



Julkisen hallinnon ICT osasto/
Lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara
Projektipäällikkö Tomi Hytönen

Viite: Eduskunnan hallintovaliokunnan kokous 4.5.2017

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön edustajia asiantuntijakuulemiseen sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon aiheesta teemalla digitalisaatio, tietojärjestelmät ja tietohallinnon ohjaus.

Valtakunnalliset ICT-järjestelmät

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä hillitä palveluista aiheutuvia kustannuksia kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä. Tästä näkökulmasta kaikki tavoitteet ja toimet, jotka lisäävät sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kustannusvaikuttavuutta ja jotka parantavat sote-palvelujen saatavuutta ja laatua, ovat tuettavia. Tärkeitä ovat myös toimenpiteet, jotka lisäävät kaikkien Suomessa asuvien yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa palvelunkäyttäjien julkisin varoin rahoitetussa sosiaali- ja terveystalvotusjärjestelmässä.

Uudistuksen onnistumisen kannalta on keskeistä tietojärjestelmien luotettavuus ja käytettävyys, jotta maakunnat pystyvät ohjaamaan vastuullaan olevia palveluita sekä uutta valinnanvapausjärjestelmää tavoitteidensa mukaisesti. Ottaen huomioon maakuntaudistuksen ja valinnanvapausmallin voimaantulon ajankohdan ja niitä edeltävän lyhyen valmisteluajan, tietojärjestelmien toteuttaminen lainsäädännön ehdotettuun voimaantumiseen mennessä on vaativa tehtävä. Niiden toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisia ja hankkeistettuja toteuttamissuunnitelmia, joiden valmistelu on vielä kesken. Joka tapauksessa yhteiskäyttöisten valtakunnallisten tietojärjestelmien käyttö tulisi olla velvoittavaa, jotta nykyinen pirstaleinen tietojärjestelmäkokonaisuus pystytään välttämään.

Asiakkaan valinnanvapauden toteuttamiseksi tarvittavien valtakunnallisten tiedonhallintapalvelujen toteuttamisen tapa on vielä ratkaisematta. Kansaneläkelaitoksen toteutusvastuulle on ehdotettu asiakkaan valinnan toteuttavaa palvelua, mikä on kannatettavaa. Kansaneläkelaitoksen roolia valinnanvapauden tiedonhallintapalvelujen toteuttajana on tarkoituksenmukaista laajentaa ja monipuolistaa. Kansaneläkelaitoksen roolin laajennus edellyttäisi, että se olisi tältä osin valtioneuvoston ohjattavissa.

Hallinnon yhteiset sähköisen asioinnin tukipalvelut (Suomi.fi –palvelut) on rakennettu hyödynnettäväksi lähtökohtaisesti kaikissa julkisen hallinnon sähköisissä palveluissa. Tukipalvelujen kustannukset katetaan keskitetysti valtion varoista siten, että ne ovat käyttäjäorganisaatioille pääsääntöisesti maksuttomia. Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (KaPA-laki) mukaan mm. valtion hallintoviranomaiset, virastot ja laitokset sekä kunnalliset viranomaiset ovat velvollisia hyödyntämään tukipalveluja. Lakiin on tarkoitus lisätä käyttövelvollisuus myös maakuntien viranomaisille. Palveluja on lupa hyödyntää myös muutoin julkista hallintotehtävää hoidettaessa, ja monilta osin julkista tehtävää hoidettaessa ja myös yksityisessä palvelutoiminnassa. Tarkoitus on valmisteilla olevassa valinnanvapauslainsäädännössä täydentää yhteisten sähköisen asioinnin tukipalvelujen käyttöä myös valinnanvapausjärjestelmän mukaisiin palvelun tuottajiin.

Valtiovarainministeriön lähtökohtana on ollut, että sosiaali- ja terveydenhuollon (ml. valinnanvapaus) sähköisissä palveluissa hyödynnetään täysimääräisesti KaPA-laissa tarkoitettuja Suomi.fi -palveluja eikä rakenneta päällekkäisiä ratkaisuja. KaPA-lain mukaiset tukipalvelut ja niiden hyödyntäminen tulee ottaa huomioon maakuntien sähköisten palvelujen suunnittelussa.

