatkaa maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluvaiheissa.

1.2. Tietohallinto

Selvityksen aluksi on syytä määritellä tarkemmin tietohallinto ja tietohallintoon liittyvät tehtävät. Selvityksen lähtöaineistona olleessa Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto -ryhmän (myöhemmin SoteDigi-ryhmä) SoteICT-linjauksia koskevassa taustamuistiossa 18.1.2016 tietohallinnon on katsottu ”tarkoitettavan ensisijaisesti organisaation johtamistoimintoa, jonka tehtävänä on kehittää ja ylläpitää organisaation tietojenkäsittelyä, tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, järjestää organisaation käyttämät ICT-palvelut, varmistaa tietojenkäsittelytoimintojen turvallisuus ja taloudellisuus sekä vastata niistä (julkishallinnossa ns. virkavastuu).” Määritelmä kattaa sekä tietohallinnon perinteiset osa-alueet (mm. toimintaa tukevat tietojärjestelmät, perustietotekniikka, tietoliikenne) että organisaation toiminnassaan tarvitseman tiedonhallinnan.¹

¹ SoteICT-linjaukset (18.1.2016), s. 6

Vaikkakin SoteDigi-ryhmän määrittely tietohallinnon osalta on laaja, on syytä uuden maakunnan tehtäviä tukevan tietohallinnon ohjausmallin tarkastelussa määritelmää vielä laajentaa ja tarkentaa.

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 3.1 §:n 1 kohdassa tietohallinto määritellään tukitoiminnoksi, jolla turvataan julkisten hallintotehtävien hoitaminen tietojärjestelmien ja viestintäteknisiä menetelmiä ja keinoja hyväksikäyttäen. Lain esitöissä julkisen hallinnon tietohallintoon on katsottu kuuluvaksi ainakin tietohallinnon johtaminen, ohjaaminen, koordinaatio ja tietohallintotoiminnan suunnittelu, tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito, sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edellyttämien arkkitehtuurien ja menetelmien kehittäminen, tietohallinnon infrastruktuurin kehittäminen ja ylläpito, tietohallinnon palvelutuotanto, tietoturvallisuus ja varautuminen sekä tietotekniikan ja tietotekniikkapalvelujen hankinnat ja -sopimukset.²

Kuntien ICT-palveluita ja niiden järjestämistä koskevassa selvityksessä³ tekijät ovat katsoneet tietohallinnolle laissa säädetyiksi tehtäviksi ainakin:

- kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuus (tietohallintolaki 7 §);
- hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen liittyvät tehtävät: tietojärjestelmien kuvaaminen, tietoturvallisuudesta huolehtiminen, varautumissuunnittelu, tietoon liittyvien oikeuksien selvittämisvelvollisuus, tiedon laadun turvaaminen sekä hyvän julkisuus ja salassapitorakenteen toteuttaminen (julkisuuslaki 18.4 §);
- arkistotoimen tehtävät, siltä osin kuin arkistotoimen tehtävät on järjestetty kunnassa osaksi tietohallintoa (arkistolaki 7 ja 8 §);
- kunnan lakisäateisten tehtävien hoidossa syntyvät henkilökisterit;
- sähköisten asiointipalvelujen järjestäminen ja saatavuuden turvaaminen (sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki 5 ja 6 §),
- palveluperiaatteen toteuttaminen (hallintolaki 7 §); sekä
- julkisten hankintojen toteuttaminen (hankintalaki 1 §).

Listaa on syytä täydentää vielä muun muassa valmiuslain (1552/2011) luomalla velvoitteella varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, kansallisten tietovarantojen ylläpitoa koskevilla tehtävillä sekä muilla erikseen säädetyillä tiedonantovelvoitteilla, siltä osin, kun ne toteutetaan tietojärjestelmien tiedoista. Myös tietohallinnon ohjaus- ja valvontatehtävät voidaan lukea kuuluvaksi viranomaisten lakisäateisten tehtävien joukkoon.

² HE 246/2010 vp, s. 3

³ Galkin, D.; Kurvinen, E.; Lehtoviita, J.; Pesu, J. & Voutilainen, T. 2015, s. 19

2. Ohjausrakenteet

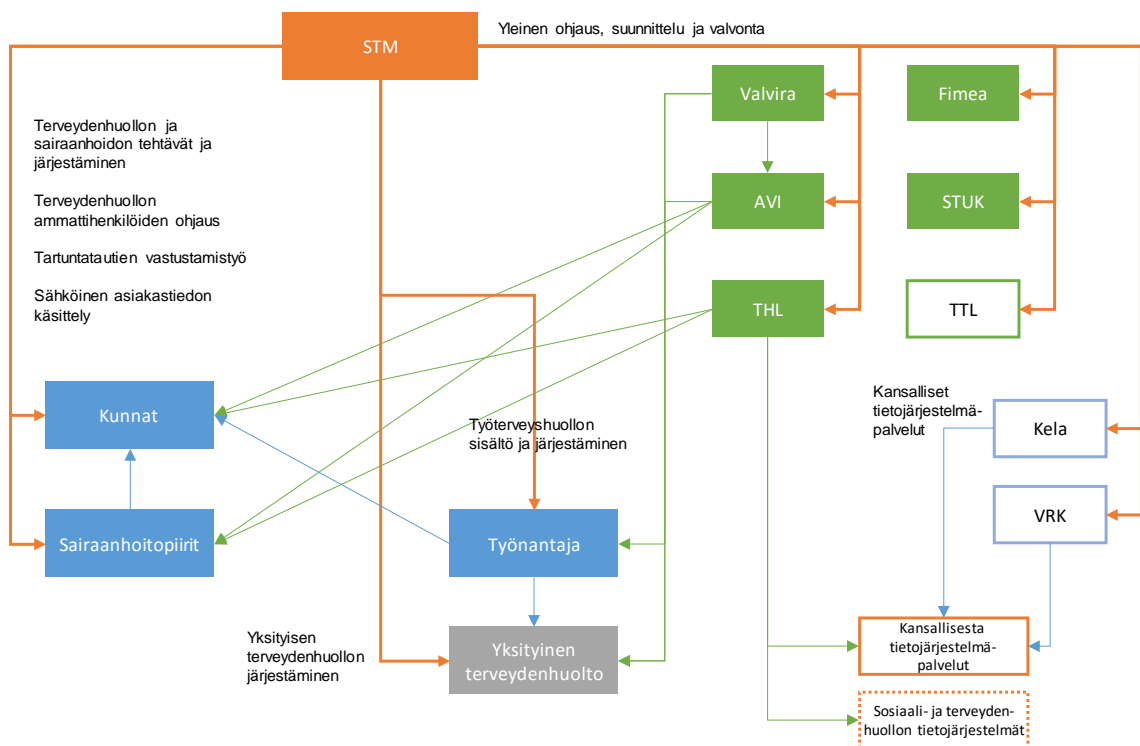
2.1. Terveydenhuolto

Ohjausrakenne

Valtioneuvoston ohjesäännön (626/2003, VNOS) 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seuranta koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaali- ja terveyspalvelut, lääkehuolto, terveydensuojelu sekä säteilyhaittojen, kemikaalien ja geeniteknologian valvonta, vakuutusmarkkinoiden toiminta sekä työsuojelu (VNOS 22 §).

Lainsäädännön luoma kuva terveydenhuollon ohjausrakenteeseen voidaan esittää yleistettynä alla olevalla kaaviolla:



Kuva 1. Terveydenhuollon ohjausrakenne

Rakenteeseen sisältyy, että valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi hallituksen valtiontaloutta koskevien päätösten kanssa yhteensopivan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuhtelman (kansallinen kehittämissuhtelmä). Kehittämissuhtelmassa määritellään koko ohjelmakauden kattavat keskeisimmät sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet, kehittämistoiminnan ja valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista tukevat keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet, ohjeet ja suositukset (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992). Tavoiteohjauksen ylätaso muodostetaan siis valtioneuvoston tasolla.

Terveydenhuollon toimialan ohjaustehtävien osalta sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvat mm.:

- kansanterveystyön⁴ yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (Kansanterveyslaki 66/1972, KTL)
- erikoissairaanhoidon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989 5.1 §)
- terveydenhuollon ammattihenkilöiden yleinen ohjaus (Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994 24.1 §, ThHenkL)
- mielenterveystyön yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (Mielenterveyslaki 1116/1990 2.3 §, MterL)
- yksityisen terveydenhuollon yleinen ohjaus ja valvonta (Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990 13.1 §, YterHL)
- tartuntatautien vastustamistyön yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (Tartuntatautilaki 583/1986 6.1 §, TartuntaTL)
- sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon sähköisen käsittelyn ja siihen liittyvän tietohallinnon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 159/2007 20.1 §, asiakastietolaki, STASL)
- Väestörekisterikeskuksen hoitaman varmennepalvelun yleinen ohjaus ja valvonta (STASL 20.1 §, Laki sähköisestä lääkemääräyksestä 61/2007 24.1 §, SLääkeML)
- sähköisen lääkemääräyksen ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa tarkoitettujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen järjestämisen ja toteuttamisen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (SLääkeML 24.1 §)
- terveydensuojelun yleisen suunnittelun ja valvonnan ylin johto ja ohjaus (Terveydensuojelulaki 763/1994 4.1 §, TerSL)
- säteilylain noudattamisen sekä säteilyaltistusta aiheuttavan toiminnan ylin johto ja ohjaus (Säteilylaki 592/1991 5 §)

Aluehallintovirasto puolestaan ohjaa ja valvoo toimialueellaan kansanterveystyötä (KTL 2.2 §). Aluehallintovirastolle kuuluvat muun muassa toimialueellaan erikoissairaanhoidon suunnittelu, ohjaus ja valvonta (EshL 5.2 §), terveydenhuollon ammattihenkilöiden toiminnan ohjaus ja valvonta (ThHenkL 24.2 §), mielenterveystyön suunnittelu, ohjaus ja valvonta (MterL 2.2 §), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettujen palvelujen ohjaus ja valvonta (YterHL 13.2 §), tartuntatautien vastustamistyön suunnittelu, ohjaus ja valvonta (TartuntaTL 6.2 §) sekä terveydensuojelun ohjaus ja valvonta (TerSL 5 §). Lisäksi aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo myös asiakastietolain noudattamista (STASL 20.3 §) sekä sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain noudattamista (SLääkeM 24.3 §) toimivaltansa mukaisesti.

⁴ Kansanterveystyöllä tarkoitetaan yksilön, väestön ja elinympäristön kohdistuvaa terveyden edistämistä sairauksien ja tapaturmien ehkäisy mukaan lukien sekä yksilön sairaanhoitoa. Kansanterveystyön sisällöstä säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Kansanterveystyöstä voidaan käyttää myös nimitystä perusterveydenhuolto (KTL 66/1972 1 §). Terveydenhuoltolain (1326/2010) 3 §:ssä perusterveydenhuollolla tarkoitetaan kunnan järjestämää väestön terveydentilan seurantaa, terveyden edistämistä ja sen osana terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia, suun terveydenhuoltoa, lääkinnällistä kuntoutusta, työterveyshuoltoa, ympäristöterveydenhuoltoa sekä päivystystä, avosairaanhoidtoa, kotisairaanhoidtoa, kotisairaala- ja sairaalahoitoa, mielenterveystyötä ja päihdetyötä siltä osin kuin niitä ei järjestetä sosiaalihuollossa tai erikoissairaanhoidossa; perusterveydenhuollosta voidaan käyttää myös nimitystä kansanterveystyö.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (myöhemmin Valvira) ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi kansanterveystyön (KTL 2.3 §), erikoissairaanhoidon (EshL 5.3 §), terveydenhuollon ammattihenkilöiden (ThHenkL 24.2 §), mielenterveystyön (MterL 2.3 §), yksityisen terveydenhuollon (YterHL 13.3 §) sekä tartuntatautien vastustamistyön (TartuntaTL 6 a § 1 mom.) osalta.

Valvira ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä (KTL 2.3 §), erikoissairaanhoidtoa (EshL 5.3 §), mielenterveystyötä (MterL 2.3 §) sekä yksityistä terveydenhuoltoa (YterHL 13.3 §) erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat: periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat, asiat, jotka liittyvät Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävään terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Edellä mainitun lisäksi Valvira ohjaa valtakunnallisesti terveydenhuollon ammattihenkilöitä (ThHenkL 24.2 §), asiastietolain noudattamista (STASL 20.3 §) ja sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain noudattamista (SLääkeM 24.3 §) sekä terveydensuojelulain nojalla annettujen säännösten toimeenpanoa ja valvontaa (TerSL 4.2 §). Valviralla kuuluvat myös terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (629/2010, TerTL) mukaisen toiminnan yleiseen ohjaukseen ja valvontaan liittyvät tehtävät (TerTL 53.1 §).

Valvira tai aluehallintovirasto ohjaavat määräyksillä kansanterveystyön järjestämistä ja toteuttamista niissä esiintyvien puutteiden korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi. Niillä on myös laissa säädetty toimivalta sakon tai toiminnan keskeyttämisen uhalla velvoittaa kunta ja kuntayhtymä noudattamaan kyseistä määräystä (KTL 43 §). Valviralla tai aluehallintovirastolla on vastaava ohjausvalta erikoissairaanhoidon osalta sairaanhoitopiirin kuntayhtymään (EshL 52 §).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (myöhemmin THL) toimii kansanterveystyön ja tartuntatautien vastustamistyön (TartuntaTL 6.4 §) asiantuntijalaitoksena sekä erikoissairaanhoidon (EshL 5.5 §) ja mielenterveystyön (MterL 2.5 §) asiantuntijavirastona. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon sähköisen käsittelyn, siihen liittyvän tietohallinnon sekä tietojärjestelmäpalvelujen ja yhteisten hallinnonalakohtaisten tietovarantojen käytön ja toteuttamisen suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta (STASL 20.2 §) sekä sähköisen lääkemääräyksen ja tässä laissa tarkoitettujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käytön ja toteuttamisen suunnittelusta ja ohjauksesta (SLääkeML 24.2 §).

Terveydenhuollon toimialan muiden virastojen ohjaustehtävistä lääkehuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle (LääkeL 76 §) ja säteilyn lääketieteellistä käytön ohjaus ja valvonta säteilyturvakeskukselle (Säteilylaki 6 §)

Kunnan tehtävänä on pitää huolta kansanterveystyöstä sen mukaan kuin kansanterveyslaissa tai muutoin säädetään tai määrätään. Kunnat voivat yhdessä huolehtia kansanterveystyöstä perustamalla tätä tehtävää varten kuntayhtymän tai sopia toisen kunnan kanssa, että tämä hoitaa osan kansanterveystyön toiminnoista (KTL 5 §). Kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin (KTL 6 §).

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä vastaa alueellaan erikoissairaanhoidon järjestämisestä yhtenäisin lääketieteellisin ja hammaslääketieteellisin perustein (TerHL 33 §). Erytistason sairaanhoidon järjestämistä varten maa jaetaan sairaanhoitopiirien lisäksi erityisvastuualueisiin (EshL 9.1 §). Erytisivastuualueen sairaanhoitopiirien on järjestettävä yhteistyössä alueensa erikoissairaanhoidto. Li-

säksi yliopistollisen sairaalan omaavan sairaanhoitopiirin on järjestettävä vastuualueellaan erityistason sairaanhoito (TerHL 42 §). Erikoissairaanhoitolain 3 §:n mukaan kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään.

Sairaanhoitopiirin alueella tartuntatautien vastustamistyön ohjaus kuuluu sairaanhoitopiirille. Sairaanhoitopiiri ohjaa alueellaan sairaalainfektioiden torjuntaa, seuranta ja selvittämistä (TartuntatL 6.3 §).

Lainsäädännössä esitettyjen ohjausrakenteiden lisäksi terveydenhuollon tietohallintoyhteistyötä tehdään useissa rakenteissa, kohteissa ja tasoilla. Vapaaehtoista yhteistyötä ei suoraan voi pitää ohjaavan elementtinä, vaikkakin sillä on käytännössä usein vahva ohjausvaikutus. Yhteinen kehittämishanke puolestaan sitoo siihen osallistuvat hankkeen ohjausrakenteen mukaiseen yhteistoimintaan. Näistä esimerkkeinä voidaan maakuntien tietohallinnon ohjausselvityksen näkökulmasta nostaa esiin AKUSTI, UNA-hanke sekä Apotti.

Kuntaliiton fasilitoima alueiden ja kuntien, Suomen Kuntaliiton sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteinen AKUSTI-yhteistyö pyrkii lisäämään sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallintoyhteistyötä. Yhteistyön tavoitteena on systematisoida ja vakinaistaa yhteistyömalli kuntien, sairaanhoitopiirien sekä muiden sosiaali- ja terveysalan toimijoiden välille. AKUSTI rakentuu AKUSTI-foorumista, jonka osia ovat ohjausryhmä, Kuntaliitossa toimiva sihteeristö sekä valmisteluryhmä. AKUSTI:n tarkoituksena on kytkeä alueellinen tietohallinnon kehittäminen, johtaminen ja yhteistyö valtakunnalliseksi yhteistyöksi, jota AKUSTI:n avulla koordinoidaan.⁵

AKUSTI-foorumissa alla valmisteltu asiakas- ja potilastietojärjestelmäkokonaisuuden vaatimusmäärittely-yhteistyöstä on muodostunut UNA-hanke. Hankkeessa on mukana 18 sairaanhoitopiiriä ja 7 kuntaa. Lisäksi työhön osallistuvat kuntaomisteiset yhtiöt Hyvis ICT oy, Istekki oy ja Medbit Oy sekä THL ja STM. Hankkeen tavoitteena on tuottaa organisaatio- ja toimittajariippumaton vaatimusmäärittely asiakaslähtöisten ja vaikuttavien hyvinvointipalveluiden tuottamisessa edellytettävästä yhteentoimivasta sote-tietojärjestelmäkokonaisuudesta. Hankkeessa tehtävä työ pohjautuu organisaatioiden yhteiseen ymmärrykseen asiakas- ja potilastietojärjestelmien vaiheittaisesta uudistamisesta hallittuun monitoimittajamalliin pohjautuen.⁶

Apotti on laaja-alainen sosiaali- ja terveydenhuollon muutoshanke. Hankkeen keskeisenä tavoitteena on alueellisesti yhtenäinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä, joka mahdollistaa toiminnan kehittämisen ja sitä kautta paremman laadun. Uudessa tieto- ja toiminnanohjausjärjestelmässä kaikki asiakasta tai potilasta koskeva tieto on ajantasaisesti käytettävissä hoito- ja palvelutilanteessa. Tämä mahdollistaa toimintatapojen uudistamisen. Apotin avulla palveluita pystytään myös paremmin kohdentamaan niitä eniten tarvitseville. Apotissa ovat mukana Helsinki, Vantaa, Kirkkonummi, Kauniainen ja HUS. Myös muut HUS-alueen kunnat voivat liittyä hankkeeseen KL-Kuntahankinnat Oy:n kautta.⁷

Ohjauskohteet

Terveydenhuollon normatiivinen ohjaus kohdistuu tehtäviin, tehtävien järjestämiseen ja kehittämiseen sekä niihin liittyvään yhteistoimintaan. Terveydenhuoltolaissa säädetään kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamisesta ja sisällöstä. Lakiin sisältyvällä sääntelyllä ohjataan mm.:

⁵ <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/akusti>

⁶ <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/akusti/akustiprojektit/una>

⁷ <http://www.apotti.fi/apotti-hanke>

- kunnan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä terveydenhuollon palveluihin osoittamia voimavaroja (4 §)
- kunnan ja sairaanhoitopiirin velvoitetta huolehtia oman tai palvelun tarjoajan henkilöstön täydennyskoulutuksesta (5 §)
- kieltä, jolla kunta ja sairaanhoitopiiri järjestävät palvelunsa (6 §)
- kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yhteistyötä yhtenäisten hoidon perusteiden toteutumisen seurannassa (7 §)
- terveydenhuollon palveluvalikoimaa (7 a §)
- kunnan vastuuta potilaan hoidon kokonaisuuden yhteensovittamisessa (8 §)
- sairaanhoitopiirin alueen kattava potilasrekisteri ja sen sisältämien tietojen käsittely (9 §)
- kunnan ja sairaanhoitopiirin velvoite järjestää palvelut tarpeen mukaisessa laajuudessa sekä huolehtia palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta (10 §)
- väestön terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien seikkojen huomiointi kunnan ja sairaanhoitopiirin päätöksenteossa ja ratkaisujen valmistelussa (11 §)
- hoitoon pääsy ja hoitopaikan valinta (6 luku)
- terveydenhuollon opetus- ja tutkimustoiminnan järjestäminen (7 luku)

Lisäksi terveydenhuoltolaki sisältää sosiaali- ja terveydenhuollon (32 §) sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välistä yhteistyötä. Alueellisen yhteistyön osalta normatiivinen ohjaus kohdentuu sairaanhoitopiirin velvoitteeseen sovittaa alueellaan yhteen erikoissairaanhoidon palvelut väestön ja perusterveydenhuollon tarpeiden mukaisesti sekä yhdessä kuntien kanssa suunnittelemaan ja kehittämään erikoissairaanhoidosta ja perusterveydenhuollosta toiminnallisen kokonaisuuden sekä antaa laissa määriteltyjä palveluja terveyskeskuksille (33 §). Terveydenhuollon yhteistyön ja alueellisten palvelujen ohjauskohteena on lisäksi mm.:

- terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen alueellisesti (36 §)
- terveyskeskusten moniammatillinen tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminta (37 §)
- terveydenhuollon alueellinen varautuminen (38 §), sekä
- ensihoidon järjestäminen (39 §)

Sairaanhoitopiirien välistä yhteistyötä ohjataan erityisvastuualueita koskevalla sääntelyllä. Terveydenhuoltolain 42 §:ssä ohjataan erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien yhteistyötä alueen kuntien ja sairaanhoitopiirien tarvitsemasta ohjauksen ja neuvonnan, erikoissairaanhoidon antamisen, terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksen sekä tieteellisen tutkimuksen ja kehittämisen järjestämisen osalta.

