

STO/DITI/Korhonen

18.4.2017

Asia: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Maakunta- ja soteuudistukseen liittyvät ICT -linjaukset ja ratkaisut

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä asiantuntijalausuntoa maakunta- ja soteuudistukseen liittyvistä ICT -linjauksista ja ratkaisuista. Tässä lausunnossa kuvataan hallituksen esityksen ja linjausten mukaisen digitalisaation ja ICT-palveluiden toimeenpanossa huomioitavia seikkoja sekä toimeenpanon edellyttämää ohjauksen ja muutoshallinnan rakennetta. Lisäksi tarkastellaan toimeenpanoon liittyviä kustannuksia ja niiden kohdentumista.

Sote-uudistuksen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta sekä hillitä kustannuksia. Sosiaali- ja terveyspalvelut on tarkoitus yhdistää kaikilla tasoilla asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Uudistuksella on myös tarkoitus kuroa umpeen osa julkisen talouden kestävyysvajeesta.

Tämä edellyttää erittäin merkittävää rahoitustarvetta tietovarantojen ja -järjestelmien, ICT-ekosysteemien ja toimintasuuntautuneen ICT-kyvykkyyden kehittämiseen. Tavoitteena on digitalisaatiolla mahdollistetut uudet palvelu- ja toimintamallit sekä ydintoimintaa paremmin tukevat ICT-palvelut. Rahoituksella tulee varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteentoimivuus ja tietojen saatavuus, valinnanvapauden toteuttaminen sekä ajantasainen toiminnanohjaus ja digitaalisten asiakaspalvelujen kehittäminen. Samanaikaisesti on varmistettava toimintojen jatkuvuus sekä potilas- ja tietoturvasuus. Toimeenpanossa tulee huomioida, että tietojärjestelmätyö tulee viemään resursseja laajalti useamman vuoden ajan. Tämä vaikuttaa toimijoiden muihin järjestelmiin kohdentuvien kehittämis- ja muutostarpeiden toteutukseen ja edellyttää vahvaa ohjausta, eri toimijoiden yhtenäistä toteutusta ja toimenpiteiden priorisointia.

ICT-palveluiden ja digitalisaation toimeenpanon organisointi, ohjaus ja tuottaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus antaa mahdollisuuden nykyistä vahvemmin ohjata sekä ICT-kehittämishankkeita että ICT-palveluiden tuottamista. Valtakunnallisten ICT-palveluiden ja maakunnissa tapahtuva kehittäminen on toiminnallisesti järkevää ja kustannustehokasta vain silloin, jos se perustuu yhteiseen kokonaisarkkitehtuuriin ja yhteisiin tavoitteisiin. Maakuntien ohjaus edellyttää ohjaavien ministeriöiden ja alaisten viranomaisten yhteistyötä kokonaisarkkitehtuurin rakentamisessa yli ministeriö-, toimiala- ja hallinnonalarajojen. Samanaikaisesti on kuitenkin varmistettava toiminnan kehittäminen ja substanssi-osaaminen ICT-hankkeissa. Oleellista on maakuntien tietohallinnon ohjauksen järjestäminen ja siirtymäkauden aikaisen kehittämisen toteutus yhteistyössä nykyisten sote-toimijoiden kanssa.

Hallituksen linjauksen mukaisesti maakunta- ja soteuudistuksen yhteydessä perustetaan maakuntien omistama valtakunnallinen ICT-palvelukeskus ja sen osana toimiva soteICT-kehittämiseen keskittyvä yksikkö. Perustamisen yhteydessä tulee arvioida muiden valtakunnallisten ICT-palveluiden ja tietovarantojen rooli ja palvelutuotannon yhteensovittaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta erityisen merkittävä on Kelan tuottamien Kanta-palveluiden kehittäminen ja Kelan muun palvelutuotannon tehokas käyttö uusien ICT-palveluiden kehittämisessä. Nykyisten kuntien, sairaanhoitopiirien ja muiden toimijoiden omistamien inhouse-yhtiöiden rooli verkostomaisessa yhteistyössä on selkeytettävä ja varmistettava erityisesti sote-toimintaan liittyvän osaamisen hyödyntäminen.



ICT:n merkittävimmät hyödyt muodostuvat kyvykkyydestä ja nopeudesta kehittää tulevia maakuntia ja niiden toiminnan uudistumista palvelevia digitaalisia ratkaisuja. Sosiaali- ja terveydenhuollossa perustietotekniikan ja infrapalveluiden konsolidaatiota on jo kattavasti toteutettu joko maakunnallisissa tai yli maakuntarajojen toimivissa inhouse-yhtiöissä ja muussa ICT-palvelutuotannossa. Valtakunnallisten ICT-palveluiden kehittämisessä tulisi ensisijaisesti lähteä liikkeelle maakuntien uusien tietojärjestelmäpalveluiden rakentamisesta. Näitä ovat esimerkiksi järjestäjän tietojärjestelmäratkaisut sekä valinnanvapauden toteuttamisessa ja tiedolla johtamisessa tarvittavat ICT-palvelut. Uusien ICT-palveluiden perustamisessa sekä siirtymäkauden aikana tulee hyödyntää muiden toimijoiden kumppanuutta ja niissä olevaa osaamista. Lähtökohtana tulisi olla ensisijaisesti osaamisverkoston luominen ja sen ohjauksen vahvistaminen.