Kansallinen ja alueellinen ICT-muutostuki ja tuki sote digitalisaatiolle

Valtion vuoden 2017 talousarvioon sisältyy maakuntaudistuksen ICT-muutostuki ja kehitysinvestoinnit maakuntien ICT-valmisteluun sekä lisäksi valtakunnalliset tukitoimet, VM:n pääluokassa yhteensä 7 milj. euroa. ICT-muutostuki koostuu valmistelusta, kansallisesta muutostuesta ja alueellisesta muutostuesta.

Vuoden 2017 talousarviossa on maakuntien esivalmisteluvaiheen ICT-valmistelun tukemiseksi varattu määrärahaa 5 milj. euroa, josta osa voidaan myöntää jo ennen väliaikaishallinnon perustamista. Parhailaan on käynnissä avustuskierrros, jonka perusteella esivalmistelun ICT-valmistelua avustetaan maakuntien liitoille n. 3 milj. eurolla. Avustuksella tuetaan maakuntien liitoissa tehtävää ja hankittavaa työtä ja asi-
antuntijapalveluja mm. ICT:n nykytilan kartoitusten ja kuvausten toteuttamiseen, väliaikaishallinnon ICT:n suunnitteluun ja arkkitehtuurityön sekä kehittämisen projektointiin.

Vuoden 2017 talousarvioon varatusta valmisteluvaiheen ICT-määrärahasta loppuosa on suunniteltu jaetavaksi väliaikaishallinnon toiminnan käynnistämisen yhteydessä. Tämä määräraha sisältää tukea alueellisille ICT:n tukitoimenpiteille (n. 2 milj. euroa). Maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen kustannuksiin (ns. väliaikaishallinnon rahoitus) on varattu lisäksi määrärahaa VM:n pääluokassa 9 milj. euroa.

Valtakunnallisilla toimenpiteillä (VM:n pääluokassa n. 1 milj. euroa) toteutetaan mm. maakunta-
arkkitehtuurin suunnittelutyö sekä toimintamalleja maakuntien väliaikaishallinnon tueksi. Maakuntien ICT-palvelukeskuksen perustamiseen on vuoden 2017 talousarvioon varattu Keha-keskukselle 1 milj. euroa.

Vuosien 2018 – 2021 JTS-valmistelussa valtiovarainministeriö on tehnyt esityksen väliaikaishallinnon ja maakuntien ICT-valmistelun tukemiseksi n. 21,6 milj. eurolla. Lisäksi maakuntahallinnon perustamiseen ja kuntien muutoksen tukemiseen on esitetty varattavaksi rahoitusta kehyskaudelle n. 140 milj. euroa. ICT-palvelukeskuksen perustamiseen on esitetty varattavaksi rahoitusta n. 5,5 milj. euroa ja konsolidointityölle on esitetty varattavaksi rahoitusta 86 milj. euroa. Vuosille 2017-2019 arvioitun muutostuen maakuntien tietohallinnon perustamiseen ja organisointiin on arvioitu erillisselvityksissä olevan suuruusluokaltaan oikea. ICT palvelukeskuksen toteuttaman konsolidoinnin osalta rahoitus on riittävä, jos palveluiden tuottamista jatketaan ilman suurempia muutoksia. Tiukan aikataulun vuoksi toimeenpanoon on lähdeävä jo 2017, ja tämä nostaa vuodelle 2017 arvioituja kustannuksia. Vuoden 2017 lisätalousarviossa on mahdollisesti tarkastelussa maakuntien ICT-muutostuen tason nostotarve maakuntien väliaikaishallinnon ICT:n perustamisen/resursoinnin ja rajatun ICT-konsolidoinnin toteutuksen tukemiseksi.

Sote ICT-valmistelun tukemiseen on varattu rahoitusta VM:n pääluokassa v. 2017 talousarviossa n. 3 milj. euroa. VM ja STM on myös tehty esitykset sote ICT:n rahoitustarpeista JTS 2018-2021 esitykseensä. STM on esittänyt maakuntien ICT-palveluiden konsolidointiin varattavaksi rahoitusta 370 milj. euroa, joka on arvioitu erillisselvityksessä riittäväksi, mikäli käyttöön ei tule kokonaan uusia asiakas- ja potilastietojärjestelmiä. Uusien asiakas- ja potilastietojärjestelmien ja valtakunnallisen digitalisaation kehittämisen kustannukset kehyskaudelle 2018-2021 on arvioitu eri yhteyksissä olevan luokkaa 1 – 1,6 mrd euroa. VM:n ja STM:n esittämiin rahoitussuunnitelmiin on tällä hetkellä esitetty varattavaksi rahoitusta n. 1,05 mrd euroa vuosille 2018-2024.