Terveydenhuoltolain 42.3 § määrittää erityisvastuualueen sairaanhoitopiireille veloitteen suunnitella ja sovittaa yhteen alueensa erikoissairaanhoidon palvelujen tuotanto, tietojärjestelmäratkaisut, lääkinnällinen kuntoutus ja erilaiset hankinnat. Lisäksi erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien on sovittava yhteen koulutusviranomaisten ja työhallinnon kanssa terveydenhuollon henkilöstön perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta sekä maakuntien liittojen kanssa työvoiman kysyntää ja koulutustarjontaa. Lain 46 § ohjaa erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien sopimista ensihoitokeskuksen tehtävien järjestämisessä. Erikoissairaanhoitoa koskevan normatiivisen ohjauksen kohteena ovat myös osan erityistason sairaanhoitoon kuuluvien toimenpiteiden keskittäminen valtakunnallisesti joillekin erityisvastuualueille sekä laatuvaatimukset mikäli valtakunnallisesti keskitettävät sairaanhoidon palvelut hankitaan yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai ulkomailta (TerHL 45 §).

Kuntaa ja kuntayhtymää ohjaavaan terveydenhuollon sääntelykokonaisuuteen kuuluu myös työterveyshuoltolaissa säädetty työnantajaa koskevat velvollisuudet työterveyshuollon järjestämisessä, työterveyshuollon toteuttamisesta sekä sen sisällöstä.

Yksityistä terveydenhuoltoa ohjaava sääntely sisältyy yksityisestä terveydenhuollosta annettuun lakiin, jossa säännellään muun muassa yksityisen terveydenhuollon järjestämisestä ja siihen liittyvistä toimintaedellytyksistä, luvanvaraisuudesta sekä muista toimintaan liittyvistä velvoitteista.

Oman sääntelykokonaisuuden muodostavat asiakastietolain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja käsitteleviä tietojärjestelmiä koskevat säädökset, jotka selvitykseen käytettävissä olleen ajan loppumisen vuoksi eivät ole mukana tässä raportissa.

Kustannukset ja rahoitus

Julkisen terveydenhuollon resurssiohjauksen perustan muodostavat tulot, joilla kunnat muodostavat toimintansa edellyttämät määrärahat sekä määrärahoilla joko palkkaamalla tai ostamalla hankitut tuotannon tekijät. Tietohallinnon ohjaus selvityksen tarpeiden kannalta tulojen muodostamisessa ja resurssien käytössä on syytä erottaa toisistaan kunnan oma rahoitus sekä kuntien ja kuntayhtymisen valtion viranomaisilta saama, lähinnä kehittämistoimintaan suunnattu rahoitus.

Vuonna 2013 Suomen terveydenhuoltomenot olivat n. 18,5 miljardia euroa. Julkisen rahoituksen osuus tästä oli n. 14,0 mrd. € ja yksityisen rahoituksen osuus n. 4,6 mrd. €. Julkisesta rahoituksesta kuntien rahoitusosuus oli 37,7 % ja valtion 24,3 %. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen rahoitusosuus oli vuonna kokonaisrahoituksesta yhteensä 13,6 %.⁸ Valtio osallistuu terveyspalvelujen rahoittamiseen maksamalla kunnille valtionosuutta palvelujen järjestämiseen ja rahoittamalla noin puolet sairaanhoitovakuutuksen menoista. Kunnat rahoittavat terveyspalvelut pääosin kunnallisveron tuotolla ja valtionosuuksilla.⁹ Suomen Kuntaliiton arvion mukaan kuntien terveydenhuollon ICT-kustannukset ovat n. 400 miljoonaa euroa vuodessa¹⁰, eli n. 5,4 % terveydenhuollon menoista.

Suomen Kuntaliiton tuottaman laskelman kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2013 tuloista verotulot muodostavat 20,64 miljardia, 8,29 miljardia euroa muodostuu yleisestä valtionosuudesta, 11,9 miljardia toiminnan tuotosta, 3, miljardia lainanotosta sekä 2,37 miljardia muista tuotoista.¹¹ Koska tulovirtoja ei ole ns. korvamerkitty voidaan yleistäen ajatella, että kunnan ohjauksessa olevasta terveydenhuollon ICT-toiminnan määrärahoista 43 % muodostuu kunnan verotuloista, 18 % valtionosuuksista, 26 % toiminnan tuloista, 7 % lainarahasta sekä 5 % muista tuloista.

2.2. Sosiaalihuolto

Ohjausrakenne

Valtioneuvoston ohjesäännön (626/2003, VNOS) 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seuranta koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

⁸ THL 6/2015, s. 6

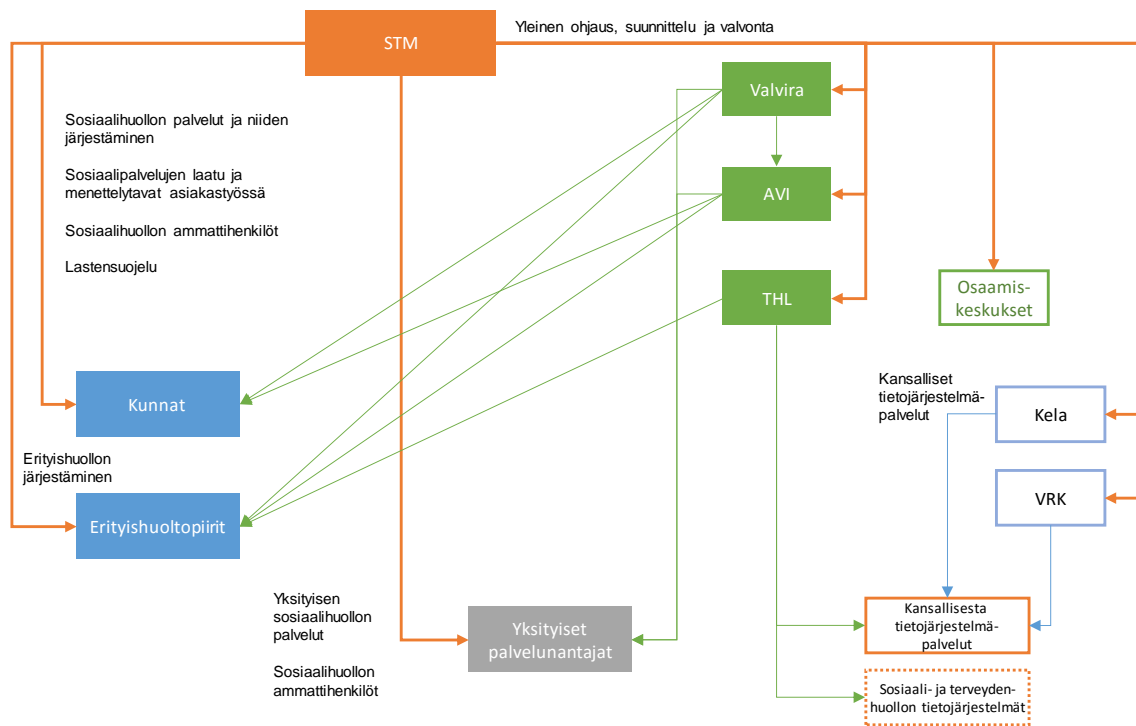
⁹ Seppälä – Pekurinen 2014, s. 18 ja 22

¹⁰ Kettunen – Jalava 2014, s. 17

¹¹ <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot/Sivut/default.aspx>

Sosiaalihuollon osalta sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaali- ja terveyspalvelut, toimeentuloturva sekä vakuutusmarkkinoiden toiminta (VNOS 22 §).

Lainsäädännön luoma kuva sosiaalihuollon ohjausrakenteeseen voidaan esittää yleistettynä alla olevalla kaaviolla:



Kuva 2. Sosiaalihuollon ohjausrakenne

Kuten terveydenhuollon osalta, myös sosiaalihuollossa valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi hallituksen valtiontaloutta koskevien päätösten kanssa yhteensopivan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman (kansallinen kehittämissuunnitelma). Kehittämissuunnitelmassa määritellään koko ohjelmakauden kattavat keskeisimmät sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet, kehittämistoiminnan ja valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista tukevat keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet, ohjeet ja suositukset (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992)

Sosiaalihuollon toimialaan sisältyvien ohjaustehtävien osalta sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvat mm.:

- sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yleinen ohjaus (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015 15.1 §, SosHenkL)
- yksityisten sosiaalipalvelujen yleinen ohjaus ja valvonta (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011 33.1 §, YsospL)
- erityishuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977 3.1 §, ErityishL)

Aluehallintoviraston tehtäviin kuuluu toimialueellaan sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan ohjaus ja valvonta (SosHenkL 15.2 §), yksityisten sosiaalipalvelujen tuotantoa (YsospL 34.1 §) sekä erityishuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta (ErityishL 3.2 §). Lisäksi aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo asiakastietolain noudattamista (STASL 20.3 §).

Valvira ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa (SosHenkL 15.2 §), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa määriteltyjen tehtävien hoitamisessa (YsospL 33.2 §) sekä erityishuollon toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamista (ErytishL 3.3 §).

Valvira ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa (SosHenkL 15.2 §) sekä asiakastietolain noudattamista (STASL 20.3 §). Valvira käsittelee sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ohjaukseen ja valvontaan liittyvät asiat erityisesti silloin, kun kysymyksessä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia tai asia, joka saattaa edellyttää huomautuksen tai kirjallisen varoituksen antamista sosiaalihuollon ammattihenkilölle tai asia, jota aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään (SosHenkL 15.3 §). Valvira ohjaa ja valvoo yksityisiä sosiaalipalveluja (YsospL 33.3 §) sekä erityishuoltoa (ErytishL 3.3 §) erityisesti kun kyseessä ovat periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat, usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat tai asiat, jotka liittyvät Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa käsiteltävään terveydenhuoltoon tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvontasiaan sekä asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon sähköisen käsittelyn, siihen liittyvän tietohallinnon sekä tietojärjestelmäpalvelujen ja yhteisten hallinnonala-kohtaisten tietovarantojen käytön ja toteuttamisen suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta (STASL 20.2 §). Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimii kehitysvammaisten erityishuollon asiantuntijavirastona (ErytishL 3.5 §).

Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen antajan, Kansaneläkelaitoksen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja Väestörekisterikeskuksen on omalta osaltaan seurattava ja valvottava, että sen antamaan palveluun liittyvä tietosuoja ja tietoturva toteutuvat (STASL 20.4 §). Kunnan toimielin ohjaa ja valvoo alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja (YsospL 34.2 §).

Ohjauskohteet

Myös sosiaalihuollon normatiivinen ohjaus kohdistuu tehtäviin, tehtävien järjestämiseen ja kehittämiseen sekä niihin liittyvään yhteistoimintaan. Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädetään kunnallisen sosiaalihuollon toteuttamisesta ja sisällöstä. Lakiin sisältyvällä sääntelyllä ohjataan mm.:

- sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta (6 §)
- erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvoinnin seuraamista ja edistämistä (8 §)
- lasten ja nuorten hyvinvoinnin seuraamista ja edistämistä (9 §)
- kunnallisessa sosiaalihuollossa järjestettäviä sosiaalipalveluja (3 luku)
- sosiaalihuollon toteuttamista (4 luku)
- sosiaalipalvelujen laatua (5 luku)
- kiireellisen laitoshuollon järjestämistä (58 §)

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 3 §:ssä säännellään kuntien velvoitteesta osoittaa voimavaroja sosiaalihuoltoon. Lailla ohjataan myös kuntien sosiaalihuollon alaan kuuluvien tehtävien järjestämistä, sosiaalihuollon kansallista kehittämisohjelmaa ja kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon järjestämisessä tarpeellisten perustamishankkeita sekä niihin kohdistuvaa rahoitusta.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000, asiakaslaki) määrittelee keskeiset menettelytavat asiakastyössä ja tietosuojakysymyksissä.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetulla lailla (817/2015) ohjataan muun muassa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattieettisyyttä ja pätevyyden ylläpitämistä, oikeutta toimia sosiaalihuollon ammattihenkilönä sekä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ohjausta ja valvontaa.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki (922/2011) ohjaa yksityisten palvelujen tuottamista, palvelujen tuottamiseen liittyviä lupa- ja ilmoitusmenettelyjä, palvelujen valvontaa, yksityisten palvelujen antajien rekisterinpitoa sekä eri viranomaisten välistä yhteistyötä.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977) ohjaa erityishuollon järjestämistä ja erityishuollon järjestämisen hallinnollista rakennetta sekä erityishuoltoalan koulutus ja tutkimustoiminnan järjestämistä.

Oman sääntelykokonaisuuden muodostavat asiakastietolain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja käsitteleviä tietojärjestelmiä koskevat säädökset. Näitä käsitellään tarkemmin yhteentoimivuuden ohjausta käsittelevässä kappaleessa.

Sosiaalihuollon rakenteeseen sisältyvän sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan tarkoituksena on luoda ja ylläpitää koko maan kattava alueellinen yhteistyörakenne sosiaalialan perus- ja erityisosaamisen edistämiseksi sekä sosiaalialan alueellista yhteistyötä edellyttävien erityisosaamista vaativien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen turvaamiseksi. Osaamiskeskus toiminnasta vastaavat alueelliset sosiaalialan osaamiskeskukset (osaamiskeskus), joiden toimialueet kattavat kaikki kunnat (Laki sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta 1230/2001 1.1 §, OskeL).

Osaamiskeskusten tehtävänä on toimialueellaan muun muassa turvata sosiaalialalla tarvittavan asiantuntemuksen kehittyminen ja välittyminen, peruspalvelujen kehittyminen sekä erityisosaamista vaativien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen kehittyminen ja välittyminen, sosiaalialan perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen ja käytännön työn monipuolinen yhteys sekä sosiaalialan tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan toteutuminen (OskeL 2 §). Osaamiskeskustoiminta ja osaamiskeskusten hallinto järjestetään toimialueen kuntien ja kuntayhtymien, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja muiden sosiaali- ja terveysalan oppilaitosten, maakunnan liittojen, aluehallintovirastojen, järjestöjen ja yritysten sekä muiden sosiaali- ja terveysalalla toimivien eri tahojen keskinäisen sopimuksen mukaisesti (OskeL 3.1 §).

Osaamiskeskusten strateginen ohjaus on järjestetty sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan neuvottelukunnan tehtäväksi. Tässä roolissa neuvottelukunta muodostaa osaamiskeskustoiminnan valtakunnalliset linjaukset, huolehtia kunkin osaamiskeskusten toiminnan erityisistä painoalueista sopimisesta sekä muutoinkin yhteen sovittaa ja tukea osaamiskeskusten toimintaa (OskeL 5.1 §).

Kustannukset ja rahoitus

Sosiaalimenot jaetaan toimeentuloturvaan, johon kuuluvat esimerkiksi eläkkeet, päivärahat, lapsilisät ja toimeentulotuki sekä palveluihin, jotka voivat olla joko suoraan palveluna saatavia tai niiden käytöstä maksettuja korvauksia. Vuonna 2014 Suomen sosiaaliturvan menot olivat yhteensä 65,6 miljardia euroa, josta toimeentuloturvan osuus oli 61,9 prosenttia ja palvelujen 38,1 prosenttia.¹²

¹² THL 2/2016, s. 1 ja 3

Koska sosiaalihuollon TVT-toiminnan kustannuksista ei ole terveydenhuoltoa vastaavaa arviota, ei tässä yhteydessä ole syytä rahoitusta käsitellä omana kappaleena. Kuntien sosiaalihuollon rahoitus tapahtuu pääasiassa identtisellä tavalla terveydenhuollon kanssa.

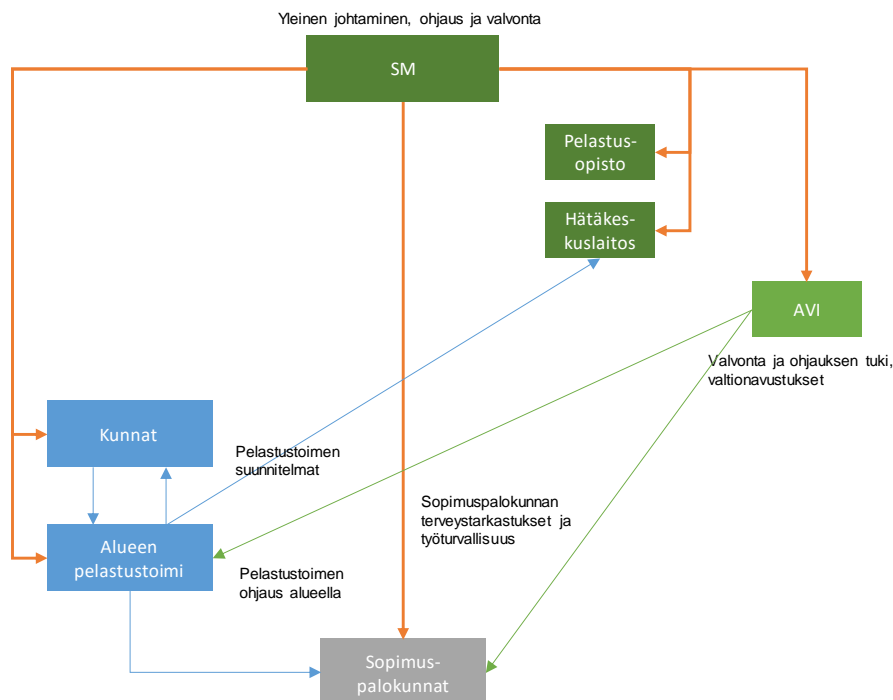
2.3. Pelastustoimi

Ohjausrakenne

Valtioneuvoston ohjesäännön (626/2003, VNOS) 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Pelastustoimi ja siihen läheisesti liittyvät hätäkeskustoiminta sekä aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin kuuluvat sisäministeriön toimialaan. (VNOS 15 §).

Lainsäädännön luoma kuva pelastustoimen ohjausrakenteeseen voidaan esittää yleistettynä alla olevalla kaaviolla:



Kuva 3. Pelastustoimen ohjausrakenne

Pelastustoimen toimialaan sisältyvien ohjaustehtävien osalta sisäministeriölle kuuluvat mm.:

- pelastustoimen ja sen palvelujen saatavuuden ja tason johtaminen, ohjaus ja valvonta (Pelastuslaki 379/2011 23.1 §, PelastusL)
- eri ministeriöiden ja toimialojen toiminnan pelastustoimessa ja sen kehittämisen yhteensovittaminen (PelastusL 23.1 §)

Aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan sekä tukee sisäasiainministeriötä toimialan ohjauksesta säädetyissä tehtävissä (PelastusL 23.2 §).

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi) (PelastusL 24.1 §). Pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee pelastuslain 24.3 §:n mukaan olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos. Alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan (PelastusL 25 §)

Valtion pelastusviranomaisia ovat sisäasiainministeriön pelastusylijohtaja ja hänen määräämänsä sisäasiainministeriön ja aluehallintoviraston virkamiehet (PelastusL 26.1 §)

Pelastuslaitokset huolehtivat alueellaan pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa (PelastusL 27.2 § 1 k). Pelastustoiminnan johtaja on siltä pelastustoimen alueelta, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa, jollei toisin ole sovittu (PelastusL 34.1 §). Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta (PelastusL 35.1 §).

Valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti (PelastusL 46.1 §).

Ohjauksohjeet

Pelastustoimen normatiivinen ohjaus kohdistuu tehtäviin, tehtävien järjestämiseen sekä tehtävien järjestämiseen ja kehittämiseen liittyvään yhteistoimintaan. Pelastuslaissa (379/2011) säädetään pelastustoimen järjestämisestä ja palveluista. Lakiin sisältyvällä sääntelyllä ohjataan mm.:

- yleisistä toiminta-, huolellisuus- ja ilmoitusvelvollisuuksista (2 luku)
- toiminnan harjoittajan sekä rakennuksen haltijan ja omistajan velvollisuuksista (3 luku)
- pelastustoimen organisaatiosta ja vastuista (4 ja 5 luku)
- yhteistoiminnasta pelastustoimen tehtävissä (6 luku)
- pelastustoimen vapaaehtoistoiminnasta (7 luku)
- pelastustoimen koulutuksesta ja kelpoisuusvaatimuksista (8 luku)
- väestönsuojeluun varautumisesta ja väestönkoulutuksesta (10 luku)
- pelastustoimen valvontatehtävistä (12 luku)

Pelastuslain tiedonkäsittelyä koskevaa sääntelyä käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.4 (tiedonhallinnan ohjaus).