ICT-palveluiden ja muutoshallinnan kustannukset ja investointitarve

Muutoksen toteuttamisen aiheuttamat tietohallinnon, digitalisaation ja ICT-palvelujen kustannukset voidaan jakaa jatkuvuuden varmistamiseen liittyviin välttämättömiin kustannuksiin sekä toiminnan kehittämistä tukevista investoinneista muodostuviin kustannuksiin. Kustannukset muodostuvat seuraavista osioista:

- Valtakunnallisen ja maakuntien valmistelun koordinointi ja ohjaus
- Kansalliset sote-kehitysinvestoinnit
- Maakuntien sote-ICT-palveluiden konsolidaatio (tehtävien ja toiminnan siirtäminen ja sopeuttaminen, jatkuvuuden varmistaminen) sekä
- Maakuntien ja valtakunnallinen sote-digitalisaatio (kehittämishankkeet ja toiminnan muutos)

Useiden asiantuntija-arvioiden mukaan kokonaiskustannukset ovat suuruusluokaltaan 1,5-2 miljardia euroa seuraavien kymmenen vuoden aikana. Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiossa on toisaalta huomattava hyötypotentialiaali ja se on myös välttämätön edellytys asiakaslähtöisten palveluiden rakentamiselle. Tätä kautta saatavat huomattavat hyödyt edellyttävät vahvaa muutosjohtajuutta ja yhteistä näkemystä sekä kehittämisen tavoitteista että rahoituksen kohdentamisesta. On huomattava, että toimeenpanon yhteydessä tarvittavat investoinnit aiheuttavat myös jatkuvia käyttökustannuksia. Säästöt eivät siis ensisijaisesti synny ICT-palveluiden tehostumisesta vaan sote-toiminnan muutoksesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on menossa useita merkittäviä digitalisaatiohankkeita, joiden yhteensovittaminen uudistukseen on varmistettava. Valinnanvapauden toteutuksen osalta on ratkaistava yhtiöittämisen vaikutus nykyisten maakunnallisten ja käyttöönottovaiheessa olevien asiakas- ja potilastietojärjestelmien käytön laajuuteen. Eriyttämisestä mahdollisesti seuraavat toiminnalliset ja integraatiohaasteet sekä lisäkustannukset voivat olla merkittävät.

Maakunta- ja soteuudistuksen toimeenpano tulee toteutumaan vaiheittain ja on selvää, että vuoteen 2019 mennessä pystytään toimeenpanemaan vain osa halutuista toimenpiteistä. ICT-ratkaisujen kustannustehokkuus edellyttää siksi välitöntä ja suunnitelmallista priorisointia siitä, mitä ja missä vaiheessa toteutetaan. Esimerkiksi valtakunnallisten palveluiden rakentamisen tai maakuntien sisäisen tietojärjestelmien yhtenäistämisen kustannukset suhteessa myöhemmin tapahtuvaan kehittämistyöhön voivat olla merkittävät, jos muutokset käynnistetään ilman yhteistä näkemystä tavoiteltavasta kokonaisarkkitehtuurista. Myös julkisella sektorilla on siirrettävä painopiste ICT-palvelutuotannosta toimintaa aidosti kehittävään osaamiseen ja digitalisaation toimeenpanoon.

Toimeenpanossa johtamisen, palvelujen ja toiminnan kehittämisvastuun tulee siksi olla varsinaisesta toiminnasta vastaavilla organisaatioilla ja rakenteilla. Valtakunnallisella ohjauksella tulee varmistaa, ettei päällekkäisiä hankkeita ja investointeja tehdä valtakunnallisesti tai maakunnissa. Yhteisen ohjausmallin tulee ottaa kantaa esitettyihin kehittämiskohteisiin ja sovittaa ne yhteen. Työssä tarvitaan sekä toiminnan ja uusien palvelumallien osaamista että toteuttamiskykyä ja uutta verkostomaisen palvelutuotannon mallia.

Tietojärjestelmäratkaisujen hallitun toteuttamisen varmistamiseksi toimeenpanolle on varattava riittävästi aikaa ja se on vaiheistettava. Tietojärjestelmämuutosten osalta keskeiseksi muodostuvat siirtymäsäännökset.



Maakunta- ja soteuudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntien ICT-palveluihin ja niiden kustannustehokkuuteen. Rinnakkain maakunta- ja soteuudistuksen valmistelun yhteydessä tulisikin käynnistää kuntien ICT-palvelutuotannon kehittäminen ja arvioida myös yhteisen palvelutuotannon toteutusvaihtoehdot.

Tämä lausunto on valmisteltu yhteistyössä soteICT-kehittämisyhtiön valmistelusta vastaavan projektijohtaja Urpo Karjalaisen (ELY-keskus) kanssa.

Tietohallintoneuvos Maritta Korhonen

JAKELU Valtiovarainvaliokunta

TIEDOKSI Sosiaali- ja terveysministerin esikunta
Peruspalveluministerin esikunta
Sosiaali- ja terveystieteiden osasto, osastopäällikkö
Sosiaali- ja terveystieteiden osasto, DITI