ICT-palvelukeskusvalmistelu

ICT-palvelukeskuksen tavoitteena on luoda säästöjä, yhtenäistää toimintatapoja ja tarjota parasta osaamista kaikkien maakuntien käyttöön. Palvelukeskus tarjoaa mahdollisuuden toiminnan uudistamiseen sekä yhteiseen kehittämiseen sekä konsolidointiin. Tehokkaasti toteutettuna palvelukeskuksen on arvioitu voivan alentaa sote- ja maakunta ICT:n vuosikustannuksia 10 % (50-60 milj. euroa/v) ja vähintään 5 %. Merkittävä säästö tulee kuitenkin muualta eli digitalisaation ja toimintatapojen muuttamisen kautta, joita mahdollistavia ratkaisuja palvelukeskus voi kehittää ja toimeenpanna asiakkailleen. Näiden säästöjen lopullista suuruutta on vaikea arvioida.

Hallituksen esityksen mukaisesti maakuntien valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa tietotekniikka-, tietojärjestelmä-, tietohallinto- ja integraatiopalveluja sekä näihin liittyviä kehittämisspalveluja. Palvelukeskus tuottaa palvelut itse tai hankkii ne muilta palveluntuottajilta (maakuntien in house toimijat ja markkinatoimijat). Palvelukeskusten asiakkaita ovat maakunnat, maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt sekä sellaiset maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.¹ Myös valtio voi olla asiakas. ICT-palvelukeskuksella olisi asiakasneuvottelukunta.

Voimaanpanolain 40 §:n mukaisesti palvelukeskusten osakkeet siirtyvät maakunnille 1.1.2019 mennessä. Vain ICT palvelukeskuksen osakkeista 10 % jää valtiolle omistajien in house yhteistyön mahdollistamiseksi. Tila- ja ICT-palvelukeskuksissa valtiolla on yksi yhtiöjärjestyksessä määritelty erilainen osake. Osakkeet antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttaminen ilman valtion suostumusta, vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismääristä sekä oikeuden hallituksen jäsenen nimeämiseen. Valtio voi näin puuttua palvelukeskuksen kannalta haitalliseen kehitykseen kuten ylivelkaantumiseen ja tarpeettomiin investointeihin. Tämä on perusteltua koska valtio toimii maakuntien ja sitä kautta palvelukeskusten rahoittajana mm. investoinneissa, joita palvelukeskukset toteuttavat maakunnille.

ICT-palvelukeskuksella tavoitellaan maakuntien palvelujen digitalisaation vahvaa edistämistä, jonka kautta saavutetaan myös toiminnallisia ja laadullisia parannuksia maakuntien toiminnassa sekä kustannustehokkuutta ICT- palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa. Nykyisten sote- toimijoiden (kuntayhtymät ja kunnat) tietojärjestelmä- ja sopimuskirjo on erittäin laaja (useita tuhansia) ja kustannustehokkuus vaihtelee. Kehittämishankkeiden osalta valtakunnallisuutta on tavoiteltu mutta siinä ei merkittäviä laajoja hankkeita ole ollut (poikkeuksena ovat KELAn valtakunnalliset palvelut). Kollektiivinen vapaaehtoisuus ei ole johtanut laajaan yhteistyöhön ja kustannussäästöjen hakemiseen.

Palvelukeskus tuottaa palveluita maakunnille, maakuntien määräysvallassa oleville yhteisöille sekä maakunnan tytäryhteisöille, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Palvelukeskus ei tule tuottamaan ICT-palveluja vapailla markkinoilla toimiville organisaatiolle pois lukien maakuntalain 118 § 4 momentin kohta, joka koskee palvelukeskuksen palveluvelvoitetta eräissä erikseen määritellyissä palveluissa.