Pelastuslaitosten välinen yhteistyö on organisoitu kumppanuusverkostotoiminnaksi, joka perustaksi on muodostettu toiminnan työjärjestys.¹³ Työjärjestyksen mukaan pelastuslaitosten kumppanuusverkosto toimii pelastuslaitosten valtakunnallisen yhteistyön alustana. Yhteistyöllä kehitetään pelastuslaitosten palveluita ja tuottavuutta sekä lisätään pelastuslaitosten valtakunnallisia

¹³ Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston työjärjestys (Versio 5.6.2015).

vaikuttamismahdollisuuksia. Kumppanuusverkoston avulla vahvistetaan pelastuslaitosten roolia ja asemaa yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa, toiminnalla vaikutetaan pelastuslaitosten kykyyn tuottaa muuttavan toimintaympäristön edellyttämiä turvallisuuspalveluita sekä toiminnan tuloksena pelastustoimen tuottamat palvelut kansalaisille ovat laadukkaita, tehokkaita ja perustuvat yhdenmukaiseen tulkintaan voimassa olevista säädöksistä ja määräyksistä.

Kustannukset ja rahoitus

Pelastuslaitosten toimintakulut vuonna 2014 olivat 382 miljoonaa euroa. Pelastuslain 95 §:n mukaan pelastustoimen kustannuksista vastaa, jollei tässä laissa toisin säädetä, se, jonka velvollisuutena toimenpiteen tai tehtävän suorittaminen taikka siitä huolehtiminen on. Pelastuslaitosten toiminnan tuotot olivat n. 20 miljoonaa euroa vuonna 2014, lopun kustannuksista jäädessä kuntien maksettavaksi.¹⁴

Alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annetun lain (1122/2003, APVL) 3 §:n mukaan Alueen pelastustoimelle voidaan myöntää valtion talousarvion rajoissa valtionavustusta pelastustoimen hoidon kannalta tarpeellisen kaluston (kalustohanke) tai järjestelmän (järjestelmähanke) hankinnasta aiheutuviin huomattaviin kustannuksiin sekä kehittämishankkeeseen. Valtionapuviranomaisena toimii tällöin aluehallintovirasto (APVL 4 §).

Pelastuslain 32 §:n mukaan pelastustoimintaan kuuluvat myös siihen liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat. Näin ollen pelastustoiminnan ja siinä käytettävien järjestelmien rahoitusvastuu kuuluu kuntien ylläpitämille pelastuslaitoksille. Valtio rahoittaa hallinnon turvallisuusverkon (TUVE) ja viranomaisten yhteisen kenttäjohtajajärjestelmän (KEJO) perusinvestointeja. Valtio ei osallistu pelastustoimen TUVE:n tai KEJO:n käytön kustannusten rahoittamiseen, vaan kustannukset kuuluvat edellä esitetyn mukaisesti kunnille. Valtio on rahoittanut vuonna 2015 sellaisia TUVE-verkon investointeja, jotka mahdollistavat sen, että pelastustoimi voi käyttää uutta TUVE:en sijoitettua hätäkeskustietojärjestelmää.¹⁵

Pelastustoimen ICT-toiminnan kustannukset ovat arviolta n. 15-20 miljoonaa euroa. Tarkan arvion tekeminen on haasteellista, sillä palvelujen taso ja tarpeet vaihtelevat pelastuslaitosten välillä, kustannuskäsitteen lasketaan erilaisia kuluja eri pelastuslaitoksissa sekä isäntäorganisaatioiden subventaatio pelastuslaitokselle vaihtelee alueittain. Tämän lisäksi pelastuslaitosten oman ICT-työn arvo ylläpito- ja lähitukipalveluissa vaikea laskea ja palvelujen tietoturva- ja varautumisen taso vaihtelee pelastuslaitoksittain. Myöskään sisäministeriön pelastusosaston tarjoamien ICT-palveluiden kustannukset eivät näy pelastuslaitosten kustannuksissa (mm. paikkatietopalvelut ja nykyinen kenttäjohtamisjärjestelmä sovellus sekä palvelujen kehittämiseen liittyvä rahoitus ja tuki).¹⁶

¹⁴ Pelastustoimen taskutilasta 2014, s. 6

¹⁵ KKV 186/2015 vp

¹⁶ *Kangasvieri* 2016. s. 6

2.4. Maakunnan suunnittelu / maankäyttö

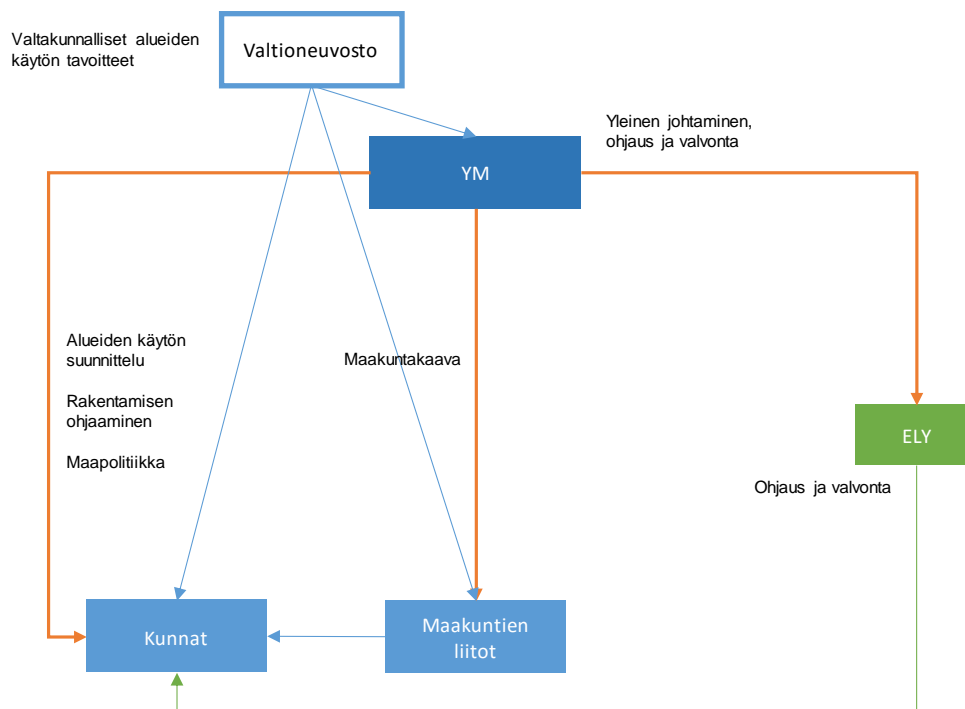
Ohjausrakenne

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25.1 §:n mukaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma (MRL 25.1 §). Lain 4 §:ssä säädetään Suomen alueiden käytön suunnittelujärjestelmästä. Maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys (MRL 25.3 §).

Valtioneuvoston ohjesäännön (626/2003, VNOS) 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Alueiden käyttö ja siihen läheisesti liittyvät ympäristön- ja luonnonsuojelu sekä rakentaminen kuuluvat ympäristöministeriön toimialaan (VNOS 24 §).

Lainsäädännön luoma kuva maakunnan alueiden käytön suunnittelun ohjausrakenteeseen voidaan esittää yleistettynä alla olevalla kaaviolla:



Kuva 4. Maakunnan alueiden käytön suunnittelun ohjausrakenne

Valtakunnallisista, maakuntaa laajemman merkityksen omaavista, kansalliseen kulttuuri- ja luonnonperintöön vaikuttavista tai valtakunnallista merkitystä ekologisen kestävyuden kannalta omaavista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto (MRL 22 §). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta huolehtii ympäristöministeriö yhteistyössä niiden muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden viranomaisten ja tahojen kanssa, joita asia koskee (MRL 23 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain 17.1 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

Maakunnan liiton tehtävänä on maakunnan suunnittelu (MRL 19 §). Maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta huolehtii kuntayhtymä (maakunnan liitto), jossa alueen kuntien on oltava jäseninä (MRL 26 §). Maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittamisestä (27.1 §). Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin (31 §).

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta (MRL 20 §).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on edistää ja ohjata kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä (MRL 18.1 §) ja valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin tässä laissa säädetään (MRL 18.2 §).

Maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ja niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kyseisten ministeriöiden sekä maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi (66 §).

Ohjaukkohteet

Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja (alueiden käytön pääpiirteet kunnassa) ja asemakaavoja (kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen). Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella (MRL 4.3 §).

Valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita (MRL 4.4 §), jota tulee ottaa huomioon maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa (MRL 24 §) ja sovittaa yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa (MRL 25.2 §).

Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita (MRL 25.4 §). Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin ja se on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa (28.1 §).

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi (32.1 §). Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista (32.2 §). Maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta (32.3 §).

Maakunnan liitto voi, jos se maankäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen (33.3 §).

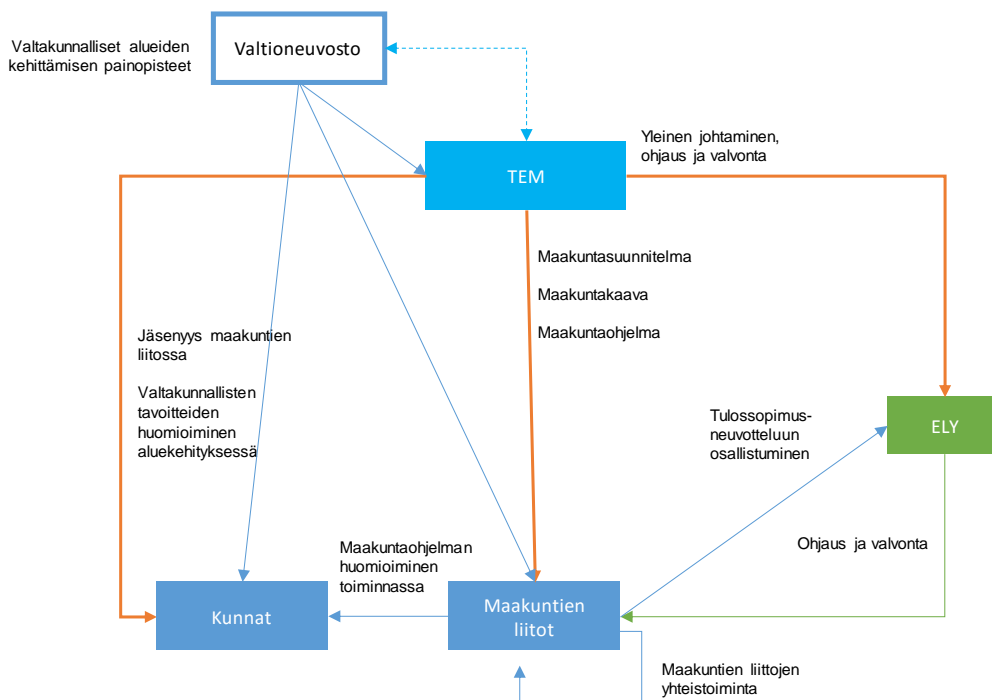
2.5. Maakunnan suunnittelu / aluekehitys

Ohjausrakenne

Valtioneuvoston ohjesäännön (626/2003, VNOS) 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Alueiden kehittäminen ja maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. (VNOS 21 §).

Lainsäädännön luoma kuva maakunnan aluekehityksen ohjausrakenteeseen voidaan esittää yleistetynä alla olevalla kaaviolla:



Kuva 5. Maakunnan aluekehityksen ohjausrakenne

Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014, aluekehityslaki) 6.1 §:n mukaan valtioneuvosto päättää hallituskaudella toteutettavista valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä. Keskushallintotasolla alueiden kehittämistä ohjaavana asiakirjana olisi hallituskaudeksi laadittava valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös).¹⁷

Alueiden kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät hallinnonalaansa varten alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana valtioneuvoston päätöstä. Painopisteiden tarkentamiseksi ja toteuttamiseksi voidaan laatia useampia kuin yhtä hallinnonalaan koskevia erityisohjelmia (aluekehityslaki 6.2 §).

¹⁷ HE 190/2013 vp, s. 31

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta sekä aluekehittämissäätöksen ja kansallisten rakennerahasto-ohjelmien valmistelusta yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden alueiden kehittämisen tai ohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisten tahojen kanssa (aluekehityslaki 7.1 §). Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö vastaa maakuntaohjelmien ja muiden tämän lain mukaisten kansallisten ohjelmien valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta, seurannasta ja arvioinnista yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien liittojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja muiden alueiden kehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa (aluekehityslaki 7.3 §).

Alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamista, ohjelmatyön kokonaisuuden seuranta ja tuloksellisuuden arviointia sekä ennakoitua varten työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta (aluekehityslaki 13 §).

Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämissivunomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä (aluekehityslaki 5.2 §). Aluekehityslain 17 §:ssä säädetään tarkemmin Maakunnan liiton tehtävistä aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta. Maakunnan liitto muun muassa vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä ja toimii tällöin yhteistyössä valtion viranomaisien, alueen keskuskaupunkien ja muiden kuntien, yliopistojen ja korkeakoulujen sekä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet. Lisäksi liitto osallistuu ELY-keskusten sekä aluehallintovirastojen strategisten ohjausasiakirjojen laatimiseen, osallistuu ELY-keskusten tulossopimuksia koskeviin neuvotteluihin alueen kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi sekä vastaa ennakoinnin yhteensovittamisesta maakunnassa, arvioi ja seuraa maakunnan ja sen osien kehitystä sekä kehittämistoiminnan vaikuttavuutta.¹⁸ Edellä mainittujen tehtävien osalta ne, jotka ovat alueen pitkäjänteisen kehittämisen kannalta merkittäviä tai sisältyvät maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin tai muihin alueiden kehittämiseen merkittävästi vaikuttaviin suunnitelmiin, sekä koskevat pääosin koko yhteistoiminta-alueita kuuluvat maakuntien liittojen yhteistoiminnan piiriin (aluekehityslaki 19.1 §).

Maakunnan kehittämiseen vaikuttavien suunnitelmien ja sopimusten sekä kansallisten ja Euroopan unionin osarahoittamien ohjelmien toimeenpanon yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä (aluekehityslaki 24.1 §).

Maakuntien liittojen yhteistoiminnan järjestämiseksi maa jaetaan maakuntien yhteistoiminta-alueisiin (aluekehityslaki 18.1 §). Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien maakuntien liittojen on sovittava yhteistoiminnassa käsiteltävien ja päätettävien asioiden valmistelusta ja sitä koskevista vastuista (aluekehityslaki 20.2 §) ja yhteistoimintaa varten maakuntien liitoilla on velvoite asettaa yhteinen toimielin asioiden käsittelyn ja päätöksenteon järjestämisestä varten (aluekehityslaki 20.1 §).

¹⁸ Aluekehityslain 17 §:ssä maakunnan liittojen tehtäväksi on määritelty koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittaminen maakunnassa. Muun pykälässä mainitun ennakoinnin osalta laki tai sen erityöt eivät tarkenne ennakoinnin sisältöä. Maakuntaliittojen sivuille ennakoitutyö on määritelty mm. ”ennakoitutyö konkretisoituu neljän vuoden välein laadittavan maakuntasuunnitelman ja -ohjelman valmistumiseen sekä määrääjain toteutettavaan koulutustarpeen ennakointiin” (Pohjois-Pohjanmaan liitto: www.pohjois-pohjanmaa.fi), ”Maakuntien liittojen tehtävänä on ennakoita maakunnassa tapahtuvaa kehitystä pitkällä ja keskipitkällä aikavälillä” (Varsinais-Suomen liitto: www.varsinais-suomi.fi).

Ohjauskohdeet

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 §:ssä tarkoitettu maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava sekä maakunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteet osoittava maakuntaohjelma (aluekehityslaki 6.3 §).

Valtioneuvosto päättää hallituskaudeksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä. Aluekehittämispäätös ohjaa eri hallinnonalojen ja maakuntien alueiden kehittämistä ja niiden toimenpiteiden yhteensovittamista. Alueiden kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät osana aluekehittämispäätöstä hallinnonalaansa varten aluekehittämisen tavoitteet ja keskeiset toimenpiteensä (aluekehityslaki 29.1 §).

Viranomaisten ja maakuntien liittojen tulee ottaa huomioon aluekehittämispäätös sekä edistää sen toteuttamista. Lisäksi ministeriöiden tulee pyytää työ- ja elinkeinoministeriöltä lausunto, jos ne tai hallinnonalaansa keskushallintoviranomaiset ja liikelaitokset valmistelevat alueelliseen kehitykseen merkittävästi vaikuttavia toimenpiteitä, jotka eivät sisälly aluekehittämispäätökseen tai ne eivät tule käsiteltyä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa muussa yhteisessä valmistelussa (aluekehityslaki 29.2 §). Aluekehittämispäätöksen toteuttamiseksi valtioneuvosto voi käynnistää myös useampaa kuin yhtä hallinnonalaan koskevia määräaikaista erityisohjelmia (aluekehityslaki 30.1 §).

Rakennerahasto-ohjelman kestävästä kaupunkikehittämisestä tukevien yhdenmukaistettujen toimenpiteiden toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö valitsee ne kaupungit, joiden on yhteistyössä laadittava kestävä kaupunkikehittämisen suunnitelma. Suunnitelman ja sille aluekehitysrahastosta myönnettävän rahoituskehyksen hyväksyy työ- ja elinkeinoministeriö (aluekehityslaki 31.1 §).

Maakuntasuunnitelmaan perustuva määräaikaisten maakuntaohjelmien sisältäessä maakunnan mahdollisuuksiin ja tarpeisiin, kulttuuriin ja muihin erityispiirteisiin perustuvat kehittämisen tavoitteet, kuvauksen maakunnan kehittämisen kannalta keskeisistä hankkeista ja muista olennaisista toimenpiteistä, laadittavista yhteistyösopimuksista tavoitteiden saavuttamiseksi ja tarvittaessa määrittelyn alueen kuntien yhteistyöalueista sekä suunnitelman ohjelman rahoittamiseksi (aluekehityslaki 32.1 §).

Maakuntaohjelmaa laadittaessa otetaan huomioon maakuntasuunnitelma, aluekehittämispäätös ja maakuntaa koskevat muut tässä laissa tarkoitetut ohjelmat. Maakuntaohjelma on laadittava siten, että varmistetaan sen vaikuttavuus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja tarvittavin osin aluehallintovirastojen strategisten ohjausasiakirjojen painopisteisiin ja sisältöön (aluekehityslaki 32.2 §).

Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä kuntien, valtion viranomaisten ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden vastaavien tahojen kanssa (aluekehityslaki 32.3 §).

Maakunnan liiton johdolla valmistellaan kahden vuoden välein maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma maakunnan yhteistyöryhmän hyväksyttäväksi. Suunnitelmaa voidaan tarvittaessa tarkistaa vuosittain (aluekehityslaki 33.1 §). Suunnitelma sisältää keskeisiä maakuntaohjelmaa toteuttavia hanke- ja toimenpide-esityksiä sekä kuvaukset niitä koskevista yhteistyösopimuksista, kannanoton rakennerahasto-ohjelman valtakunnallisiin teemoihin kuuluvista hankehauista ja -suunnitelmista ja alueen osallistumisesta niihin sekä painopisteet, joihin kansallista ja Euroopan unionin rahoitusta kohdennetaan (aluekehityslaki 33.2 §).

Viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat ja niiden toimeenpanosuunnitelmat sekä edistää niiden toteuttamista. Viranomaisten on myös muutoin arvioitava toimenpiteidensä vaikutuksia alueen kehitykseen (aluekehityslaki 34.1 §). Viranomaisten on lisäksi

pyydettyä maakunnan liitolta lausunto sellaisista alueen kehittämisen kannalta merkittävistä suunnitelmista ja toimenpiteistä, jotka eivät sisälly maakuntaohjelmaan tai poikkeavat siitä merkittävästi (aluekehityslaki 34.2 §).

2.6. Talouden ja hallinnon yleinen ohjaus

Ohjausrakenne

Kuntien ja kuntayhtymien talouden ja hallinnon ohjaus voidaan jakaa kahteen elementtiin: 1) kuntaan kohdistuvaan yleiseen ohjaukseen ja kunnan autonomiansa puitteissa suorittavaan oman hallintonsa ohjaukseen sekä 2) valtion sisäiseen ohjaukseen, jolla valtion pyrkii ohjaamaan kuntiin suuntautia toimenpiteitä. Tässä yhteydessä tarkastelun kohteena on näistä jälkimmäinen.

Valtioneuvoston ohjesäännön (626/2003, VNOS) 11 §:n mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, viestintäasiat, tietohallintoasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seuranta koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.

Kuntajaotus, kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien suhde; kuuluvat valtiovarainministeriön toimialaan. (VNOS 17 §).

Valtion kuntien talouteen ja hallintoon kohdistavan yleisen ohjauksen raamin luo perustuslain 121.2 §, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntalaki (410/2015) sisältää yleissäännökset kunnan johtamista, hallinnosta sekä kunnan taloudenpidosta, joita kunta tarkentaa omissa hallinto- ja johtosäännöissään. Kuntalaki sisältää myös kuntien yhteistoiminnan muotoja koskevan yleisen sääntelyn. Kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan kirjanpitolakia (KuntaL 112 §).

Kuntalaissa määritellään myös valtion ja kuntien suhde ja menettelyt lainvalmistelun yhteydessä. Kuntalain 10.1 § velvoittaa valtiovarainministeriön seuraamaan yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, jossa kuntia edustaa Suomen Kuntaliitto ry (KuntaL 11 §).

Osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä valmistellaan kuntatalousohjelma, joka on osa julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua (KuntaL 12.1 §). Julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasemalle julkiselle taloudelle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle (Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014 3.3 §, JTSA).

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (*rahoitusperiaate*) sekä kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään valtion talousarvioesityksen yhteydessä arvio kuntatalouden kehityksestä (KuntaL 12.1 §).

Kuntatalousohjelman valmistelee valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden kanssa. Kuntatalousohjelman perusteena olevat taloudelliset ennusteet ja kuntatalouden kehitysarvion laatii valtiovarainministeriö. Suomen Kuntaliitto ry osallistuu kuntatalousohjelman valmisteluun. (KuntaL 12.1 §)

Kuntien tulojen normatiivinen ohjaus perustuu kuntien yleistä ja harkinnanvaraista valtionapua koskeviin säännöksiin. Kunnalle myönnetään valtionosuutta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009, VOVL) 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin (VOVL 5.2 §). Yleisen valtionosuuden lisäksi kunnalle ja kuntayhtymälle voidaan suorittaa valtionavustusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi tarpeellisiin perustamishankkeisiin, jos hanke on välttämätön kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi tai toiminnallisen kehittämishankkeen toteuttamiseksi (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992 20 §, STSVL). Lisäksi alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annetussa laissa (1122/2003) säädetään alueen pelastustoimen kalustohankkeisiin, järjestelmähankkeisiin ja kehittämishankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta. Pelastustoimen osalta tulipalojen ehkäisyn ja pelastustoiminnan edistämiseksi on Suomessa olevasta palovakuutetusta kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta vuosittain suoritettava palosuojelumaksu jotka tuloutetaan valtion talousarvion ulkopuoliseen palosuojelurahastoon (Palosuojelurahastolaki 306/2003, PalosuojeluRL). Palosuojelurahastosta voidaan myöntää lain tarkoituksen toteuttamiseksi rahaston varojen ja vuosittaisen käyttösuunnitelman puitteissa yleis- tai erityisavustuksia (PalosuojeluRL 14 §).

Verotulojen osalta kuntien verotusoikeuden perustan muodostaa perustuslain 121.3 §. Kunnalle tulon perusteella suoritettava vero (kunnallisvero) verotusmenettelystä ja muutoksenhausta säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995, VerotusML). Kunnallisveron tilityksestä kunnille säädetään verontilityslaissa (532/1998).

3. Ohjauskohteet

3.1. Kansallisten kehittämisen ja kehitysinvestointien ohjaus

Seuraaviin kappaleisiin on koottu muutamia keskeisiä kuntien ja kuntayhtymien kehitystyöhön rahoitusta kohdentavia tai kohdentaneita rahoitusmekanismeja. Esityksen tarkoitus on luoda yleisellä tasolla kuva rahoittajista, rahoitusmekanismeista sekä hieman rahoituksen suuruusluokasta tai muista volyymitiedosta maakuntien tietohallinnon ohjausmallin suunnittelua varten.

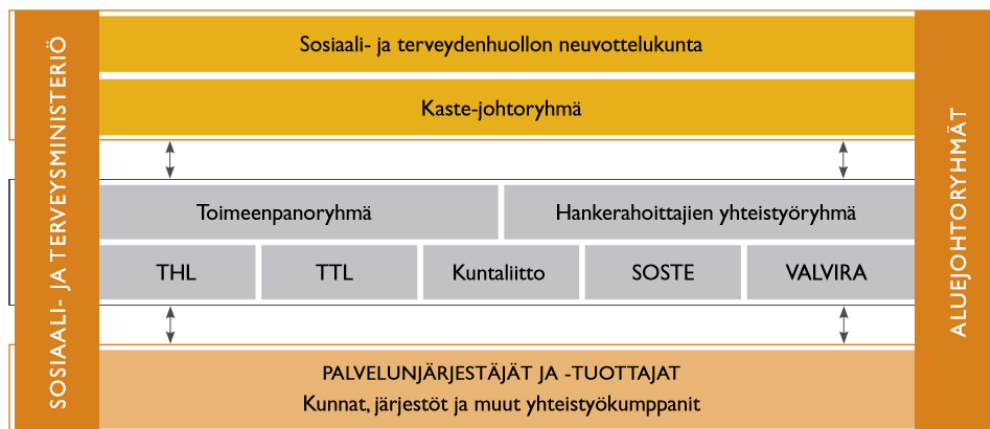
3.1.1. Kaste-ohjelma

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi hallituksen valtiontaloutta koskevien päätösten kanssa yhteensopivan sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (kansallinen kehittämisohjelma). Kehittämisohjelmassa määritellään koko ohjelmakauden kattavat keskeisimmät sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet, kehittämistoiminnan ja valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista tukevat keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet, ohjeet ja suositukset (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992 5.1 §).

Valtioneuvosto vahvisti edellisen sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) vuosille 2012–2015 helmikuun 2. päivänä 2012. Ohjelman toimeenpanosta vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, sen alainen johtoryhmä ja viisi alueellista johtoryhmää.

Kaste-ohjelman toimeenpanosuunnitelma on laadittu ja se toimeenpannaan kuntien, kuntayhtymien, eri hallinnonalojen, järjestöjen, seurakuntien, yritysten, koulutusyksiköiden sekä kansallisten ja alueellisten tutkimus- ja koulutusyksiköiden yhteistyöllä.¹⁹

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaan valtionavustusta voidaan myöntää Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) tavoitteita ja toimenpiteitä toteuttaville hankkeille. Valtionapuviranomaisena STM vastaa valtionavustusten hallinnoinnista ja kehittämishankkeiden ohjauksesta ja valvonnasta. STM vastaa yhdessä Lounais-Suomen aluehallintoviraston kanssa avustuksiin liittyvästä ohjeistamisesta. Lounais-Suomen aluehallintovirasto palvelee hakijoita avustuksen hallinnointiin, maksatukseen ja käytön valvontaan liittyvissä kysymyksissä. Aluehallintovirasto osallistuu myös hankehakemusten käsittelyyn.²⁰



Kuva 6. Kaste-ohjelman toimeenpano-organisaatio (Kaste, toimeenpanosuunnitelma s. 45)

Kaste-ohjelmassa THL:n vastuulla oli ohjelman toimeenpanon koordinaatio, jonka toimesta valtionavustushankkeille tarjottiin asiantuntijatukea ja koulutusta, sekä vastuu viiden osaohjelman toteutuksen tuesta. THL osallistui myös alueellisiin johtoryhmiin.²¹ Kaste-ohjelman toimeenpanoa tukeva valvonta toteutetaan Valviran ja aluehallintovirastojen yhteisillä valvontaohjelmilla. Kaste-ohjelman rahoitus n. 14,5 miljoonaa euroa vuodessa.²²

3.1.2. Terveyden edistämisen määräraha

Terveyden edistämisen määräraha on harkinnanvarainen määräraha, jolla valtio tukee terveyden edistämisen kokeilu- ja kehittämishankkeita. Määrärahan käytöstä päätetään sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamalla käyttösuunnitelmalla, jonka painotukset vaihtelevat vuosittain. Sosiaali- ja terveysministeriö on vahvistanut terveyden edistämisen määrärahan käyttösuunnitelman vuodelle 2016. Käyttösuunnitelmaan sisältyy 15 hanketta ja niiden yhteissumma on 2 430 000 euroa.²³ Määräraha perustuu lakiin terveyden edistämisen määrärahasta (333/2009) ja valtioneuvoston asetukseen terveyden edistämisen määrärahasta (535/2009).

Hankkeelle on myös nimettävä ohjausryhmä. Ohjausryhmän kokoonpanosta ja tehtävistä ei ole säädelyt erikseen rahoittajan toimesta. Avustuksensaajalla on velvollisuus antaa tietoja hankkeen

¹⁹ STM 2012 b, s. 7

²⁰ STM 2012 b, s. 7

²¹ <https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/hankkeet-ja-ohjelmat/sosiaali-ja-terveydenhuollon-kansallinen-kehittamisohjelma-kaste>

²² STM 2012, s. 36 ja 40

²³ <http://stm.fi/rahoitus-ja-avustukset/terveyden-edistamisen-maararahat>

edistymisestä, kustannuksista ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta THL:lle tai sen valtuuttamalle tarkastajalle. Mikäli suunniteltuihin aikatauluihin, toteutukseen tai kustannusarvioon tulee muita muutoksia, niistä lähetetään perusteltu muutosesitys THL:lle heti, kun muutostarve ilmenee. Muutosesitys käsitellään THL:lla ja THL tekee asiasta päätöksen.²⁴

Terveyden edistämisen määrärahan käyttösuunnitelmien mukaan määrärahaa on kohdennettu vuosina 2012 – 2015 n. 14,9 miljoonaa euroa 119 eri hankkeelle.²⁵

3.1.3. Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kehittäminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) myöntää avustuksia valtion talousarvioon hyväksytyin määrärahan sekä STM:n ohjauksen mukaisesti. Valtionavustusrahoitus sisältyy valtion talousarvion kohtaan 33.01.25 'Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset sähköiset asiakastietojärjestelmät (siirtomääräraha 3 v)'. Vuosittain käytettävissä oleva summa vahvistetaan talousarvion hyväksynnän yhteydessä. Määrärahaa saa käyttää valtionavustusten myöntämiseen sosiaali- ja terveydenhuollon paikallisen ja alueellisen tietojärjestelmäinfrastruktuurin tehostamiseksi. Määrärahaa on tarkoitus käyttää valtionavustuksen maksamiseen kunnille ja kuntayhtymille sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäkokonaisuuden paikallisen ja alueellisen infrastruktuurin selkiyttämiseen ja tehostamiseen. Samaan tarkoitukseen avustusta voidaan myöntää perustelluista syistä myös toimijoille.²⁶ Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kehittämisen määräraha on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan n. 3,5 miljoonaa euroa vuodessa.²⁷

3.1.4. Valtiovarainministeriö: SADe -ohjelma

SADe-ohjelmaa rahoittaa ja koordinoi valtiovarainministeriö. Ohjelmaan kuuluu 7 hanketta, joiden toteutuksesta vastaavat ministeriöt. Vastuuministeriöiden lisäksi ohjelman toteutukseen osallistuu muita valtion viranomaisia, kuntia, kuntayhtymiä, yrityksiä ja kolmannen sektorin toimijoita. Ohjelmalla on oma johtoryhmä, jossa ovat edustettuina hankkeiden vastuuministeriöt, Suomen Kuntaliitto, kunnat ja valtiovarainministeriö. Johtoryhmän tehtävänä on ohjata ohjelman toteutusta, tukea ohjelmassa syntyvien palvelujen valtakunnallista ja alueellista käyttöönottoa sekä varmistaa poikkihallinnollisuuden toteutuminen ohjelman keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelman toteutuksen ohjaamista ja koordinaatiota varten valtiovarainministeriön JulkICT-toiminnossa työskentelee ohjelmapäällikkö, kaksi ohjelmakoordinaattoria ja ohjelma-assistentti.²⁸

Valtiovarainministeriö tekee ohjelman toteuttamiseksi tarvittavat rahoitus- ja käynnistyspäätökset, nimeää hankkeiden vastuuministeriöt (hankkeiden omistajat) ja asettaa hankkeille klusteriryhmät, jotka toimivat hankkeiden johtoryhminä. Valtiovarainministeriö määrittelee, tarjoaa ja ylläpitää eri hankkeissa ja niiden välisessä yhteistyössä hyödynnettäväksi toimintamalleja, ohjeita ja työvälineitä. Hankkeiden omistaja vastaa hankkeen toteuttamisesta ohjelman hallintamallin ja tavoitteiden mukaisesti, käyttöönotto- ja ylläpitovaiheen valmistelusta sekä hankkeen hankinnoista.²⁹

Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuus oli osa valtiovarainministeriön sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelmaa (SADe-ohjelma). Sosiaali- ja terveysalan palvelukokonaisuudessa kehitettiin ja otettiin käyttöön toimintakäytäntöjä ja näissä hyödynnettäviä sähköisiä palveluja, jotka tukevat kansalaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, palvelun valintaa ja siihen

²⁴ <https://www.thl.fi/fi/web/terveyden-edistaminen/rahoitus-ja-verkostot/terveyden-edistamisen-maararaha/hallinnointi>

²⁵ <http://stm.fi/rahoitus-ja-avustukset/terveyden-edistamisen-maararahat>

²⁶ THL 2016, s. 4

²⁷ STM 2012 b, s. 36

²⁸ <http://vm.fi/sade-ohjelman-organisointi>

²⁹ <http://vm.fi/sade-ohjelman-organisointi>

hakeutumista, parantavat kansalaisen osallistumismahdollisuuksia palvelujen suunnitteluun sekä tehostavat kansalaisen ja palveluyksikön ammattilaisen välistä vuorovaikutusta. Palvelukokonaisuuden valmistelu- ja esiselvitysvaihe toteutettiin vuosina 2010–2012 ja toteutusvaihe 1.3.2012–31.12.2015.³⁰ SADe-ohjelman sosiaali- ja terveystalouden palvelukokonaisuuden kustannukset vuosina 2010 – 2015 olivat n. 12,64 miljoonaa euroa.³¹

3.1.5. Valtiovarainministeriö: valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmähankkeet

Valtiovarainministeriön momentilta 28.90.20 (valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmähankkeet) on rahoitettu SADe -ohjelman lisäksi useita muita kuntien ja kuntayhtymien kehittämisprojekteja. Valtion talousarvion mukaan määräraha on tarkoitettu käytettäväksi muun muassa valtion ja kuntien yhteisten sähköisten asiointipalvelujen ja tietojärjestelmäratkaisujen suunnitteluun ja hankintaan sekä niiden keskitetystä asiakaskäyttöönnoton tuesta aiheutuviin kustannuksiin sekä kuntien informaatioteknologiaan kohdennettuihin, kuntien tietovarantojen hyväksikäytön edellytyksiä parantaviin kehittämishankkeisiin sekä tietoteknisten palveluiden järjestämiseen ja jo toteutettujen ratkaisuiden käyttöönnoton tukemiseen (TAE 2015).

Rahoituksen tarkoituksena on tukea ja nopeuttaa kuntien tietohallintokehitystä tavoitteena parantaa tuottavuutta sekä edistää kuntien ja julkishallinnon yhteisiä informaatioteknologian kehittämishankkeita ja sähköisten toimintatapojen käyttöönottoa. Määrärahalla tuetaan kunta- ja palvelurakennemuutostyön liittävää kuntasektorin ICT-muutostyötä (TAE 2015).

Valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle tekemän raportoinnin mukaan valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden määrärahaa on kohdennettu vuosina 2012 – 2015 n. 8,65 miljoonaa euroa eri hankkeille.³²

3.1.6. Tekes – Innovaatiot sosiaali- ja terveystaloudessa

Tekesin ”Innovaatiot sosiaali- ja terveystaloudessa 2008 - 2015 -ohjelman tarkoituksena on ollut nimensä mukaisesti edistää innovaatiotoimintaa sosiaali- ja terveystaloudessa. Palveluiden tilaaminen ja tuottaminen on suurelta osin julkisten toimijoiden vastuulla yritysten roolin jäädessä selvästi pienemmäksi. Kolmannella sektorilla, kuten säätiöllä, yhdistyksillä ja järjestöillä, on myös oma tärkeä osansa palveluiden tuottamisessa. Innovatiivisia ratkaisuja löytyy kaikilta toimijoilta, mutta niiden laajempaa käyttöönottoa ovat hidastaneet alan luonteesta johtuva kilpailun vähäisyys, alan tarkka säätely ja jäykät rakenteet.³³

Rahoitusohjelmasta on rahoitettu 55 kunnan kehityskohdetta yhteensä 7,05 miljoonalla eurolla sekä 28 kuntayhtymän kohdetta 4,97 miljoonalla eurolla.³⁴

³⁰ <https://www.thl.fi/fi/web/tiedonhallinta-sosiaali-ja-terveysalalla/tietojarjestelmapalvelut/sosiaali-ja-terveysalalan-palvelukokonaisuus>

³¹ Valtiovarainministeriö: SADe-hankkeiden kustannusten ja hyötyjen arvioinnin päivitys ja finalisointi, sote-palvelukokonaisuus, kustannus-hyötyarvio 10.10.2015

³² Valtiovarainministeriö: Talouskatsaus – toteutuma 2015 ja arvio 2016 Momentin 28.90.20 käyttö (JUHTA 17.2.2016); Momentin 28.90.20 käyttö (JUHTA 14.4.2015); LTAE 2014 ja momentin 28.90.20 käyttö (JUHTA 11.6.2014); Valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmähankkeet 2007-2013 (JUHTA 11.6.2013).

³³ Tekes 2015, s. 2

³⁴ Tekes 2015, s. 6

3.1.7. Pelastussuojelurahaston rahoitus

Pelastusopisto koordinoi pelastustoimen tutkimustoimintaa. Pelastusopiston toteuttaa tutkimuskehittämisen- ja innovaatiotoimintaa pääasiassa projekti- ja hanketoimintana. Hankeideat syntyvät pääasiassa toimialan tarpeista. Suurin osa TKI-toiminnasta on soveltavaa toimintaa, jonka tulokset hyödyntävät koko pelastustoimea valtakunnallisesti. Projekteja ja hankkeita toteutetaan niin kansallisissa kuin kansainvälisissäkin verkostoissa. Toiminnan laadun varmistamiseksi Pelastusopisto on sitoutunut noudattamaan hyvän tieteellisen käytännön HTK-ohjetta. Pelastusopiston opettajat, asiantuntijoina ja opiskelijat ovat entistä keskeisemmin mukana TKI-toiminnassa.³⁵

Pelastusopiston koordinoimia kehityshankkeita on rahoitettu pelastusopiston budjetista, ELY-keskusten kautta, EU:n FP7 -rahoitukselle, palosuojelurahaston rahoitukselle, öljynsuojelurahastosta, palosuojelun edistämissäätiön, sisäministeriön, Tekesin sekä valtiokonttorin rahoituksella.

Pelastusopiston tilinpäätöstietojen mukaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokonaiskustannukset olivat vuosina 2012 – 2015 n. 8,2 miljoonaa euroa.³⁶ Tällä rahoituksella on kehitetty muun muassa Suomen pelastustoimen yhteinen keskitetty tietovaranto ja siihen liittyvät järjestelmäpalvelut (Varanto), Pelastustoimen yhteinen operatiivisten tietojärjestelmien tietoturvapoliittikka (TUPO), pelastustoimen vakioidun operatiivinen työasemainfrastruktuuriin määrittely (VOTT) sekä nykyaikaistettiin pelastusopiston internet sivuille Paloportti -palvelu.³⁷

3.1.8. Rakennerahastot

Suomi saa EU:lta tukea kahdesta rakennerahastosta: Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tavoite on parantaa työllisyyttä sekä lisätä alueiden kilpailukykyä ja elinvoimaisuutta. Ohjelmien avulla työllisyyttä pyritään parantamaan erityisesti maamme heikommin työllistyvillä alueilla. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tavoite on tukea työllisyyttä ja työllistymisedellytyksiä osaamista ja palvelurakenteita kehittämällä. Euroopan sosiaalirahaston tuella voidaan edistää tasa-arvoa, ehkäistä syrjäytymistä, kehittää osaamista, työoloja ja henkilöstön hyvinvointia tai kehittää järjestelmiä, jotka helpottavat työmarkkinoiden toimintaa sekä aktivoivat ihmisiä osallistumaan ja tekemään työtä.³⁸

Rakennerahasto-ohjelmien rahoituskehys ohjelmakaudella 2007 – 2013 oli n. 3,5 miljardia euroa, josta kansallisen julkisen vastinrahoituksen osuus oli n. 1,9 miljardia euroa.³⁹

Manner-Suomen ESR-ohjelmassa toteutettiin ohjelmakaudella 2007–2013 yhteensä 23 kehittämisohjelmaa työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Kehittämisohjelmat on suunniteltu ja käynnistetty kunkin ministeriön strategisista lähtökohdista. Lähtökohdat kehittämisohjelmien tarpeille vaihtelivat samoin kuin vaihtelevat toteutustavatkin.

Eura2007 -palvelun mukaan rakennerahaston ohjelmakaudelle 2007 – 2013 on rahoitettu yhteensä 19 904 kohdetta (EAKR 17 129 kpl; ESR 2 775 kpl).⁴⁰

Tässä yhteydessä selvityksellä varattu aika ei riittänyt selvittämään rahoituksen kohdentumista julkisen hallinnon viranomaisille maakunnille suunniteltujen tehtävien osalta.