Palvelukeskus ei ole toimijana päällekkäinen muiden julkisen hallinnon yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tuottavien organisaatioiden kanssa. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin asiakkaina ovat valtion virastot ja laitokset. Hallinnon yhteisiä sähköisen asiointin tukipalveluja pääasiassa tuottaa Väestörekisterikeskus, ja myös maakunnat käyttävät näitä palveluja, jolloin maakuntien ICT-palvelukeskus ei tule tuottamaan vastaavia yhteisiä palveluja.

Palvelukeskus toimii yleisen hyödyn tarkoitukseen perustettuna julkisoikeudellisena laitoksena siten, ettei sen toiminta aiheuta häiriötä markkinoilla tai ei estä markkinoita toimimasta. Palvelukeskuksen palveluiden tuotanto- ja hankintapa järjestetään siten, että se mahdollistaa hankintalain mukaisen tarjousmenettelyn ja markkinoiden tarjontapotentialin hyödyntämisen. Palvelukeskus hankkii valtaosan palveluista joko markkinatoimijoilta tai maakuntien in house yhtiöiltä. Oma tuotto keskittyy kehittämiseen ja valtakunnallisten järjestelmien palvelutuotantoon. Palveluissa, joita on hankittavissa kilpailuilta markkinoilta (kuten perustietotekniikka), palvelukeskus toimii maakuntien yhteishankintayksikkönä mahdollistaen usean toimittajan puitejärjestelyt. Lisäksi esimerkiksi asiantuntijapalveluissa ja tietojärjestelmäkehityksessä voidaan ottaa käyttöön uusi hankintalain mahdollistama sähköinen, dynaaminen puitejärjestely. Puitejärjestely mahdollistaa jatkuvasti uusien toimittajien mukaan tuleminen palveluiden tuottamiseen. Palvelukeskukseen tulnaisi soveltamaan maakuntalain perusteella julkisuuslakia, jota ei sovelleta esim. yksityisissä ja kunnallisissa osakeyhtiöissä.

Palvelukeskuksia käytetään laajasti yksityisellä ja julkisella sektorilla toimintojen kokoamisessa, toimintamallien uudistamisessa ja toiminnan kehittämisessä. ICT palvelukeskus toimii maakuntien yhteisenä kehittäjänä ja ICT:n konsolidoijana. Palvelukeskuksen puuttuminen merkitsee, että sote- ja maakuntaudistuk-

¹ Palvelukeskuksen tulee maakuntalain 118.4 §:n perusteella kuitenkin ylläpitää ja tarjota maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveystalouden palveluja tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja, jos se on välttämätöntä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 58 §:n mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi.

selle asetettavien digitalisointitavoitteita saavuttaminen lykkäytyy kustannusten toteutuessa ja toimintatapojen yhtenäistämistä ei saada ajoissa käynnistettyä ja maakunnat kehittävät omat erilliset ratkaisunsa.

Palvelukeskuksen valmistelu on käynnissä ja siitä vastaa Elyjen ja TE-toimistojen Keha-keskus. Valmistelua ohjaa valtiovarainministeriön asettama johtoryhmä. Vuoden 2017 talousarvioon on varattu rahoitus palvelukeskusvalmistelulle (perustaminen ja käynnistämisen rekrytoinnit) ja valmistelua koskeva esitys on sisällytetty JTS 2018-2021. Palvelukeskus on tarkoitus perustaa 1.7.2017 mennessä.

Palvelukeskuksen keskeisten palveluiden käyttövelvoitteesta on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen valmistelu on käynnissä. Maakuntien tulisi käyttää tai hankkia asetuksessa määriteltyjä palvelukeskuksen järjestämiä tai sen kilpailuttamia ICT-palveluja.² Palvelukeskus ei pääsääntöisesti itse tuota palveluja vaan yhteishankintayksikkönä kilpailuttaa palvelut maakuntien puolesta markkinoilta ja maakunnat saavat täten tehdä itse suoraan sopimukset puitetoimittajien kanssa. Näin ollen toiminnan joustavuuden ei pitäisi kärsiä tai vähentää mahdollisuuksia asiakaskohtaiseen räätälöintiin. Käyttövelvoitteella tähdätään ennen kaikkea maakuntien parhaiden käytäntöjen yhteiseen kehittämiseen ja toiminnan uudistamiseen, joka ei valitettavasti ole nykyorganisointitavalla edennyt kaikissa maakunnissa. Tavoitteena on myös tietojärjestelmien ja niihin liittyvien palveluiden pirstoutumisen pysäyttäminen ja tiedon yhteentoimivuuden lisääminen.