³⁵ http://www.pelastusopisto.fi/fi/tutkimus-ja_tietopalvelut/tutkimus-ja_kehittamispalvelut/projekti-ja_hanketoiminta

³⁶ Pelastusopisto: Pelastusopiston tilinpäätös 2015 (29.2.2016), s. 21; Pelastusopiston tilinpäätös 2014 (6.3.2015)

³⁷ http://www.pelastusopisto.fi/fi/tutkimus-ja_tietopalvelut/tutkimus-ja_kehittamispalvelut/paattyneet

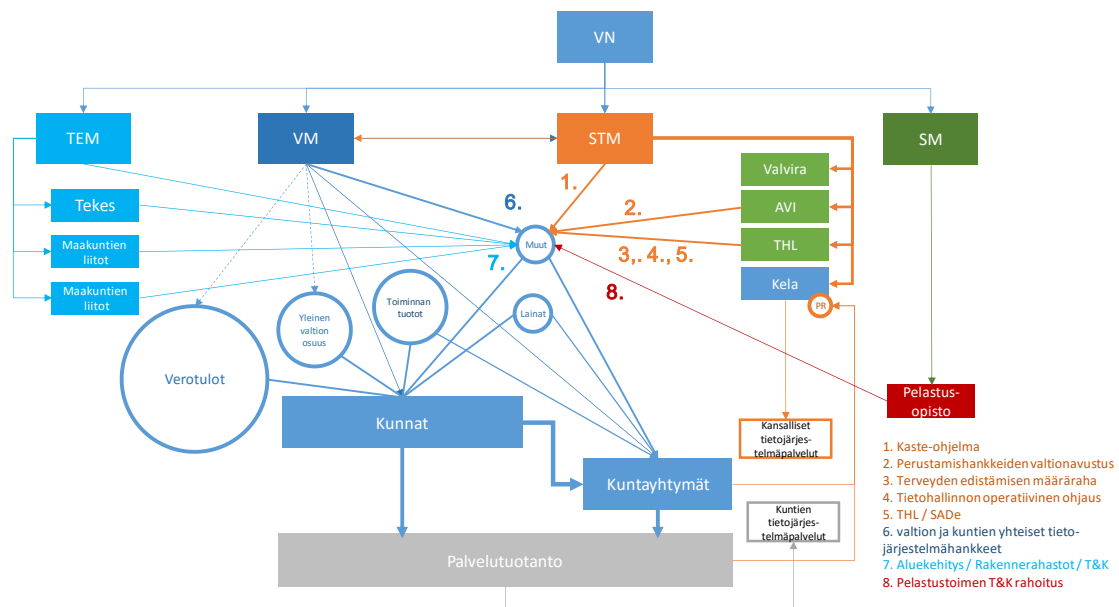
³⁸ <http://www.rakennerahastot.fi>

³⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö: Hankkeita, toimintaa ja tuloksia – EU:n rakennerahastokausi 2007 – 2013, s. 3

⁴⁰ <https://www.eura2007.fi>

3.1.9. Kuntien ja kuntayhtymien kehityshankkeiden rahoitus

Yhteenvedona edellisestä kappaleesta sekä aikaisemmin esitetyistä maakunnille suunniteltujen tehtävien resurssiohjausta koskevista kappaleista voidaan muodostaa yleisellä tasolla kuva kuntien ja kuntayhtymien kehitysrahoituksen tulovirroista (tässä yhteydessä kannattaa huomioida, että esitystapa on tarkoituksellisesti vain suuntaa antava).



Kuva 7. Kuntien ja kuntayhtymien kehittämistoiminnan tulovirrat

Kuten edellä on esitetty kuntien ja kuntayhtymien toiminnan osalta, voidaan tässäkin yhteydessä yleistäen olettaa, että kuntien kehittämistoimintaan käytetty rahoitus koostuu vastaavista tulovirroista, mistä kuntien rahoitus kokonaisuutena: 43 % muodostuu kunnan verotuloista, 18 % valtionosuuksista, 26 % toiminnan tuloista, 7 % lainarahasta sekä 5 % muista tuloista.

Kuntien ulkopuolinen kehitysraha kohdistuu edellä mainitusta 5 % suuruiseen muiden tulojen osuuteen. Ulkopuolisen rahoituksen keskeiset lähteet tietohallinnon ja ICT-toiminnan osalta ovat olleet maakuntien tehtäviin liittyvässä kehittämisessä (ei suuruusjärjestyksessä):

1. Kaste -ohjelma (sosiaali- ja terveysministeriö)
2. Perustamishankkeiden valtionavustus (Aluehallintovirasto)
3. Terveyden edistämisen määräraha (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos)
4. Tietohallinnon operatiivisen ohjauksen määräraha (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos)
5. Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman sosiaali- ja terveysalan palvelut (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos – rahoituksen alkuperä valtiovarainministeriön momentti)
6. Valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmähankkeet määräraha (valtiovarainministeriö)

7. Aluekehitys, innovaatio ja kehitystoiminnan rahoitus:

- Kansallinen alueiden kehittäminen (työ- ja elinkeinoministeriö)
- Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalveluissa (Tekes)
- Rakennerahastot (alueellinen kohdentaminen: Tekes, Maakuntien liitot sekä ELY-keskukset)

Kaikki edellä mainituissa rahoituksen tavoitteet sekä rahoitusmekanismit perustavat erilaisiin periaatteisiin.

3.2. Tietoturva ja varautuminen

3.4.1. Tietoturvallisuus

Viranomaisten yleisistä tietoturvallisuusvelvoitteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki, JulkL), kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa (588/2004, KVTTL), henkilötietojen käsittelyn osalta henkilötietolaissa (523/1999, HetiL) sekä tietoyhteiskuntakaavassa (917/2014). Lisäksi valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvavaatimuksista, asiakirjojen luokittelun perusteista sekä luokittelua vastaavat asiakirjojen käsittelyssä noudatettavat tietoturvavaatimuksista säännellään asetuksessa tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010).

Maakunnille suunnitteilla olevien tehtävien osalta tietoturvallisuudesta säädetään muun muassa:

- Asiakastietolaki (159/2007); sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyssä käytettävän tietojärjestelmien sekä kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden tietoturvallisuusvaatimukset
- Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015); tietojen luovutusta koskevat merkinnät, asiakastietojen käyttöoikeudet sekä tiedon käytön seuranta
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000); tietojen salassapito, salassa pidettävien tietojen luovuttaminen sekä oikeus salassa pidettäviin tietoihin
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992); potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapito
- Pelastuslaki (379/2011); salassapitovelvollisuus

Ohjauksen näkökulmasta tietoturvallisuuteen liittyvien velvoitteiden vastuu on kullakin viranomaisella. Viranomaiset toteuttavat velvoitteensa oman päätöksenteko- ja hallintorakenteensa mukaisesti (kuntien vastuiden osalta ks. tarkemmin seuraava varautumista käsittelevä kappale).

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa tietoturvallisuuden yleiset perusteet. Ohjesäännön 11 §:ssä säädettyjen kaikille ministeriöille kuuluvien tehtäviin sisältyvien tietohallintoasioiden voidaan katsoa sisältävän tietohallinnon tehtäväkentän mukaisesti (ks. kappale 1.2 tietohallinto) toimialan tietoturvallisuuden sekä häiriö- ja poikkeustilanteisiin varautumisen edistämiseen liittyvää vastuuta.

Suomen kyberturvallisuusstrategiasta tehdyn valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan kyberturvallisuuden johtamisen ylimmän tason muodostaa Valtioneuvosto. Valtioneuvoston tehtävänä ovat kyberturvallisuuden poliittinen ohjaus ja strategiset linjaukset sekä kyberturvallisuuden voi-

mavaroista ja toimintaedellytyksistä päättäminen. Kukin ministeriö ja hallinnonala vastaavat kyberturvallisuudesta ja siihen liittyvien häiriötilanteiden hallinnasta.⁴¹ Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtionhallinnon tietoturvallisuuden kehittämistä ohjeistetaan jokainen organisaatio sisällyttämään tietoturvatyöskentelyjen tavoitteet ja resurssitarpeet tulosohjaukseen, toiminnan suunnitteluun, strategioihin ja talousarvioesityksiin. Lisäksi periaatepäätöksessä määritetään valtiovarainministeriön tehtäväksi raportoida päätöksen toimeenpanosta ja antaa tarvittaessa periaatepäätökseen liittyviä ohjeita.⁴²

Julkisen hallinnon viranomaisten tieto- ja kyberturvallisuuden velvoitteiden toteuttamista edistävää yhteistyötä on organisoitu valtiovarainministeriön asettama Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) muotoon. VAHTI toimii julkisen hallinnon tietoturvallisuuden ja tietosuojan kehittämistä ja ohjauksesta vastaavien hallinnon organisaatioiden yhteistyö-, valmistelu- ja koordinaatioelimenä, jonka toiminnassa otetaan huomioon hallituksen ohjelma ja laaja-alaiset uudistuskohteet. Toiminnassa ovat aktiivisesti mukana kaikki hallinnonalat, kunnallishallinto ja yliopistot.⁴³

Edellä mainittuja tavoitteita tukemaan valtiovarainministeriö on asettanut VAHTI:n alaisuuteen kuntien tietoturvaosaston (VM136:06/2013). Nykyisen jaoston toimikausi on 06.05.2015 - 31.12.2016. Jaoston asettamispäätöksen mukaan sen tavoitteena on tukea toiminnallaan valtiovarainministeriötä, VAHTIa ja kuntien tieto- ja kyberturvallisuuteen liittyvässä kehittämisessä ja sen valmistelussa. Jaoston yleisenä tavoitteena on yhteistyötä kehittämällä parantaa kuntien toimintojen luotettavuutta, jatkuvuutta, laatua, riskienhallintaa ja varautumista sekä edistää tieto- ja kyberturvallisuuden saamista kiinteäksi osaksi kuntien toimintaa.

Kuntien tietoturvaosaston tavoitetta tukevinä tehtävinä ovat muun muassa: edistää verkostomaisen toimintatavan kehittämistä kuntien tieto- ja kyberturvallisuusturvatyössä, vauhdittaa ja tehostaa valtionhallinnossa kehitettyjen tieto- ja kyberturvallisuuden hyvien käytäntöjen ja VAHTI-ohjeiden hyödyntämistä ja käyttöä kunnissa, edistää kuntien tietoturvakulttuuria ja osaamisen kehittämistä sekä johdon ja henkilöstön tietoturvatietoisuutta sekä seurata kuntien tieto- ja kyberturvallisuuden tilannetta hyödyntämällä ja tarvittaessa kehittämällä VAHTI:n tietoturvamittaristoja. Lisäksi jaoston tehtäväksi on otettu arvioida ja tarvittaessa valmistella VAHTI:lle esitys tietoturvallisuuden minimitaso sääntelystä koskien kuntia.

3.4.2. Varautuminen

Varautumisen käsitteeseen kuuluvat valmiuslain mukaan valmiussuunnittelu ja etukäteisvalmistelu, kuten hankinnat, ml. varmuusvarastointi ja muu toiminta, koulutus ja harjoitukset, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Kokonaisuuden hallinta ja toteutus kuuluvat aina kunkin organisaation ylimmälle johdolle.⁴⁴

Viranomaisten veloitteesta varautua poikkeusoloihin⁴⁵ säännellään valmiuslaissa (1552/2011). Valmiuslain 12 §:ssä säädetään viranomaisten yleisestä veloitteesta valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

⁴¹ Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen kyberturvallisuusstrategiasta (24.1.2013), s. 4

⁴² VAHTI 7/2009, s. 13

⁴³ Vahti toimintasuunnitelma 2015 – 2016 (2.6.2015), s. 4

⁴⁴ Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, s. 6

⁴⁵ Lain tarkoitettuja poikkeusoloja ovat: Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka,

Muihin häiriötilanteisiin varautumista koskeva sääntely hajautuu sektori- ja palvelukohtaiseen lainsäädäntöön. Tämän selvityksen kohteen osalta näistä keskeisiä ovat muun muassa:

- pelastuslaki (379/2011); varautuminen onnettomuuksiin, väestönsuojelu sekä varautumiseen liittyvä yhteistoiminta
- terveydenhuoltolaki (1326/20109; terveydenhuollon toimintaedellytykset, potilasturvallisuus sekä terveydenhuollon alueellinen varautuminen suuronnettomuuksiin ja terveydenhuollon erityistilanteisiin
- terveydensuojelulaki (736/1994); terveydensuojeluviranomaisten yhteistyövelvoite muiden viranomaisten ja laitosten kanssa ennakolta varautua erityistilanteiden aiheuttamien terveyshaittojen ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja poistamiseksi tarvittaviin valmius- ja varotoimenpiteisiin

Ohjauksen näkökulmasta varautumiseen liittyvien velvoitteiden toteuttamisen vastuu on kyseisellä viranomaisella. Kunnissa valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa muun muassa sisäistä valvontaa ja riskienhallinnan perusteita koskevissa asioissa (Kuntalaki 410/2015 14 §, KuntaL). Uuden kuntalain vuonna 2017 voimaan tulevien säädösten mukaan kunnassa täytyy olla kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan talouden ja toiminnan pitkän aikavälin tavoitteet. Strategiassa kunnan tulee ottaa huomioon muun muassa kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet (KuntaL 37 §). Kuntastrategiaa koskevan velvoitteen voidaan katsoa koskevan myös palvelutoiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvien tavoitteiden laatisesta.

Kunnan hallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Hallituksen alaisena kunnanjohtaja johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa (KuntaL 38 §). Kunnan hallituksen tehtävänä on muun muassa vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja lailisuuden valvonnasta sekä huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä (KuntaL 39 §). Käytännössä kunnanhallitus ja kunnanjohtaja vastaavat tietoturvallisuuteen sekä varautumiseen liittyvien tehtävien valmistelusta ja toimeenpanosta.

Valmiuslain 13 §:n mukaan Suomessa varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Ministeriöillä on pykälän mukaan myös vastuu yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan.

Kuntien hallintoa ja taloutta koskevan yleisen sääntelyn valmisteluvastuu on valtiovarainministeriöllä. Valtiovarainministeriölle kuuluu myös julkisen hallinnon yleinen kehittäminen sekä aluehallinnon yhteensovittaminen ja aluehallintovirastojen yleishallinnollinen ohjaus (VNOS 17 §). Sisäministeriön toimialaan kuuluvat puolestaan aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin sekä pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta (VNOS 15 §).

Aluehallintovirastojen tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen (Laki aluehallintovirastoista 896/2009 4.2 § 3 k). Lisäksi aluehallintovirasto hoitaa sille varautumisessa osoitettuja tehtäviä, joista tärkeimpiä ovat: viraston valmiussuunnittelutehtävät, johtamistilojen varustaminen

jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti (ValmiusL 3 §).

ja tarvittavien viestiyhteyksien ylläpito sekä tilanteen edellyttämää alueellista tilannekuvaa kokoavan tilannekeskuksen perustaminen.⁴⁶ Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kaikissa turvallisuustilanteissa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja sen alaisten asiantuntijalaitosten kanssa sekä osallistuu alueellisen tilannekuvan muodostamiseen ja ylläpitämiseen ja sillä on merkittävä rooli kahdensuuntaisessa viestinnässä keskushallinnon, kuntakentän ja yksityisen palvelusektorin välillä.⁴⁷

Pelastuslain (379/2011) 27.2 §:n mukaan alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävänä on muun muassa tukea pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu.

Edellä kuvattujen jatkuvuuden turvaamiseen ja varautumiseen liittyvien tehtävien ja ohjausvastuiden lisäksi yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS 2010) mukaan ministeriöt ohjaavat oman hallinnonalansa varautumistyötä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. Turvallisuusstrategiassa ministeriöille on nimetty strategisia tehtäviä, joiden avulla yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan kaikissa turvallisuustilanteissa. Myös Suomen Kuntaliitto ylläpitää sivuillaan varautumiseen liittyvää informaatiota (<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyty/turvallisuus/valmiussuunnittelu>).

3.3. Tietojärjestelmäpalveluiden ohjaus

3.3.1. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset tietojärjestelmäpalvelut

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden ohjauksen perustan luo asiakastietolaki (1565/2009) sekä laki sähköisestä lääkemääräyksestä (61/2007). Asiakastietolain 14 §:ssä terveydenhuollon valtakunnallisiksi tietojärjestelmäpalveluiksi määritetään: 1) potilasasiakirjojen arkistointipalvelu, 2) potilasasiakirjojen hakemistopalvelu, 3) potilaan tiedonhallintapalvelu. Samassa pykälässä sosiaalihuollon valtakunnalliseksi tietojärjestelmäpalveluiksi määritetään sosiaalihuollon asiakirjojen arkistointipalvelu. Edellä mainittujen lisäksi Kela hoitaa edellä mainittuihin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvina tehtävänä luovutuslokirekisterin, kansalaisen käyttöliittymän sekä palvelun, jonka avulla valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja voi käyttää internetin välityksellä sekä tietoliikenneverkkoja käyttävillä liikuteltavilla laitteilla (STASL 14.1 §).

Asiakastietolain 14.2 §:n mukaan väestörekisterikeskus toimii sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja muun henkilöstön, palvelujen antajien sekä näiden palvelujen antamiseen osallistuvien organisaatioiden, niiden henkilöstön ja tietoteknisten laitteiden vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa tarkoitettuna varmentajana. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ylläpitää rooli- ja attribuuttitietopalvelua ja koodistoja (STASL 14.3 §).

Tietojärjestelmäpalveluiden ohjauksen osalta asiakastietolaki määrittää sosiaali- ja terveysministeriön vastuulliseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon sähköisen käsittelyn ja siihen liittyvän tietohallinnon yleisen suunnittelun, ohjauksen ja valvonnan osalta. Ministeriön toimivaltaan kuuluvat myös päätökset merkittävien tietohallintohankkeiden kokonaisrahoituksesta (STASL 20.1 §). Sosiaali- ja terveydenhuollossa käytetyn Väestörekisterikeskuksen hoitaman varmennepalvelun yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle yhteisesti (STASL 20.1 §)

⁴⁶ <https://www.avi.fi/web/avi/varautuminen>

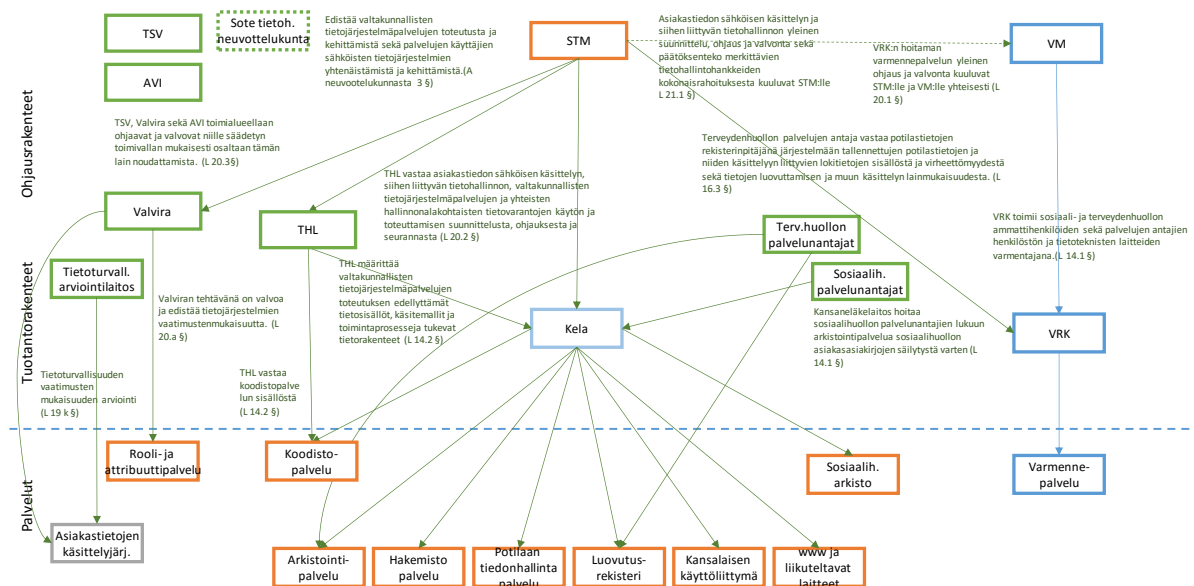
⁴⁷ <https://www.avi.fi/web/avi/valmiussuunnittelu>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon sähköisen käsittelyn, siihen liittyvän tietohallinnon, valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ja yhteisten hallinnonalakohtaisten tietovarantojen käytön ja toteuttamisen suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta (STASL 20.2 §). Asiakastietolain 20.3. §:n mukaan tietosuojavaltuutettu, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä aluehallintovirasto toimialueellaan ohjaavat ja valvovat niille säädetyn toimivallan mukaisesti osaltaan tämän lain noudattamista.

Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen antajan, Kansaneläkelaitoksen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja Väestörekisterikeskuksen on lisäksi omalta osaltaan seurattava ja valvottava, että sen antamaan palveluun liittyvä tietosuoja ja tietoturva toteutuvat (STASL 20.4 §). Tässä roolissa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksikön vastaavan johtajan tulee antaa kirjalliset ohjeet asiakastietojen käsittelystä ja noudatettavista menettelytavoista sekä huolehtia henkilökunnan riittävästä asiantuntemuksesta ja osaamisesta asiakastietojen käsittelyssä (STASL 20.5 §).

Tietojärjestelmäpalveluiden ohjauksessa tulee huomioida myös tiedon hallintaan ja käsittelyyn liittyvät ohjausvastuut. Sen lisäksi mitä muualla lainsäädännössä henkilötietojen käsittelystä säännellään, asiakastietolain 14.4. §:n säädetään Kansaneläkelaitoksen velvoitteesta olla potilaan tiedonhallintapalvelun rekisterinpitäjä. Tässä roolissa Kansaneläkelaitos vastaa tiedonhallintapalvelussa olevien tietojen käytettävyydestä ja eheydestä, tietosisältöjen muuttumattomuudesta sekä tietojen säilyttämisestä ja hävittämisestä. Pykälän mukaan tiedon tallentaja vastaa potilaan tiedonhallintapalveluun tallennettujen tietojen oikeellisuudesta ja palvelussa olevan virheellisen tiedon korjauksesta (STASL 14.4 §).

Edellä esitetty muodostaa yleistettynä alla kuvatun ohjausrakenteen:



Kuva 8. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden ohjaus

3.3.2. Sähköinen lääkemääräys

Sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain (61/2007, SLääkemääräysL) 18.1 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen velvoitteesta toimia reseptikeskuksen ja reseptiarkiston rekisterinpitäjä. Tässä roolissa Kansaneläkelaitos vastaa reseptikeskuksessa ja reseptiarkistossa olevien tietojen käytettävyydestä ja eheydestä, tietosisältöjen muuttumattomuudesta sekä tietojen säilyttämisestä

ja hävittämisestä. Kansaneläkelaitoksen tulee lisäksi toteuttaa käyttöliittymäpalvelu, joka mahdollistaa sähköisten lääkemääräysten laatimisen ja käsittelyn Internetin välityksellä sekä puhelin- ja tietoliikenneverkkoja käyttävillä liikutettavilla laitteilla (SLääkemääräysL 20.2 §).

Lain 22.1 § määrittää Kansaneläkelaitoksen myös lääketietokannan ylläpitäjäksi. Edellä mainitun lisäksi Kansaneläkelaitos toimii Suomessa kansallisena yhteyspisteenä reseptikeskuksen, apteekkien ja ulkomaan kansallisen yhteyspisteen välillä. Kansaneläkelaitos on myös kansalliseen yhteyspisteeseen tallennettavien tietojen rekisterinpitäjä (SLääkemääräysL 23 a § 2 mom).

Sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain 21.1 §:n mukaan sähköisen lääkemääräyksen laadinnassa ja toimittamisessa käytettävät tietojärjestelmät ja niitä tukevat ohjelmistot tulee toteuttaa siten, että lääkkeitä koskevat tiedot perustuvat lääketietokantaan ja että käytettävät ohjelmistot ohjaavat lääkkeen valintaa rationaalisen lääkehoidon toteuttamiseksi.

Sähköisen lääkemääräyksen, siihen liittyvän käyttöliittymäpalvelun, lääketietokannan ja kansallisen yhteystietopisteen järjestämisen ja toteuttamisen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle (SLääkemääräysL 24.1 §). Sähköisen lääkemääräyksen osalta Väestörekisterikeskuksen varmennepalvelujen yleinen ohjaus ja valvonta on, vastaavalla tavalla kun sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden kanssa, sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteinen tehtävä (SLääkemääräysL 24.1 §).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa sähköisen lääkemääräyksen ja siihen liittyvien valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käytön ja toteutuksen suunnittelusta ja ohjauksesta (SLääkemääräysL 24.2 §). Tietosuojaavaltuutettu, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä aluehallintovirasto toimialueellaan ohjaavat ja valvovat niille säädetyn toimivallan mukaisesti sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain noudattamista (SLääkemääräysL 24.3 §) mukaan lukien laissa esitetyt kansalliset tietojärjestelmäpalvelut.

Tietojen käsittelyn osalta sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain 23.4 § velvoittaa reseptikeskuksen rekisterinpitäjän seuraamaan ja valvomaan palveluun liittyvän tietosuojan toteutumisesta lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Pykälä luo vastaavan kaltaisen seuranta- ja ohjausveloitteen terveydenhuollon toimintayksikölle, sosiaalihuollon toimintayksikölle ja apteekille siitä, että reseptikeskuksessa olevia tietoja voivat katsella ja käsitellä vain lain mukaan siihen oikeutetut ja että tietojen katselu ja käsittely tapahtuvat laissa säädetyillä perusteilla. Tietojen käsittelyn ohjauksen osalta rekisterinpitäjän, terveydenhuollon toimintayksikön ja sosiaalihuollon toimintayksikön vastaavan johtajan sekä apteekkarin tulee lisäksi antaa kirjalliset ohjeet asiakastietojen käsittelystä ja noudatettavista menettelytavoista sekä huolehtia henkilökunnan riittävästä asiantuntemuksesta ja osaamisesta potilastietoja käsiteltäessä (SLääkemääräysL 24.5 §).

3.3.2. Terveydenhuollon valtakunnalliset henkilörekisterit

Terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä annetussa laissa (556/1989, ThHenkRL) säännellään kansallisesti ylläpidettävistä terveydenhuollon toimialan rekistereistä. Lain 1 §:n mukaan valtakunnallisilla henkilörekistereillä tarkoitetaan valtakunnallisia keskusrekistereitä, jotka sisältävät henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia koskevia tietoja. Laissa ei määritetä mistä rekistereistä tai niiden sisältämisestä tiedoista on kyse, vaan siihen on sisällytetty delegointisäännös, jonka mukaan tarkemmat säännökset lain tarkoittamista henkilörekistereistä annetaan asetuksella (ThHenkRL 6 §).

Asetustasolla säädettyjä valtakunnallisia henkilörekistereitä ovat hoitoilmoitusrekisteri, syntyneiden lasten rekisteri, lääkkeiden sivuvaikutusrekisteri, raskauden keskeyttämis- ja sterilöimisrekisteri, syöpärekisteri, epämuodostumarekisteri, näkövammarekisteri ja implanttirekisteri (ThHenkRA 774/1989 1 §). Rekistereissä rekisterinpitäjän toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, joka rekistereistä annetun asetuksen 10 §:n mukaan voi sopia rekistereiden teknisestä ylläpidosta näkövammarekisterin osalta Näkövammaisten keskusliiton, syöpärekisterin osalta Suomen Syöpäyhdistyksen sekä implanttirekisterin osalta Lääkelaitoksen kanssa.

Edellä mainituista rekistereistä näkövammarekisterin teknisenä ylläpitäjänä toimii Näkövammaisten keskusliitto.⁴⁸ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa solmimansa sopimuksen mukaisesti Näkövammaisten liitto on sitoutunut ylläpitämään rekisteriä ja sen toimintaa valvoo johtoryhmä, johon Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) sekä Näkövammaisten keskusliitto nimeävät jäsenet.⁴⁹

Syöpärekisterin teknisenä ylläpitäjänä toimii Suomen Syöpäyhdistys.⁵⁰ Suomen Syöpäyhdistys vastaa syöpärekisterin perusrahoituksesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on tehnyt Suomen Syöpäyhdistyksen kanssa syöpärekisterin teknistä ylläpitoa koskevan toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen ja rahoittaa syöpärekisteriä ostopalvelusopimuksella.⁵¹ Valtion talousarviossa on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintamomentille (vuonna 2016 talousarviossa momentti 33.03.04) varattu määräraha Suomen Syöpäyhdistykselle syöpärekisterin tekniseen ylläpitoon.

3.3.3. Pelastustoimen tietojärjestelmäpalvelut

Pelastustoimen valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut ovat: kenttäjohtamisjärjestelmä (PEKE), raportointi- ja onnettomuustilastointi (PRONTO), toimintakykytestaus (FireFit), MapInfo-paikkatieto, JOTKE-tilannekuva sekä pelastustoimen ja ensihoidon työturvallisuusriskien hallinta (PERA). Lisäksi pelastustoimen ja muiden viranomaisten yhteisiä järjestelmiä ovat.⁵²

Yleistettynä pelastusalueiden käyttämät tietojärjestelmät voidaan jakaa pelastuslaitosten isäntäorganisaatioiden (20 kuntaa ja 2 maakuntaliittoa) järjestämiin palveluihin (mm. tietoliikenne - työasemapalvelut, mobiilipalvelut, puhelinpalvelut, sähköposti, asiahallinta – päätöksenteko, taloushallinto yms.), pelastuslaitosten omiin järjestelmiin (mm. palotarkastusjärjestelmät, kulunvalvonta-avaimenhallinta, henkilöstöhallinto, videoneuvottelu, testausjärjestelmät, varahälytysjärjestelmät, väestönvaroittaminen, oman toiminnan tukemisen järjestelmät, varautuminen ja väestönsuojelu) sekä sairaanhoitopiirien kanssa yhteisiin ensihoidon järjestelmiin.⁵³

Lisäksi pelastustoimessa käytetään mm. seuraavia viranomaisten yhteisiä järjestelmiä:

- hätäkeskusjärjestelmä (ERICA); päävastuullinen rekisterinpitäjä Hätäkeskuslaitos ja poliisin osalta Poliisihallitus (Laki hätäkeskustoiminnasta 692/2010 16.2 §)
- turvallisuusviranomaisten yhteisen kenttäjohtamisjärjestelmä (KEJO); hanketta vetää Poliisihallitus ja sen ohjaus toteutetaan viranomaisyhteistyönä (mm. sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kehittämistä hankkeessa).

⁴⁸ <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tietoa-tilastoista/rekisteriseloste/nakovammarekisteri#Rekisterinpitaja>

⁴⁹ <http://www.nkl.fi/fi/etusivu/nakeminen/nvrekisteri/yleista>

⁵⁰ <http://www.cancer.fi/syoparekisteri/rekisterointi/rekisteriseloste>

⁵¹ <http://www.cancer.fi/syoparekisteri>

⁵² Kangasvieri 2016, s. 5

⁵³ Kangasvieri 2016, s. 5

- pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmä (PRONTO): sisäministeriön pelastusosaston turvallisuusverkkoyksikkö vastaa yleisestä palvelun ohjaamisesta ja pelastusopisto teknisestä ylläpidosta ja kehittämisestä.⁵⁴ Rekisterinpitäjänä 22 pelastustoimen aluetta⁵⁵
- pelastuslaitosten yhteistä tietovarastoa (Varanto); hankinnan hallinnollinen vastuu Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella
- hallinnon turvaverkkoa (TUVE); valtiovarainministeriö vastaa turvallisuusverkkotoiminnan yleisestä ohjauksesta sekä turvallisuusverkon palvelutuotannon ohjauksesta ja valvonnasta (Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta 10/2015 14 §), valtioneuvoston kanslia vastaa turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalveluja tuottavan yhtiön omistajaohjauksesta (16 §), Turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottajana toimii valtion kokonaan omistama Suomen Erillisverkot Oy -niminen osakeyhtiö (6 §) ja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajana toimii valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (8 §) Valtori.
- viranomaisverkko -palveluja (VIRVE); Suomen Virveverkko Oy:n omistama ja operoima

Selvityksen aikana tehdyissä haastatteluissa nousi kehittämiskohteiksi nykyisten isäntäorganisaatioiden tarjoaminen palveluiden sekä yhteisten tietojärjestelmin ohjauksen yhdenmukaistaminen. Ratkaisuehdotuksina näiden osalta keskusteltiin mallista, jossa valtio tarjoaisi pelastustoimelle kaikki yhteiset palvelut, joiden päälle alueellinen organisaatio voi rakentaa muun muassa ne palvelut, joita tuleva maakunta käyttää yhteisenä sekä aluekohtaiset, toiminnan järjestämistapaan kytköksissä oleva palvelut.

3.3.4. Maakuntien liittojen tietojärjestelmäpalvelut

Alueiden maankäytön suunnittelussa ja elinympäristön seurannassa hyödynnetään muun muassa Suomen ympäristökeskuksen ympäristötiedon hallintajärjestelmää (Hertta), sen osana olevaa elinympäristön seurannan tietojärjestelmää (ELYSE), Yhdyskuntarakenteen seurannan aineistot (YKR) sekä Avoin tieto -palvelua (korvannut ympäristö- ja paikkatietopalvelu Oivan)

Rakennerahastoasioissa käytetään Eura 2014-järjestelmää, joka on tarkoitettu Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osarahoittamien hankkeiden hallintoihin. Palvelun omistaa työ- ja elinkeinoministeriö. Palvelun kehitystä ja ylläpitoa rahoitetaan osittain Suomen Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -rakennerahasto-ohjelmasta.⁵⁶

3.3.5. Sähköisen asioinnin kansalliset tukipalvelut

Maakuntien tietohallinnon ohjauksen näkökulmasta on syytä analysoida hieman myös julkisen hallinnon yhteisiä sähköiseen asiointiin liittyviä palveluja. Osa yhteisesti toteutetuista palveluista saattaa maakuntien käynnistyessä olla pakollisia julkisen hallinnon viranomaisille ja vaikka käyttöpakkoa ei palveluihin tulisikaan, niiden käyttö on muuten hyödyllistä.

Valtion yhteisistä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetussa lain (1226/2013, TORI-laki) 2 §:ssä valtion yhteisiksi tieto- ja viestintätekniisiksi palveluiksi määritellään palveluja, joiden järjestämisestä vastaavat valtion viranomaiset, joita käytetään tai on tarkoitettu käytettävän yleisesti ja laajasti julkisten hallintotehtävien tukena, joiden järjestäminen ei edellytä toimialakohtaisia ratkaisuja tai merkittävää toimialakohtaista osaamista, ja jotka perustuvat yleisesti käytettyihin tieto- ja viestintätekniisiin ratkaisuihin. Yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja ovat muun

⁵⁴ http://www.pelastusopisto.fi/fi/tutkimus-_ja_tietopalvelut/tutkimus-_ja_kehittamispalvelut/tilastot_pronto

⁵⁵ <https://prontonet.fi/Pronto3/Ohjeet1/Rekisteriseloste.pdf>

⁵⁶ <https://www.eura2014.fi>

muassa yhteiset sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalvelut, joilla tarkoitetaan sähköisen asioinnin toteuttamisen edellyttämiä tai sähköisiin asiointipalveluihin liittymistä tukevia tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja.

Valtioneuvoston asetuksen valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (132/2014, TORI-asetus) 3 §:n mukaan valtion yhteisiä sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluja ovat:

- viranomaisten ja kansalaisten tai yhteisöjen välinen viestintäkanava ja hallinnollisten päätösten keskitetty sähköinen toimittamispaikka;
- palvelu, jonka avulla viranomaiset tuottavat vuorovaikutteisia sähköisiä asiointipalveluja;
- tunnistamisen, allekirjoittamisen ja maksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelut;
- virkamiehen ja muun julkista valtaa käyttävän henkilön tunnistamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelu;
- henkilöiden toimivaltuuksien ja valtuutusten hallinnointipalvelu;
- verkkopalvelut, jotka kokoavat julkisen hallinnon palveluja ja niiden vakioituja tietoja ja tarjoavat ne keskitetysti saataville;
- palvelu, joka kokoaa yhteentoimivuuden ohjausta ja kehittämistä koskevia tietoja ja palveluja sekä tarjoaa ne keskitetysti saataville;
- tiedonvälityskanava, jolla viranomaiset ja yhteisöt voivat siirtää tietovarantoihin sisältyviä tietoja ja tarjota sähköisiä palveluja;
- julkisen hallinnon tietovarantoihin sisältyvien tietojen tarkastuspalvelu.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on ohjata edellä mainittujen palvelujen järjestämistä ja palvelujen laatua sekä näiden palvelujen yhteentoimivuutta ja kokonaisarkkitehtuurin mukaisuutta, kuten julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetussa laissa on säädetty. Valtiovarainministeriö vastaa laissa tarkoitettujen yhteisten palvelujen palvelutuotannon yleishallinnollisesta, strategisesta sekä tieto- ja viestintätekniisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta (TORI-laki 4 §). Lain esitöiden mukaan yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitetaan ainakin sitä, että yhteistä palvelutuotantoa koskeva normiohjaus ja sen valmistelu kuuluisivat valtiovarainministeriön vastuulle ja strategisella ohjauksella esimerkiksi sitä, että valtiovarainministeriö asettaisi palvelutuotantoa koskevat pitkän aikavälin toimintalinjat ja yleiset palvelutuotantoa koskevat tulostavoitteet, jotka voisivat koskea esimerkiksi palvelutoiminnan kustannustehokkuutta ja laatua.⁵⁷

Lain mukaan valtiovarainministeriö vastaa lisäksi sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalveluja tuottavan palvelukeskuksen strategisesta ohjauksesta, tieto- ja viestintätekniisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta sekä liiketoiminnallisten periaatteiden ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriö asettaa myös palvelukeskukselle pitkän aikavälin toimintalinjat ja tulostavoitteet (TORI-laki 6 §). Lain valmisteluaineiston mukaan tässä tarkoituksessa valtiovarainministeriön tehtäväksi annetaan erityisesti palvelukeskuksen liiketoiminnallisten periaatteiden ohjaus, jonka erikseen säätäminen on nähty tarpeelliseksi sen vuoksi, että palvelukeskus noudattaa palvelutuotannossaan liiketoiminnallisia periaatteita.⁵⁸

Sähköisen asioinnin tukipalvelujen ohjaukseen liittyy mielenkiintoisena elementtinä lain 3.4 §:ssä säädetty prosessi, jonka mukaan ennen sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalvelujen käytön

⁵⁷ HE 150/2013 vp, s. 10 ja 32

⁵⁸ HE 150/2013 vp, s. 33

vähimmäislaajuutta koskevan valtioneuvoston asetuksen antamista asiassa on kuultava julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA).

Palveluita tuottavan palvelukeskuksen⁵⁹ osalta valtioneuvosto asettaa palvelukeskukselle hallituksen, joka ohjaa ja valvoo palvelukeskuksen toimintaa. Hallitus huolehtii palvelukeskuksen hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä siitä, että palvelukeskus toimii valtiovarainministeriön ohjauksen mukaisesti (TORI-laki 7.2 §). Tässä roolissa palvelukeskuksen hallituksen tehtävänä on muun muassa: tehdä esitys palvelukeskuksen talousarvioehdotukseksi; päättää palvelukeskuksen toiminta- ja taloussuunnittelusta ja tulostavoitteista valtiovarainministeriön asettamien pitkän aikavälin toimintalinjojen ja tulostavoitteiden rajoissa sekä päättää palvelukeskuksen kehittämisestä valtiovarainministeriön asettamien pitkän aikavälin toimintalinjojen ja tulostavoitteiden rajoissa ja palvelukeskuksen merkittävistä investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista (TORI-laki 7.3 §).

Palvelukeskusta johtaa ja kehittää hallituksen nimittämä toimitusjohtaja, joka huolehtii palvelukeskuksen juoksevasta hallinnosta sekä siitä, että palvelukeskuksen toiminta on tuloksellisella ja luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan on huolehdittava hallituksen päätösten toimeenpanosta ja noudatettava hallituksen määräyksiä sekä annettava hallitukselle tieto palvelukeskuksen toiminnan kannalta merkittävistä toimenpiteistä ja tapahtumista. Palvelukeskuksella on toimitusjohtajan alaisuudessa toimiva johtoryhmä (TORI-laki 8 §).

Lisäksi palvelukeskuksella on sen asiakasohjausta ja toiminnan kehittämistä tukeva asiakasneuvottelukunta (TORI-laki 11 §), johon kuuluvat ainakin edustaja kultakin hallinnonalalta ja palvelukeskuksen edustaja (TORI-asetus 6 §).

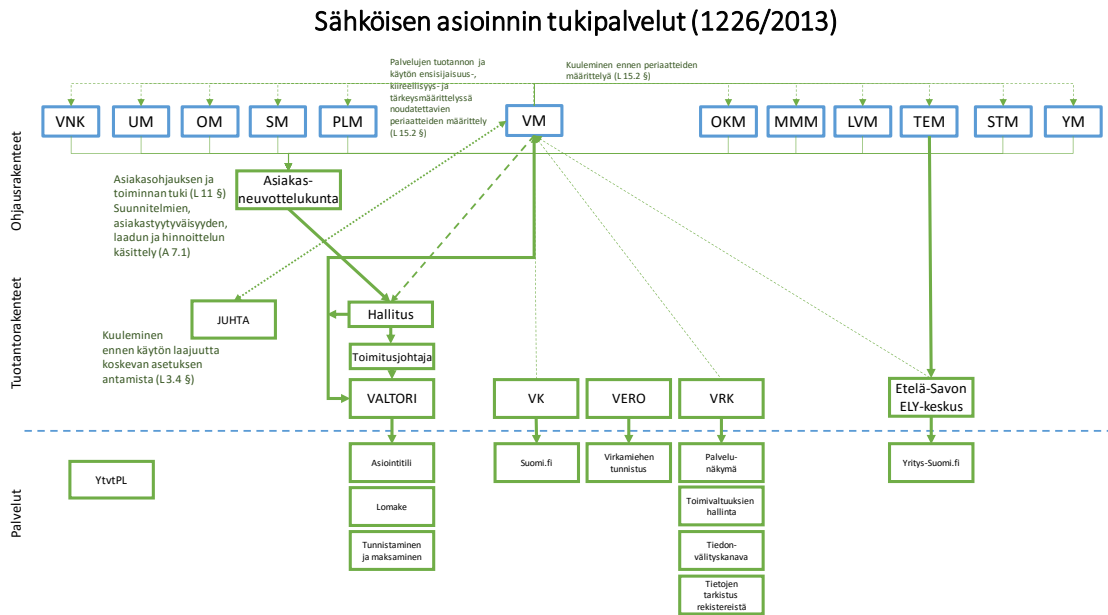
Normaalioloissa ja niiden häiriötilanteissa noudatetaan sähköisen asioinnin ja hallinnon tukipalvelujen tuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- ja muussa tärkeysjärjestyksessä valtiovarainministeriön ennalta määrittelemiä periaatteita. Ennen näiden periaatteiden vahvistamista on valtiovarainministeriön kuultava asianomaisia palvelujen tuottajia, asiakkaita ja ministeriöitä. Merkitykseltään laajakantoisista ja yhteiskunnallisesti merkittävistä periaatteista päättää valtioneuvosto (TORI-laki 15.2 §).