Palvelukeskusorganisaatio tarvitaan tuottamaan valtionhallinnosta (esim. Elyiltä ja Aveilta) siirtyvien valtakunnallisten palveluiden tietojärjestelmäpalvelut valtion asettamien palveluvelvoitteiden mukaisena. Nämä palvelut tulisivat olemaan käyttövelvoitteen piirissä.

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty yksilöityjä arvioita palvelukeskuksien perustamisella saavutettavista hyödyistä, mutta niitä on pyritty arvioimaan palvelukeskuksen liiketoimintasuunnitelmassa. Samoin selvitykset palvelukeskusten perustamisen kustannuksista, markkinavaikutuksista sekä palvelukeskusten perustamista koskeva kilpailuoikeudellinen ja EU:n hankintadirektiivin mukaisuutta koskevaa arviointia on tehty liiketoimintasuunnitelmaa valmisteltaessa.

Valtionhallinto on pystynyt vähentämään talous- ja henkilöstöhallinnon työmääriä (30-40 %) ja myös ICT-kustannuksia viimeisen 10 vuoden aikana tietojärjestelmien konsolidoinnilla ja yhteisillä prosesseilla sekä tehtävien keskittämällä palvelukeskukselle. Maakunnissa voidaan hallinnon ja tukitoimintojen tietojärjestelmissä saavuttaa vastaavanlaisia tuloksia mutta tämän alueen säästöjen toteutuminen edellyttää määrätietoista muutoksen läpivientiä, hyötyjen johtamista ja onnistunutta toimeenpanoa. Hyötyjen realisoituminen edellyttää myös onnistunutta toiminnan muutosohjelmaa ja henkilöstömäärän sopeuttamista. Järjestelmämuutokset eivät itsessään takaa hyötyjä. Suurimmat hyödyt saadaan toiminnan kehittämällä ja digitalisoinnin avulla.

Tietohallinnon ohjaus ja yhteinen arkkitehtuuri

Sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteena olevan asiakaskeskeisen palveluintegraation onnistuminen vaatii mahdollisimman täydellistä tietojen ja tietojärjestelmien integraatiota. Tavoitteen toteuttamista voidaan edistää yhtenäisellä tiedonhallinnalla, tietohallinnon ohjauksella sekä yhteisten tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen käytöllä. Tämä edellyttää määrätietoisen ohjauksen lisäksi maakuntien ja valtion välistä yhteistyötä toiminnan kehittämisessä.

Toiminnan, tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ja integraation varmistamisen keinoja ovat arkkitehtuurisuunnittelu, yhtenäiset tiedon yhteentoimivuuden määritykset ja tiedonhallinnan käytännöt, yhteiset palvelut ja tietojärjestelmät sekä rahoituksen ja investointien ohjaus ja hallinta.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien tietohallinnon ohjaukseen sovellettaisiin julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettua lakia (634/2011, tietohallintolaki). Tietohallintolain mukaisia valtiovarainministeriön yleisen ohjauksen ja ministeriöiden toimialakohtaisen ohjauksen keinoja ovat kokonaisarkkitehtuuri ja yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Maakuntien toiminnallisista tavoitteista lähtevä arkkitehtuuri

² Hankintatoimessa palvelukeskus tekisi omien hankintojen lisäksi yhteistyötä Hansel Oy:n kanssa. Maakuntien vapaaehtoisuuteen perustuvasta mahdollisuudesta käyttää Hanselin hankintapalveluita ja sen kilpailuttamia sopimuksia on valmisteilla lainmuutos.

tehtuurisuunnittelua toteutetaan kartoittamalla lähtötilanne, laatimalla maakuntien yhtenäistä toimintaa tukeva viitearkkitehtuuri sekä kehittämällä julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria yli toimiala- ja hallinnon-alarajojen. Maakuntien arkkitehtuurin suunnitteluprojektin tavoitteena on muodostaa maakuntauudistusta tukeva yhteinen käsitys maakuntien palveluiden, niitä toteuttavien prosessien sekä maakunnan organisaatorajat ylittävien prosessien rajapintojen (mm. valtio - maakunta - kunta) tavoitetilasta. Maakuntien arkkitehtuurityön hankkeistaminen on parhaillaan käynnissä ja viitearkkitehtuurin valmistelu käynnistyy touku-kuussa.

Yhteisten tietojärjestelmien ja sähköisten palvelujen tuottamista ja käyttöä ja niiden avulla saavutettavissa olevan yhteentoimivuuden ja yhtenäisyyden toteuttamisessa on palvelukeskuksella merkittävä tehtävä.

Tietohallintolain säännöksiä vahvistaa ja täydentää maakuntalaki- ja järjestämislakiehdotuksiin sisältyvät säännökset taloudellisesti merkittävien investointien, joihin kuuluvat myös suuret ICT-investoinnit, suunnittelusta ja ohjauksesta. Maakuntataloudesta osana julkisen talouden suunnitelmaa ja maakuntien yhteistyöalueiden taloudellisesti merkittävistä ja muuten laajakantoisista investoinneista on säädetty maakuntalaissa (3 luku, 11 ja 12 §:t)). Järjestämislaissa (19 §) on säännös sote tietojärjestelmäpalveluiden ja tiedonhallinnan muutosten ja uudistusten edellyttämästä valtioneuvoston päätöksestä, Nämä säännökset kohdistuvat merkittäviin investointeihin ja antavat valtioneuvostolle mahdollisuuden tarvittaessa suoraan ohjata ICT-investointien toteuttamista maakunnissa.

Sote- ja maakunta -ICT:n investointien tarpeet ja hyötyjä aikaansaavat ratkaisut vaativat vielä selvittämistä

Tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämisellä ja toiminnan kehittämällä digitalisoinnin avulla sekä asiakas-keskeisten sähköisten palvelujen käyttöönotolla saadaan odotettuja positiivisia kustannusvaikutuksia. Tavoitellut vaikutukset toteutuvat vasta toiminnan pitkäjänteisen kehittämisen ja uusien toimintamallien käyttöönoton tuloksena. Hyötyjen saamisen edellytyksenä on myös mittavien kehittämispanostusten osoittaminen toiminnan digitalisointiin ja toisaalta investointeja yhtenäisiin tietojärjestelmäratkaisuihin. Monet järjestelmät ovat kuitenkin elinkaarensa päässä, joten ne olisi uusittava joka tapauksessa. Aikaisemmista rakennemuutoksista saatujen kokemusten perusteella ICT-investointien takaisinmaksuaika on melko pitkä, ja niiden avulla saatavat toiminnan hyödyt toteutuvat täysimääräisesti usein vasta noin 5–10 vuoden päästä.

Eri selvityksissä on arvioitu kuntien ja kuntayhtymien sote-ICT:n kokonaiskuluiksi n. 599 milj. euroa (budjetoidut kokonaiskulut v. 2016, v. 2015 toteuma 556 milj. euroa). Karkeasti laskettuna kustannuksista n. 42 % on ohjelmistojen käyttöoikeuksien ja ylläpidon kustannuksia, n. 23 % henkilöstömenojen kustannuksia ja n. 15 % laitteiden kustannuksia. Hallinnon tietojärjestelmien kustannus on noin n. 15 %. Kehittämisen osuus kokonaiskustannuksista on n. 100 milj. euroa (20 %), valtaosa kustannuksista koostuu ylläpidosta ja käytöstä ts. kustannuksista joita joka tapauksessa joudutaan maksamaan.

JTS kaudella 2018-2021 uudistuksessa kehittämiskustannukset kohdistuvat arviolta 90 % sote ICT:n ja digitalisoinnin kehittämisen kustannuksiin. Maakuntien ICT:n perustamisen kustannus ja perustamisen yhteydessä tehtävä konsolidointi on n. 10 % kustannuksista. Sote ICT:n kehittämisen ja digitalisaation kustannus on arvioitu suuruusluokkaan 1,0 – 1,6 mrd euroa, Maakuntien ICT:n perustamisen kustannukset on arvioitu suuruudeltaan 100 – 160 milj. euroa konsolidoinnin laajuudesta riippuen.