Palvelukeskuksen tuottamien palvelujen lisäksi valtioneuvoston asetuksessa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä (132/2014) määritetään edellä mainittujen palvelujen tuottajiksi:

- Valtiokonttorin Suomi.fi –palvelun osalta (8 §)
- Verohallinnon sähköistä tunnistuspalvelun, jonka avulla viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava voi julkista tehtävää hoitaessaan tunnistaa organisaation ja sitä edustavan henkilön, osalta (9 §)
- Väestörekisterikeskuksen palveluihin kuuluvien palvelunäkymien sekä tunnistamisen, allekirjoittamisen ja maksamisen kokoamis- ja hallinnointipalvelun, henkilöiden toimivaltuuksien ja valtuutusten hallinnointipalvelun, tiedonvälityskanavan sekä julkisen hallinnon tietovarantoihin sisältyvien tietojen tarkastuspalvelun osalta (10 §)
- Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen Yritys-Suomi.fi –palvelun osalta (11 §)

⁵⁹ Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun asetuksen (132/2013) 4 §:ssä palvelukeskuksiksi määritetään valtion tieto- ja viestintäteknikkakeskus Valtori.

Edellä esitetyn pohjalta on mahdollista luoda kaaviokuva tässä yhteydessä tarkoitettujen sähköisen asioinnin tukipalveluiden ohjauksesta:



Kuva 9. Valtion yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden ohjausmalli

Yllä esitetyn osalta on hyvä huomioida, että parhaillaan on käynnissä valmistelutyö yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluja koskevasta laista, jonka tarkoituksena on säännellä tarkemmin tukipalvelujen toiminnallisuuksista, palvelutuottajien vastuista ja tehtävistä sekä henkilö- ja muiden tietojen käsittelystä tukipalvelujen tuottamiseksi. Lisäksi suunnitteilla olevassa laissa on tarkoituksena säädellä viranomaisten velvollisuudesta ja oikeudesta käyttää yhteisiä palveluja.⁶⁰

3.4. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ohjaus

3.4.1. Tietohallintolaki

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki, TietohL) tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta (TietohL 1 §). Tässä tarkoituksessa lain mukainen julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjaus on valtiovarainministeriön tehtävä. Tehtävän osalta ministeriön tulee erityisesti huolehtia: julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (kokonaisarkkitehtuuri) suunnittelusta ja kuvaamisesta sekä julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten laatimisesta ja ylläpidosta (TietohL 4.1 §).

Lain 7 §:ssä säädetään julkisen hallinnon viranomaisen velvoitteesta julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suunnitella ja kuvata kokonaisarkkitehtuurinsa. Pykälä edellyttää viranomaisia noudattamaan laatimaansa ja ylläpitämänsä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä.

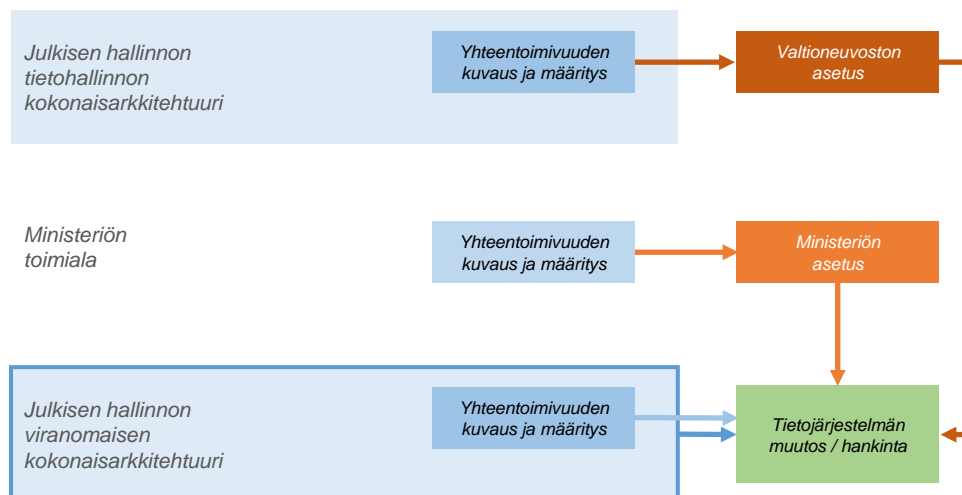
⁶⁰ Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelman lainsäädäntöryhmä (VM140:06/2013).

Tietohallintolain 8 § velvoittaa ministeriöt huolehtimaan siitä, että ministeriön toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Lain mukaan ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä (TietohL 8.1 §). Pykälän toinen momentti velvoittaa ministeriöt jos niiden toimialalla on tietojärjestelmien yhteentoimivuutta estäviä tai haittaavia päällekkäisiä kuvauksia ja määrityksiä sopimaan yhdessä päällekkäisyyksien poistamisesta poistamisesta (TietohL 8.2 §).

Tietohallintolain mukainen ohjausvaikutus viranomaisten tietohallintoon muodostuu toisaalta suunnitellun kokonaisarkkitehtuurin noudattamisveloitteen ja toisaalta lain 9 §:ssä säädetyn tietojärjestelmien muutosveloitteen kautta. Julkisen hallinnon viranomaisen on saatettava tietojärjestelmänsä vastaamaan tietohallintolain 4 §:ssä tarkoitettuja valtioneuvoston asetuksella tai 8 §:ssä tarkoitettuja ministeriön asetuksella säädettyjä yhteentoimivuuden vaatimuksia tietojärjestelmiä olennaisesti muuttaessaan tai hankkiessaan uusia tietojärjestelmiä ja palveluja tai muutoin tietojärjestelmiä kehittäessään taikka viimeistään silloin, kun tietojärjestelmiä koskevat palvelusopimukset päättyvät (TietohL 9.1 §). Näiden veloitteiden voimaantulon määräajasta säädetään myös valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella (TietohL 9.2 §).

Julkisen hallinnon viranomaisten tietohallinnon yleinen ohjas kuuluu tietohallintolain mukaan valtiovarainministeriölle ja tässä roolissa valtiovarainministeriön tulee muun muassa huolehtia julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (kokonaisarkkitehtuuri) suunnittelusta ja kuvaamisesta sekä sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten laatimisesta ja ylläpidosta.

Tietohallintolain kuvaama tietohallinnon ohjaukko ja sen ohjausvaikutus voidaan kuvata alla olevalla kaaviolla:



Kuva 10. Tietohallintolain mukainen tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ohjausjärjestelmä

Tämän selvityksen valmistumishetkeen mennessä tietohallintolain nojalla ei ole annettu yhtään valtioneuvoston tai ministeriön asetusta tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksista ja määrityksistä tai määräajoista tietojärjestelmien muuttamiseksi mainittujen määritysten mukaiseksi.⁶¹

⁶¹ Tämän vahvistaa myös osaltaan valtiovarainministeriön selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle tietohallintolailla saavutetuista tuloksista 16.12.2014 (VM2438/00.00.05/2014).

Tietohallintolain mukaisen ohjausvälineen käyttämättä jättämiseen on eduskunnan tarkasteluvaliokunta ottanut säännöllisesti kantaa. Vuoden 2014 vuosikertomuksessa (TrVM 5/2015 vp) valiokunta on korostanut valiokunnan mietintöön (TrVM 2/2012 vp) sisältyvää eduskunnan hyväksymää kannanottoa koskien sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä. Kannanoton mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käyttää pikaisesti tietohallintolain mahdollisuutta asetuksin säätää muun muassa avoimista rajapinnoista.⁶²

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri

Tietohallintolain mukaisten tehtävien toteutusvastuuta valtiovarainministeriön sisällä on tarkennettu asetuksilla. Valtiovarainministeriöstä annetun asetuksen (610/2003) 1.1 §:n 32 kohdan mukaan ministeriön tehtäviin kuuluu julkisen hallinnon tietohallinnon, sähköisen asioinnin ja tietovarantojen käytön yleinen kehittäminen, valtionhallinnon tietohallinnon ohjaus sekä valtionhallinnon tietohallinnon yhteisten kehittämishankkeiden yhteensovittaminen. Valtiovarainministeriön työjärjestyksen mukaan julkisen hallinnon tietohallinnon yleistä kehittämistä sekä ohjausta ja julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämistä ja varmistamista koskevat asiat kuuluvat julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan toiminnon (JulkICT-toiminto) vastuulle (Valtiovarainministeriön asetus valtiovarainministeriön työjärjestyksestä 966/2005 11 §).

Valtiovarainministeriön tehtävien lisäksi kokonaisarkkitehtuuriin liittyviä tehtäviä on määritelty myös julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle (JUHTA). Neuvottelukunnasta annetun asetuksen (129/2016) 3.1 §:n 2 kohdan mukaan sen tehtävänä on edistää ja seurata julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurityötä ja yhteentoimivuuden kehittämistä.

JUHTA:n alaiseksi jaostoksi valtiovarainministeriö on asettanut 26.4.2013 (VM006:03/2013) julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri- jaoston. Edellisen jaoston toimikausi päättyi 28.2.2016. Jaoston tehtävänä oli muun muassa edistää ja seurata tietohallintolain (643/2011) nojalla tehtävää kokonaisarkkitehtuurityötä ja yhteentoimivuuden kehittämistä, suunnitella ja hallita sekä ohjata ja koordinoita julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kehittämistä. Lisäksi jaoston tehtävänä oli valvoa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin noudattamista.

Valtiovarainministeriön verkkosivujen mukaan julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri (JHKA) on rakenne, jonka avulla koordinoidaan ja kehitetään hallinnon organisaatioiden ja palveluiden välistä yhteentoimivuutta. JHKA koostuu ylimmän tason arkkitehtuureista ja linjauksista sekä kohdealueiden ja niiden osa-alueiden yhteisistä arkkitehtuureista. Ministeriön verkkosivujen mukaan julkisen hallinnon yhteisen kokonaisarkkitehtuurin tietojärjestelmänäkökuorma ei sisällä yhteenlaskettuna kaikkia eri organisaatioiden tietojärjestelmäpalveluita, vaan ne julkisen hallinnon yhteiset tietojärjestelmäpalvelut, jotka onärkevää toteuttaa kertaalleen yhtenä, yhteisenä ratkaisuna, jota eri organisaatiot voivat omassa toiminnassaan käyttää ja hyödyntää. Vastaa- van on katsottu pätevän myös muihin arkkitehtuurinäkökuormiin.⁶³

Valtiovarainministeriön määritelmä kokonaisarkkitehtuurista on ongelmallinen tietohallintolain tarkoittaman kokonaisarkkitehtuurin kanssa. Tietohallintolain 3.1 §:n 3 kohdan mukaan tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuri on nimenomaisesti kuvaus julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista. Tietohallintolain määritelmä kokonaisarkkitehtuurista on huomattavasti laajempi, kun valtiovarainministeriön yhteisiä periaatteita ja tietojärjestelmäpalveluja koskevan kokonaisuuden.

⁶² TrVM 5/2015 vp, s 13

⁶³ <http://vm.fi/julkisen-hallinnon-yhteinen-kokonaisarkkitehtuuri>

Valtiovarainministeriön verkkosivujen mukaan yhteisillä arkkitehtuureilla tuetaan julkisen hallinnon kansallista ohjausta, mutta myös organisaatioiden omaa arkkitehtuurin kehittämistyötä. Julkisen hallinnon yhteinen kokonaisarkkitehtuuri määrittää arkkitehtuurikokonaisuuden rakenteen, ohjaa ja linjaa alempien tasojen (kohdealueet ja niiden osa-alueet) sekä yksittäisten organisaatioiden arkkitehtuurien kehittämistä. Ministeriön mukaan kokonaisarkkitehtuuriin sisältyvät tavoitetilan kuvaukset ohjaavat julkisen hallinnon organisaatioiden päätöksentekoa ja kehittämistoimintaa.⁶⁴

Osa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin liittyvistä kuvauksista, mm. kokonaisarkkitehtuurin kohdealuejakoa koskeva dokumentaatio, voidaan katsoa kuitenkin olevan suoraan ristiriidassa tietohallintolain 8 §:ssä esitetyn ministeriön toimialan määritelmän kanssa. Valtiovarainministeriön määrittäminen mukaan kohdealueen vastuutahona ja alueen yhteisen arkkitehtuurin suunnittelua ohjaavana ja koordinoivana tahona toimii nimetty ministeriö. Kohdealue on ministeriön toimialaa laajempi käsite ja kattaa kaikki alueen toimijat, se ei rajoitu ministeriön hallinnonalaan ja ministeriön alaisiin virastoihin ja laitoksiin.⁶⁵

Tämän selvityksen kirjoitushetkellä valtiovarainministeriön verkkosivujen mukaan keskeisiä viitearkkitehtuureja (eli tavoitetilan kuvauksia) ovat:

- Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri: tiedonvälityskonsepti, jossa eri toimintaympäristöjen palveluiden tarvitsema tieto on saatavilla avoimien rajapintojen yli kaikille tietoa tarvitseville palveluille.
- Perustietovarantojen viitearkkitehtuuri: loogisen tason rakennemalli sille, miten julkisen hallinnon perustietovarannoissa sijaitsevia tietoja hyödynnetään valtion virastojen ja kuntien prosesseissa ja tietojärjestelmissä.
- Sähköisen asioinnin viitearkkitehtuuri: suunnittelupohja sähköistä asiakaspalvelua kehittäville organisaatioille.

Edellä mainitut tavoitetilan arkkitehtuurikuvaukset ovat myös ongelmallisia osan niiden esittämän informaation osalta. Esimerkiksi kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuridokumentaatiossa palveluväylän arkkitehtuurikuvaus määritellään osaksi julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria (JHKA).⁶⁶ Saman dokumentin sidosarkkitehtuureja kuvaavassa kappaleessa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri on määritelty velvoittavaksi:

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri			
JHKA	Velvoittava	Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri (Tietohallintolaki 634/2011)	VM / JulkICT

Kuva 11. Kansallisen palveluväylää ohjaavat sidoshankkeet ja -ratkaisut⁶⁷

Myös perustietovarantojen viitearkkitehtuuridokumentti määrittää itsensä osaksi julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja siihen kuuluvan osaksi ”Julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuri – kuvausta”. Perustietovarantojen viitearkkitehtuurin mukaan sen olennaisin ohjaava tarkoitus on varmistaa perustietojen yhteentoimivuus rajapintapalveluissa, joissa perustietojen tarjonta ja kysyntä kohtaavat. Kuvauksen muodostaman ohjauksen lisäksi perustietovarantojen viitearkkiteh-

⁶⁴ <http://vm.fi/julkisen-hallinnon-yhteinen-kokonaisarkkitehtuuri>

⁶⁵ Valtiovarainministeriö: Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kohdealuejako v1.0 (4.4.2012), s. 18

⁶⁶ Valtiovarainministeriö: Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri v2.0 (10.12.2015), s. 5

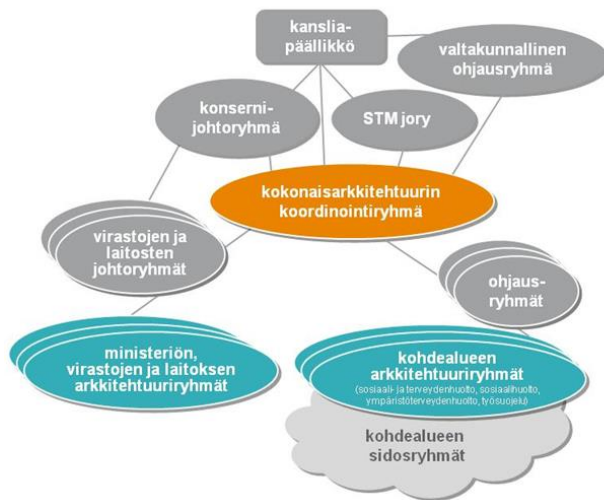
⁶⁷ Valtiovarainministeriö: Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri v2.0 (15.12.2015), s. 8

tuuridokumentaatio kertoo julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriperiaatteiden ohjaavan perustietovarantojen tietojen jakelua ja hyödyntämistä ja, että perustietovarantoihin liittyvän toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisessä tulee noudattaa Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriperiaatteita kaikilta osin.⁶⁸ Perustietovarantojen viitearkkitehtuurissa viitatussa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriperiaatteiden kuvauksessa esitetään myös, että kyseisessä dokumentissa kuvattuja periaatteita on käytettävä koko julkisessa hallinnossa.⁶⁹

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuuri

Sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksen (1570/2015) 3 §:n mukaan ministeriön hallinto- ja suunnitteluosastolle kuuluvat hallinnonalan tietohallinnon, tiedonhallinnan ja tietoturvallisuuden ohjausta ja kehittämistä sekä ministeriön hallinnonalan ja toimialan toiminnan, tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämistä ja ohjausta koskevat asiat. Työjärjestyksen 6 §:n mukaan ministeriön sosiaali- ja terveyspalveluosastolle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallintoa, tietosuoja ja tietoturvallisuutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan, tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämistä ja ohjausta koskevat asiat.

Avoindata.fi –palvelussa julkaistun Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuurikuvauksen mukaan ministeriön kansliapäällikkö on terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuurin omistaja. Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen valtakunnallinen ohjausryhmä huolehtii hallinnonalan rajat ylittävästä terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen ohjauksesta.



Kuva 12. Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuurityön organisaatio

Kohdealueen arkkitehtuurin hallintamallin mukaisesti konsernin johtoryhmä ja STM:n johtoryhmä toimivat kokonaisarkkitehtuurin johtoryhminä ja huolehtivat erityisesti hallinnonalan ohjauksesta. Ministeriön, virastojen ja laitosten johtoryhmät toimivat omien organisaatioidensa arkkitehtuurityön johtoryhminä. Kohdealueen osa-alueiden arkkitehtuurien johtoryhminä toimivat näiden alueiden olemassa olevat ohjaus-/johtoryhmät. Arkkitehtuurin johtaminen kytkeytyy näin organisatorisesti muuhun johtamiseen.⁷⁰

⁶⁸ Valtiovarainministeriö: PerustA – perustietovarantojen viitearkkitehtuuri, liite 1 (30.12.2013), s. 2 ja 11

⁶⁹ Valtiovarainministeriö: Julkisen hallinnon arkkitehtuuriperiaatteet – määrittely v1.0 (4.4.2012), s. 2

⁷⁰ Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuuri, hallintamalli (4.12.2012), s. 11

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaiseman ”Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen kokonaisarkkitehtuuri - Periaatteet ja yhteiset linjaukset” –kuvauksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ja THL vastaavat valtakunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurista, jonka tavoitteena on kuvata sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen ja molempien toimialojen erityiset arkkitehtuurikuvaukset.⁷¹ Dokumentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen kokonaisarkkitehtuuri kuvaa valtakunnallisesti kaikille yhteiset arkkitehtuuriratkaisut, joita alueelliset ja paikalliset kokonaisarkkitehtuurit täydentävät, paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen kehittämisen muodostaessa kokonaisuuden.⁷²

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuuri sisältää periaatteiden ja linjausten lisäksi myös sähköisen asioinnin viitearkkitehtuurin, joka kuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen asioinnin arkkitehtuurilinjaukset sekä alueellisen viitearkkitehtuurin, jonka ensimmäinen versio on kuvattu Kuntaliiton VAKAVA-projektissa vuonna 2014. Alueellisen arkkitehtuurin tarkoituksena on ollut kuvata alueellinen sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuus tukeutuen valtakunnallisiin tiedonjaon ja yhteisten palveluiden kokonaisarkkitehtuureihin. Alueellinen viitearkkitehtuuri täydentää ja tarkentaa monelta osin valtakunnallisia arkkitehtuurikuvauksia.⁷³

Valtakunnallisen arkkitehtuurin periaatteiden ja linjausten kuvauksessa mainitaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden kokonaisarkkitehtuureissa on noudatettava julkisen hallinnon yhteisiä arkkitehtuuriperiaatteita ja niissä on huomioitava kokonaisarkkitehtuurihierarkian ylemmillä tasoilla tehdyt linjaukset. Valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurin lisäksi organisaatioissa tulee huomioida myös muita hierarkiassa ylempänä olevia arkkitehtuureja, joista merkittävimmät ovat **alueelliset sosiaali- ja terveydenhuollon viitearkkitehtuurit**, jotka kuvaavat sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kokonaisuutta alueellisella tasolla tukeutuen valtakunnallisiin linjauksiin.⁷⁴

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurissa on huomioitu myös arkkitehtuuriin vaikuttavia sidosarkkitehtuureja, joiden velvoittavuutta ja vaikutusta on kuvauksessa arvioitu.

⁷¹ <https://www.thl.fi/fi/web/tiedonhallinta-sosiaali-ja-terveysalalla/tietojarjestelmapalvelut/sosiaalihuollon-tiedonhallinta/aineistot/kokonaisarkkitehtuuri>

⁷² THL 12/2015, s. 3

⁷³ THL 12/2015, s. 18

⁷⁴ THL 12/2015, s. 17 ja 31

Nimi	Velvoittavuus	Kuvaus	Vaikutus	Vastuutaho
Lainsäädäntö	Velvoittava	Lainsäädäntö velvoittaa kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita ja tiedonhallinnan kehittämistä	Kokonaisarkkitehtuurin tulee olla lainsäädännön asettamien reunaehtojen mukainen	Eduskunta
Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri	Velvoittava	Koko julkiselle hallinnolle yhteiset kokonaisarkkitehtuurilinjaukset	Toistaiseksi vähän vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuuriin	VM
Terveys ja hyvinvointi kohdealue	Velvoittava	Terveys ja hyvinvointi kohdealueen yhteiset arkkitehtuurilinjaukset	Ei tällä hetkellä vaikutusta sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuuriin	STM
Toimialan strategiat ja kehittämisohjelmat	Velvoittava	Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alan strategioista ja kehittämisohjelmista keskeisimpiä ovat Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020 ja Kaste-ohjelma	Strategioissa ja kehittämisohjelmissa kuvatut tavoitteiden tulee ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurityötä	STM
Arkistolaitos (Sähke2)	Velvoittava	Luo kansalliset linjaukset sähköiselle arkistoinnille	Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ratkaisujen tulee olla Sähke 2 – määräysten mukaisia	Arkistolaitos

Kuva 13. Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurin velvoittavat sidosarkkitehtuurit⁷⁵

Kokonaisarkkitehtuurikuvausten ohjausvaikutus

Yllä esitettyjen julkisen hallinnon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurit sekä niihin sisältyvät kuvaukset, muun muassa edellä esitetyt sidosarkkitehtuureja kuvaavat listaukset, ovat ongelmallinen useammallakin eri tavalla tietohallinnon ohjauksen näkökulmasta.