STM on arvioinut JTS-valmistelun yhteydessä sote-uudistuksella tavoiteltavista säästöistä digitalisaatioon perustuvia eli digisidonnaisia olevan 2.5 mrd 10 vuoden aikajaksolla. Pohjana käytetyissä kustannushyötylaskelmissa on arvioitu säästöjen muodostuvan ensisijaisesti toiminnan muutoksesta. Esimerkkejä säästöjen kohdentumisesta vuositasona on Apotin laskentamallissa Uudenmaan maakunnassa: Kirjaamiseen käytetyn ajan väheneminen (arvio 27 milj.), hoitopäivien väheneminen (arvio 20 milj.), vastaanottokäyntien väheneminen (määrä ja kesto) (arvio 12 milj. ja 14,6 milj.), haittatapahtuma kaatumiset määrän vähentyminen (arvio 11,3 milj.), päällekkäisten tutkimusten määrän väheneminen (arvio 6 milj.) ja saneluiden määrän väheneminen (arvio 5,7 milj.). Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmissä rekisterinpitoon, suositusten käsittelyyn ja tiedon integraatioon liittyvien säästöjen osuus vuositasona on arviolta 5 milj. Potilastietojärjestelmien osalta sekä Una- että Apotti-hankkeessa on arvioitu investoinnin tulevan kannattavaksi vuosikustannusten vähenemisen takia kymmenessä vuodessa. Ylläpidon kustannussäästön mahdolli-

suus uusissa järjestelmissä on arvioitu n. 5 % suuruiseksi nykyisestä kustannustasosta (n. 15 milj. euroa/v).

Säästöjen toteuttaminen vaatii maakunnissa erittäin voimakasta muutosjohtamista heti maakuntien tultua perustettua ja sen pitää jatkua vuosikymmenen. Pelkät investoinnit digitaalisuutta mahdollistavaan teknologiaan eivät riitä. Kehitysinvestointien ja konsolidointien osalta on arvioitava saavutettavien hyötyjen kautta kriittisesti millä alueilla vanhenevaa tekniikkaa on järkevää kehittää ja laajentaa yhteisten järjestelmien siirtymäaikana. Siirtymäaikana myös kevyet ratkaisut voivat olla vaihtoehtona. Alkuvaiheessa päällekkäisten järjestelmien olemassaoloa ei voida välttää, mutta niistä pitää pyrkiä eroon nopeasti uusien järjestelmien valmistuessa vanhojen järjestelmien ylläpitokustannusten poistamiseksi ja nettokustannusten alentamiseksi.

Sote- ja maakuntauudistukselle on asetettu erittäin kunnianhimoiset tavoitteet niin toiminnan yhtenäistämisen kuin kustannusten alentamisen alueilla. Näiden tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiksi on esitetty investointitarpeita niin hallinnollisiin kuin potilas-, sosiaali- ja terveydenhuollon ym. järjestelmiin.

Merkittävistä uusista sote- ja maakunta -ICT:n investoinneista, joita on suunniteltu valtion rahoitettavaksi, ei ole vielä esitetty riittäviä kustannus-hyötyanalyyskejä, joiden pohjalta on mahdollista arvioida uudistusten taloudellinen järkevyys, hyötyjen saavuttamisen edellyttämä aikataulu ja investointien keskinäinen tärkeysjärjestys.

Lähtökohtaisesti uudistuksella tavoiteltavien hyötyjen johtaminen tulee miettiä ennakolta ja määritellä samalla, missä on toimivalta edellyttää maakunnissa tapahtuvaa toiminnan muutosta ja johtaa muutosta. Jos näin ei toimita, toteutuvat investointien kustannukset etupainotteisesti mutta samalla kasvaa riski, että hyödyt jäävät saavuttamatta. Näkökulma on tärkeä, koska hyödyt ennakoidaan yleensä saatavan kehyskauden 2018-2022 jälkeen mutta kustannukset ajoittuvat em. kehyskaudelle. Esimerkiksi Apotti-järjestelmän suunnittelu aloitettiin v. 2012 ja ensimmäiseen käyttöönottoon päästään v. 2018 lopulla ja käyttöönotot jatkuvat 2020 loppuun saakka. Näin olleen minkä tahansa muun uuden asiakas- ja potilastietojärjestelmän kohdalla voidaan olettaa vastaavaa aikataulua.

Maakuntien ICT:n yhteentoimivuuden ja tietojen yhtenäisyyden toteuttaminen, yhteisten toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto sekä tietojärjestelmien konsolidointi sekä nykyisten valtakunnallisten tietojärjestelmien tuottamien palveluiden ylläpito ja kehittäminen vaativat investointeja. Tässä vaiheessa on realistista todeta, että ennen maakuntien aloittamista hyvin rajallinen määrä kehittämistä on mahdollista toteuttaa jo pelkästään resurssinäkökulmasta. Alkuvaiheen keskeiset panostukset on suunnattava palveluiden häiriöttömän jatkumisen turvaamiseen ja keskeisiin ensivaiheen tietojärjestelmien konsolidointeihin sekä uudistuksen hyötyjä pääasiassa toteuttavien projektien kustannus-hyötysuunnitteluun ja toteutusvalmiuksien lisäämiseen.

Laajempi yhteinen kehittäminen vaatii tuekseen yhteisiä näkemyksiä ja johtamista, jotka eivät ole uudistuksen nykyvaiheessa riittävän kypsiä. Verkostotoiminta ei ole kokemuksen perusteella tehokas toimintamalli yhteisten ratkaisujen ja toimintamallien käyttöönotolle. ICT-palvelukeskus tai sen kehittämisyritys ei kuitenkaan pysty aikaansaamaan muutosta yksin vaan se edellyttää niin maakuntien kuin keskeisten ministeriöiden tuen ja toimintamandaatin muutoksen toteuttajalle.

Edellä mainitusta huolimatta nykyisten ja muutoksen yli jatkuvien palveluiden tuottamiseen käytettävien tietojärjestelmien skaalaaminen useammalle maakunnalle ja tietojen yhteentoimivuus maakuntien välillä on tarpeen toteuttaa ensimmäisten ratkaisujen osalta jo muutosvaiheen organisaatioiden ja palvelukeskuksen/in house toimijoiden kesken ennen maakuntien aloittamista. Maakuntakohtaiset ICT-investoinnit niin perustietotekniikassa kuin yhteisten palveluiden alueilla tulee pyrkiä välttämään.

Sairaanhoitopiirien ja kuntayhtymien in house ICT-tuotannossa on ennakoitavissa tarve poistaa ylikapasiteettia ja päällekkäisiä ylläpito- ja kehittämiskustannuksia, joita muodostuu mm. kun osa sotesta siirtyy markkinoille tuotettavaksi. Mikäli in house yhtiöillä ja markkinoiden käytöllä halutaan vaikuttaa uudistuksen kustannustehokkaaseen toteuttamiseen, tulee palvelukeskuksella olla keskeinen rooli arvioitaessa palveluiden skaalaamistarpeita ja edellytyksiä hyödyntää markkinoita. Kokonaisuuden ohjauksessa on varauduttava siihen, että valtioneuvostolla tai valtiovarainministeriöllä on mahdollisuus esim. asetusten avulla ohjata kriittisten muutosten toimeenpanoa (valtakunnalliset/merkittävät ICT investoinnit) ja tuottavuutta li-

säävien toimintamallien käyttöönottoa, jotta sirpaleiselta kehittämiseltä, monenkertaisilta investoinneilta ja maakuntakohtaisilta malleilta voidaan tulevaisuudessa välttyä.

Sote- ja maakuntadigin toimeenpanoa tukeva organisoituminen

Maakuntaudistus on siirtynyt osin toimeenpanovaiheeseen ja maakuntien väliaikaishallinnon perustaminen on tapahtumassa joidenkin kuukausien päästä. Maakuntien on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2019. Tähän on aikaa vajaan 21 kuukautta.

Valmistelun toimeenpanokykyä kasvatetaan ja tätä varten myös sote- ja maakuntadigin organisointia ollaan kehittämässä projektinjohtaja Tuomas Pöystin johdolla niin, että strateginen linjanveto ja operatiivinen ohjaus tuodaan yhteiseen ohjausryhmään. Samalla erilliset sote- ja maku digiprojektiryhmät päättäisivät työnsä. Muutoksessa siirrytään työryhmätyyppisestä työskentelystä toimeenpanoa tukevaan valmisteluun ja päätöksentekoon sekä kokonaisuuksien hankkeistamiseen. Muutos edellyttää toimeenpanon selvää resursointia eri tasoilla kuten ministeriöissä ja maakuntavalmistelussa sekä tiivistä valmisteluyhteistyötä.