Ensinnäkin kokonaisarkkitehtuurin kuvaus ei voi luoda velvoitetta koko julkiselle hallinnolle, koska muun muassa kunnille annettavista tehtävistä voidaan säädellä vain lailla (PL 121.2 §). Toisaalta valtiovarainministeriö tai sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurikuvauksen julkaisija Terveys- ja hyvinvoinnin laitos eivät omaa perustuslain 80.2 §:ssä tarkoitettua valtuutta antaa oikeussääntöjä kokonaisarkkitehtuurin tai yhteentoimivuuden kuvauksista, koska tietohallintolaisissa ei ole tätä mahdollistavaa delegointisäännöstä. Tämän vuoksi edellä esitettyjen dokumenttien sisältöä ei voida pitää viranomaisia millään tasolla velvoittavana, vaan korkeintaan kevyesti ohjaavina.

Valtiovarainministeriön kuvaus julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurista tai sosiaali- ja terveydenhuollon arkkitehtuurilinjauksista eivät voi myöskään velvoittaa edes valtion hallintoa. Vaikkakin kunkin ministeriön yleistöimivallan nojalla voidaan antaa valtion viranomaisia velvoittavia hallinnollisia määräyksiä, eivät esitetyt kokonaisarkkitehtuurikuvaukset täytä taas määräykselle asetettuja muodollisia edellytyksiä. Hallinnon sisäisiä määräyksiä voidaan antaa valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä ja ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä (Laki valtioneuvostosta 175/2003 25.1 §). Koska arkkitehtuurikuvauksien velvoittavuudesta ei ole ministeriön päätöstä, niiden ohjausvaikutus valtionhallintoon on myös hyvin kevyt.

⁷⁵ THL 12/2015, s. 56

Kuvausten ongelmallisuutta lisää myös se, että ne ovat joiltain osin ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Koska perustuslain 107 §:n mukaan viranomaiset eivät saa soveltaa lain kanssa ristiriidassa olevaan alemman asteisia oikeussääntöä, ei julkisen hallinnon tai sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisarkkitehtuurikuvauksilla voi olla ohjausvaikutusta viranomaisten toimintaan niiltä osin, kun kuvaukset ovat ristiriidassa lain kanssa.

Myös kokonaisarkkitehtuurikuvausten laatu on osaltaan vaikuttanut niiden ohjausvaikutukseen. Valtiovarainministeriön oman arvion mukaan valtionhallinnon ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle on luotu edellytyksiä valituilla alueilla viitearkkitehtuurien avulla sekä useilla JHS-suosituksilla. ”Yhteentoimivuuden määrittely ei ole helppoa, sillä se edellyttää täsmällisyyden lisäksi kattavaa yhteisymmärrystä eri osapuolten välillä, teknisesti toimivaa ratkaisua sekä ilmeistä taloudellista hyötyä. Tähän mennessä tehdyt määrittelyt eivät ole vielä riittäviä tarkkuudeltaan tai kattavuudeltaan, jotta niillä vaikutettaisiin laajamittaisesti tietojärjestelmien uudistamiseen”.⁷⁶

3.4.2. Asiakastietolaki

Julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta sääntelevän tietohallintolain lisäksi, vastaavaa sääntelyä sisältyy sektorikohtaiseen lainsäädäntöön. Maakuntien tietohallinnon ohjausmallin näkökulmasta tässä yhteydessä tarkastellaan tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettuun lakiin (159/2007, asiakastietolaki) sisältyvää sääntelyä.

Asiakastietolain 19 a §:n mukaan sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyssä käytettävän tietojärjestelmän tulee täyttää yhteentoimivuutta, tietoturvaa ja tietosuojaa sekä toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Pykälän mukaan tietojärjestelmä täyttää olennaiset vaatimukset silloin, kun se on suunniteltu, valmistettu ja toimii tietoturvaa ja tietosuojaa koskevien lakien ja niiden nojalla annettujen säännösten sekä yhteentoimivuutta koskevien kansallisten määräysten mukaisesti. Lain 19 a §:n 3 momentissa säädetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimivallasta antaa tarkempia määräyksiä olennaisten vaatimusten sisällöstä. Delegointisäännöksen nojalla tämän selvityksen kirjoitushetkellä laitos on antanut määräykset asiakastietolain 5 a luvun tietojärjestelmien olennaisten vaatimusten osalta A-luokkaan kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien olennaisista tietoturvavaatimuksista⁷⁷ sekä omavalvontasuunnitelmaan sisällytettävistä selvityksistä ja vaatimuksista⁷⁸.

Asiakastietolain 19 a §:n 2 momentin mukaan toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset täyttyvät, jos tietojärjestelmä on käyttötarkoitukseensa sopiva ja sillä pystytään suorittamaan käyttötarkoituksen mukaisessa asiakas- ja potilastietojen käsittelyssä lakien ja niiden nojalla annettujen säännösten edellyttämät toiminnot ja sen suorituskyky on valmistajan ilmoittama. Vaatimusten on täyttyvä käytettäessä tietojärjestelmää sekä itsenäisesti että yhdessä muiden siihen liitettäväksi tarkoitettujen tietojärjestelmien kanssa.

⁷⁶ Valtiovarainministeriö: Selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle tietohallintolailla saavutetuista tuloksista 16.12.2014 (VM2438/00.00.05/2014), s. 27

⁷⁷ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määräys 1/2015 (30.1.2015, THL/1305/4.09.00/2014)

⁷⁸ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määräys 2/2015 (30.1.2015 (THL/1305/4.09.00/2014)

Lain 19 d §:ssä säädetään valmistajan velvollisuudesta osoittaa luokkaan A⁷⁹ kuuluvien tietojärjestelmien vaatimusten mukaisuus hyväksytyyn yhteistestauksen sekä tietoturvallisuuden arviointilaitoksen antamalla vaatimustenmukaisuustodistuksella. Luokkaan B kuuluvan tietojärjestelmän vaatimustenmukaisuus valmistajan on puolestaan osoitettava antamallaan kirjallisella selvityksellä siitä, että järjestelmä asianmukaisesti asennettuna, ylläpidettynä ja käyttötarkoituksensa mukaan käytettynä täyttää asiakastietolain 19 a §:ssä säädetyt olennaiset vaatimukset.

Luokkaan A kuuluvan tietojärjestelmän on oltava yhteentoimiva valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ja siihen liitettyjen muiden tietojärjestelmien kanssa. Yhteentoimivuus on osoitettava Kansaneläkelaitoksen järjestämässä yhteistestauksessa (asiakastietolaki 19 e §). Luokkaan A kuuluvan tietojärjestelmän saa ottaa tuotantokäyttöön ja liittää Kanta-palveluihin, kun tietoturvallisuuden arviointilaitos on antanut sitä koskevan vaatimustenmukaisuustodistuksen. Luokkaan B kuuluvan tietojärjestelmän saa ottaa tuotantokäyttöön sen jälkeen, kun järjestelmän valmistaja on antanut 19 d §:ssä tarkoitetun kirjallisen selvityksen (asiakastietolaki 19 f §).

Asiakastietolaki siirtää vastuu tietojärjestelmien vaatimusten mukaisuudesta järjestelmän toimittajalle, riippumatta siitä suorittaako valmistaja nämä toimet itse vai tekeekö joku muu ne hänen lukuunsa. Valmistajan on lisäksi annettava tietojärjestelmän yhteydessä järjestelmän käyttäjälle yhteentoimivuuden, tietoturvallisuuden ja tietosuojaan sekä toiminnallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot ja ohjeet järjestelmän käyttöön otosta, tuotantokäytöstä ja ylläpidosta (asiakastietolaki 19 c §) sekä seurattava ja arvioitava ajantasaisella järjestelmällisellä menettelyllä tietojärjestelmästä sen tuotantokäytön aikana saatavia kokemuksia (asiakastietolaki 19 g §).

Asiakastietolain esittämä yhteentoimivuuden sääntely kohdistuu hieman eri kohteeseen kuin tietohallintolain vastaava. Asiakastietolain tietojärjestelmiä koskevat vaatimukset liittyvät ensisijaisesti kansallisiin tietojärjestelmiin liittyviä järjestelmiä, kun taas tietohallintolaki lähtee yleisestä tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta. Tietohallintolaissa sääntelyn kohde on julkisen hallinnon viranomainen. Viranomaisen tehtävä on tuottaa kuvauksia sekä toteuttaa niiden vaatimat muutokset tietojärjestelmiinsä. Asiakastietolaissa sääntelyn kohteeksi on lisätty tietojärjestelmän toimittaja, jolle on säädetty velvoite osoittaa tietojärjestelmänsä yhdenmukaisuus keskeisten vaatimusten osalta. Tämän hetkisen kokemuksen kautta näiden sääntelyerojen tehokkuutta ei ole mahdollista arvioida, koska tietohallintolain tarjoamaa tietojärjestelmien ohjausmallia ei ole käytetty. Julkisen hallinnon viranomaisten kannalta on oletettavaa, että asiakastietolain esittämä malli on helpompi. Yksittäisten viranomaisten ei tarvitse itse varmistaa tiettyjä järjestelmien yhteentoimivuuden vaatimuksia, vaan vastuu tästä on siirretty toimittajalle. Tällöin viranomainen voi luottaa tietojärjestelmää tai -palvelua hankkiessaan sen vaatimusten mukaisuuteen.

⁷⁹ Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät jaotellaan käyttötarkoituksensa ja ominaisuuksiensa perusteella luokkiin A ja B. Luokkaan A kuuluvat Kansaneläkelaitoksen ylläpitämät Kanta-palvelut sekä tietojärjestelmät, jotka on tarkoitettu liitettäväksi Kanta-palveluihin joko suoraan tai teknisen välityspalvelun kautta. Muut tietojärjestelmät kuuluvat luokkaan B (Asiakastietolaki 19 b § 1 mom.)

4. Kehittämistarpeet ja -ehdotukset

Seuraavaan on koottu nykytilan kartoituksen pohjalta tunnistettuja kehittämisehdotuksia tulevien maakuntien tietohallinnon ja ICT-palveluiden sekä niiden ohjausmallien suunnittelua varten. Kaikkia tunnistettuja ehdotuksia ei selvitykseen käytettävissä olleen ajan puitteissa ole ehditty viemään osaksi maakuntien tietohallinnon kansallisen ohjauksen tavoitetta (mm. tietoturvaa ja varautumista koskeva osuus jäi liian kapeaksi). Näitä olisikin tarpeen käsitellä ja tarkentaa maakunta- ja sote-uudistuksen jatkovalmistelussa.

Kehittämisehdotuksiin on nostettu vain niitä, jotka ovat johdettavissa tässä dokumentissa kuvatuista asioista. Muut kehittämisehdotukset on esitetty suoraan maakuntien tietohallinnon ohjausmallia koskevassa päädokumentissa.

Kehityshankkeiden rahoitus

Rahoituksen koordinointi: tällä hetkellä maakunnille siirtyväksi suunniteltuihin tehtäviin liittyvä kuntien ja kuntayhtymisen ulkopuolinen kehitysrahoitus hajautuu useisiin lähteisiin, kohdentuu satoihin yksittäisiin projekteihin sekä vaihtelee rahoitusehtojen ja rahoituksen ohjausprosessien osalta rahoittajasta riippuen. Ulkopuolisen kehitysrahoituksen vaikuttavuuden parantamiseksi rahoittajien tulisi käynnistää yhteinen koordinointi (jälleen kerran), jossa ennen rahoitusohjelmien tai -päästösten muodostamista sovitaan yhteisesti rahoituksen painopisteet sekä yhdenmukaistetaan rahoituksen käytön periaatteita (mm. rahoituksella aikaansaatuisten tuotosten levittämisen mahdollistamiseksi nykyistä paremmin).

Kehitysrahoituksen kohdentaminen: valtion budjetista kohdennettavan kehitysrahoituksen kohdentamiseksi ja vaikuttavuuden parantamiseksi tulisi valtionapuviranomaisten suunnitella tietyt yhteiset vaatimukset erillisavustuksen käytölle (mm. vaatimukset tuotoksille sekä avustukselle saavutettujen hyötyjen jälkikäteiselle raportoinnille).

Kehitysrahoituksen kokoaminen: kehitysrahoituksen ollessa, oikein käytettynä, tehokas ohjauskeino valtionhallinnon ulkopuolisen kehitystyön ohjaamiseksi, tulisi tulevien maakuntien tietohallintoa ja ICT-toimintaa koskeva rahoitus koota suunnitellun kansallisen ohjausyksikön valmisteluvastuulle. Ohjausyksikön ohjausvälineistön vaikuttavuutta kaventaa merkittävästi, mikäli muut valtion yksiköt rahoittavat maakuntien vastaavia kohteita omilla ja maakuntien ohjauksesta erillisillä periaatteilla.

Tietojärjestelmäpalveluiden ohjaus

Ohjauksen yhdenmukaistaminen: tulevien maakuntien tarvitsemien kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden ohjaus hajautuu toimialakohtaisesti ja viranomaiskohtaisesti useisiin erilaisiin palvelumalleihin ja niiden ohjaus- ja hallintaprosesseihin. Maakuntien tietohallinnolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista tukee maakunnan käyttämien ulkoisten palveluiden ohjaus- ja kehitysmallien samankaltaisuus, jolloin muun muassa maakuntien asiakastarpeita olisi mahdollisesti tarkastella paremmin kokonaisuutena (ei vain palvelukohtaisesti) ja maakuntien oman palvelutoiminnan järjestämisen suunnittelu helpottuisi.

Kokonaisarkkitehtuuri:

Kokonaisarkkitehtuurikuvausten status: ohjausvaikutuksen aikaansaamiseksi tietohallintolain mukaan julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurista sekä toimialojen yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten suunnittelusta ja kuvaamisesta vastaavien tahojen tulisi

erikseen päättää, mitkä kuvauksista ovat tietohallintolain tarkoittamia kuvauksia sekä vahvistaa asetuksilla tai hallinnon sisäisillä määräyksillä (riippuen kuvausten soveltamisalasta) kuvausten käytöstä. Tässä yhteydessä suositellaan asiakastietolain 5 a luvussa kuvatun menettelyä vastaavan prosessin kehittämistä myös tietohallintolain tarkoittamien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten toteutukseen.

Kokonaisarkkitehtuurikuvausten laatutaso: tietohallintolain mukaisen ohjausvaikutuksen aikaan saamiseksi jatkossa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurikuvauksissa tulisi huomioida paremmin voimassa oleva lainsäädäntö tai mikäli kuvaukset ovat ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa esittää kyseinen ristiriita selkeästi.

Yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset: julkisen hallinnon viranomaisten tulisi tehdä suunnitelma tietohallintolain tarkoittamien yhteentoimivuuden kuvausta toteuttamisesta (kohteet tai prosessi jolla kuvauksia tullaan seuraavina vuosina toteuttamaan). Julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kannalta keskeistä olisi tuottaa julkisen hallinnon ja toimialatasoiset vaatimukset tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle.

Tietoturva ja varautuminen

Verkostojen kehittäminen: VAHTI -toiminnan alaisuuteen on asetettu kuntien tietoturva- jaosto edistämään kuntien tieto- ja kyberturvallisuuden sekä varautumisen kehittämistä sekä valtion ja kuntien aihealueeseen liittyvää yhteistyötä. Asian merkittävyyden vuoksi ja tarvittavan vaikuttavuuden aikaan saamiseksi asetettua jaostoa sekä sen toimintaan tukevaa verkostoa tulisi vahvistaa maakuntien edustuksella sekä varmistaa toiminnan tarvitsemat muut edellytykset.

5. Lähteet

HE 246/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

HE 150/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 11 §:n ja 13 §:n 2 momentin kumoamisesta sekä valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 4 momentin kumoamisesta

HE 190/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista sekä alueiden kehittämisen ja rakennerrahastohankkeiden rahoittamisesta.

HE 219/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamisesta

TrVM 5/2015 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö hallituksen vuosikertomuksesta 2014. TrVM 5/2015 vp — K 9/2015 vp, K 15/2015 vp.

KKV 186/2015 vp. Sisäasiainministeriön vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 186/2015 vp

Lähteet

- Galkin, D.; Kurvinen, E.; Lehtoviita, J.; Pesu, J. & Voutilainen, T.:* Kuntien ICT-palvelut ja niiden järjestäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2015.
- Kangasvieri, Jukka:* Pelastuslaitosten ict nykytilanne ja tulevaisuuden tavoitteita. Esitysmateriaali 23.2.2016.
- Kettunen, Elisa – Jalava, Tuomas:* Kuntien tietotekniikkakartoitus 2013. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2014.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto:* Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston työjärjestys (5.6.2015). <http://www.pelastuslaitokset.fi/Kumppanuusverkosto>
- Pelastusopisto:* Pelastusopiston tilinpäätös 2015 (29.2.2016, PeODno-2015-163)
- Pelastusopisto:* Pelastusopiston tilinpäätös 2014 (6.3.2015, PeODno-2015-163)
- Sisäministeriö:* Pelastustoimen taskutilasta 2010 – 2014.
- STM 2012 a:* Sosiaali- ja terveysministeriö: Terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen kokonaisarkkitehtuuri, hallintamalli (4.12.2012)
- STM 2012 b.* Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) 2012 – 2015 – Toimeenpanosuunnitelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:20.
- STM 2012 c.* Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämis- hankkeiden valtionavustukset 2012–2015 – Hankeopas (3. päivitetty laitos). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:18.
- Seppälä, Timo – Pekurinen, Markku (toim.):* Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset rahavirrat. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 22/2014. Tampere 2014.
- Tekes:* Terveyspalvelut Nyt! - Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalveluissa 2008–2015. Tekes 2015.
- THL 1/2015.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määräys 1/2015 (30.1.2015, THL/1305/4.09.00/2014)
- THL 2/2015.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määräys 2/2015 (30.1.2015 (THL/1305/4.09.00/2014)
- THL 6/2015.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Terveydenhuollon menot ja rahoitus 2013. Tilastoraportti 6/2015.
- THL 12/2015.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen kokonaisarkkitehtuuri - Periaatteet ja yhteiset linjaukset. Ohjaus 12/2015. Tampere 2015.
- THL 2/2016.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Sosiaalimenojen rahoitus 2014. Tilastoraportti 2/2016.
- THL 2016.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Sosiaali- ja terveydenhuollon paikallisen ja alueellisen tietojärjestelmäinfrastruktuurin tehostamiseksi myönnettävät valtionavustukset - valtionavustusohje (Versio 1.6, 03.03.2016)

- Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö:* Varautuminen ja jatkuvuuden hallinta kunnassa. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012.
- Työ- ja elinkeinoministeriö:* Hankkeita, toimintaa ja tuloksia – EU:n rakennerahastokausi 2007 – 2013.
- Valtioneuvosto:* Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen kyberturvallisuusstrategiasta (24.1.2013). Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö: Suomen kyberturvallisuusstrategia 2013.
- VAHTI 7/2009.* Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon tietoturvallisuuden kehittämistä. Valtion tietoturvallisuuden johtoryhmä, VAHTI. Helsinki 2009.
- VAHTI 2015.* Valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä, VAHTI: Toimintasuunnitelma 2015 – 2016 (2.6.2015).
- Valtiovarainministeriö:* SADE-hankkeiden kustannusten ja hyötyjen arvioinnin päivitys ja finalisointi, sote-palvelukokonaisuus, kustannus-hyötyarvio 10.10.2015
- Valtiovarainministeriö:* Talouskatsaus – toteutuma 2015 ja arvio 2016 Momentin 28.90.20 käyttö (JUHTA 17.2.2016)
- Valtiovarainministeriö:* Momentin 28.90.20 käyttö (JUHTA 14.4.2015)
- Valtiovarainministeriö:* LTAE 2014 ja momentin 28.90.20 käyttö (JUHTA 11.6.2014)
- Valtiovarainministeriö:* Valtion ja kuntien yhteiset tietojärjestelmähankkeet 2007-2013 (JUHTA 11.6.2013)
- Valtiovarainministeriö:* Selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle tietohallintolailla saavutetuista tuloksista 16.12.2014 (VM2438/00.00.05/2014).
- Valtiovarainministeriö:* Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin kohdealuejako v1.0 (4.4.2012)
- Valtiovarainministeriö:* Kansallisen palveluväylän viitearkkitehtuuri v2.0 (15.12.2015)
- Valtiovarainministeriö:* PerustA - perustietovarantojen viitearkkitehtuuri 30.12.2013
- Valtiovarainministeriö:* PerustA – perustietovarantojen viitearkkitehtuuri, liite 1 (30.12.2013)
- Valtiovarainministeriö:* Julkisen hallinnon arkkitehtuuriperiaatteet – määrittely v1.0 (4.4.2012)