

3.5.2017

Karri Vainio

Hallintovaliokunnan kuuleminen 4.5.2017

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

Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto

Yleistä

Toimivat tietojärjestelmäratkaisut ja tiedonkulku muodostavat sote- ja maakuntauudistuksen onnistuneen toimeenpanon keskeisen edellytyksen. **Sote- ja maakuntauudistuksen hallitulla toimeenpanolla** sekä tämän yhteydessä tehtävillä kehittämistoimenpiteillä **on mahdollisuus edistää maakuntien vastuulle siirtyvien palveluiden asiakaslähtöistä digitalisointia** sekä palveluiden saatavuuteen, vaikuttavuuteen sekä kustannuskehityksen hillintään liittyvien tavoitteiden saavuttamista.

Digitalisaation mahdollisuuksien nykyistä laajempi hyödyntäminen sekä tietojärjestelmäratkaisujen uudistaminen edellyttää tietohallinto-osaamista jota on haastavaa ylläpitää nykyisissä organisaatiokenteissa. Myös nykyinen tietojärjestelmien monilta osin pirstaleinen toteutusmalli on aiheuttanut haasteita mm. yhteentoimivuuden varmistamisessa. **Tehtävien ja osaamisen kokoaminen sekä tietojärjestelmäratkaisujen yhtenäistäminen maakunnallisesti on nähty myös tietohallinnon ja tietojärjestelmäratkaisujen osalta toimivaksi perustaksi.**

Uudistuksen toteutus tulee lisäämään huomattavasti tietojärjestelmäratkaisujen uusimisen, kehittämisen ja alueellisen yhtenäistämisen vaatimuksia. Näiden vaatimusten edellyttämät investointitarpeet ovat merkittäviä. Maakuntiin yhdistyy sekä valtion että maakuntien ja kuntien toimintoja, joilla jokaisella on lähtötilanteessa omat tietojärjestelmänsä. **Maakuntien ICT-järjestelmien yhteensovittaminen tulevina vuosina on mittava operaatio**, joka vaatii laajaa suunnittelua ja realistisia toteutusten siirtymäaikoja. **Tämä edellyttäisi** mm. valinnanvapausmallin käyttöönoton nykyistä selkeämpää vaiheistamista, siirtymäaikojen pidentämistä ja muiden kuin sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanosta aiheutuvien välttämättömien tietojärjestelmämuutosten **siirtymäaikojen pidentämistä.**

Tietojärjestelmämuutosten kustannukset ja rahoitus

Kustannusarvio maakuntien muodostamiseen ja palvelutoiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvien **välttämättömien kertaluonteisten ICT-muutuskustannusten suuruudesta vuosina 2018-2020 on vähintään 500 milj. euroa**, josta merkittävä osa tarvittaisiin muutosten käynnistämiseen jo syksyllä 2017. Tämän lisäksi nykyisten tietojärjestelmien uudistamisen kustannukset **pidemmällä aikavälillä vuosina 2018-2026 ovat arviolta 1-2 mrd. euroa**. Vertailuna todettakoon, että maakunnille siirtyvien tehtävien ICT-menot ovat vuositasolla (2016) yhteensä arviolta 650 miljoonaa euroa.

Tietohallintoa ja ICT-ratkaisuja koskevien valmistelutehtävien riittävän rahoituksen puute uhkaa hidastaa ja pahimmillaan pysäyttää koko uudistuksen etenemisen jo vuoden 2017 aikana. ICT-muutosten valmisteluun on valtion talousarviossa myönnetty tällä hetkellä alle 10 milj. euroa, kun tarve olisi jo loppuvuodelle 2017 moninkertainen.

Hallituksen puoliväliriihen yhteydessä 26.4 julkistettu linjaus 1 miljardin euron panostuksesta vuosille 2018-21 on merkittävä, mutta erityisesti maakuntien perustamiseen liittyvä välttämättömien tietojärjestelmämuutosten riittävä rahoitus jäi vielä roikkumaan ilmaan. On syytä myös huomioida, että rahoitustarpeet voidaan ratkaista ainoastaan maakuntien valmisteluorganisaatioille suunnattavalla riittävällä rahoituksella. **Kansallisten palvelukeskusten tai sote-ICT-kehittämisyrityksen**

perustamisella ei voida ratkaista tai merkittävästi pienentää lähivuosien rahoitustarpeita.

Palvelutuotannon yhtiöittämisen vaikutukset tietojärjestelmäratkaisujen toteuttamiseen

Maakuntalakiin sisältyvä valinnanvapauden piirissä olevien **palveluiden yhtiöittämisvelvoite sekä lausuntokierroksella ollut valinnanvapauslainsäädäntö sisältävät suuria riskejä, jotka voivat johtaa ICT-ratkaisujen pirstaloitumiseen ja kustannustehottomaan toteutusrakenteeseen** vaikka hallitusohjelman alkuperäinen tavoite on päinvastainen (vähentää tietojärjestelmien määrää).

Tällä hetkellä tulevissa maakunnissa on jo käytössä koko maakunnan kattavia alueellisia asiakas- ja potilastietojärjestelmiä ja niiden kehittämiseen on panostettu merkittävästi (esimerkiksi Uudenmaan Apotti-hanke). **Mikäli lainsäädännöllä ei selkeästi mahdollisteta maakunnallisesti yhtenäisten asiakas- ja potilastietojärjestelmien hyödyntämistä, uhkaa tämä kasvattaa entisestään uudistuksen edellyttämiä investointitarpeita ja heikentää monituottajamallissa tarvittavan asiakas- ja palveluketjujen yhteensovittamisen edellytyksiä.** Lisäksi mikäli maakunta ei voi tarjota valinnanvapauden piiriin kuuluville tuottajille hyödynnettäväksi yhtenäisiä ratkaisuja edes niissä tapauksissa, joissa tuottajilla ei ole mahdollista näitä itsenäisesti järjestää, **voi tämä lisäksi muodostua tuottajaksi pääsyn esteeksi erityisesti pienille ja keskisuurille yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajille.**

Yhtenäisten tietojärjestelmätoteutusten (ja muiden tukipalveluiden kuten laboratorio ja kuvantamispalveluiden) **mahdollistamiseksi sekä yhtenäisten ratkaisujen pirstaloitumisen ehkäisemiseksi tulisi maakuntalain säädöksiä tarkentaa siten, että yhtenäiset tietojärjestelmät mahdollistuisivat. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi maakuntalain 113§ ja sote-järjestämislain 2 luvun säädöksiä tarkentamalla.** Maakunnan omana toimintana tapahtuvan palvelutuotannon lisäksi maakunnalla tulisi olisi mahdollisuus maakuntalain 113§ mukaisesti sisällyttää tytäryhteisöilleen tuottamiin tukipalveluihin myös ulkopuolisilta hankkimiaan tukipalveluita. Vaihtoehtoisesti maakuntalakiin voitaisiin lisätä erillinen säädös asiasta. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 2 luvun säädöksiä tulisi täydentää siten että maakuntien lailla turvatuksi mahdollisuudeksi säädettäisiin valinnanvapauden piiriin kuuluville tuottajille tapahtuva tietojärjestelmäratkaisujen (ja muiden välttämättömien tukipalveluiden) tarjoaminen mm. maakuntaa koskevien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 9§ palveluintegraatiota koskevien vaatimusten toteuttamiseksi.

Tarkennusten kautta maakunnat voisivat tarjota myös omistamilleen suoran valinnan palveluita tai asiakassetelillä/henkilökohtaisella budjetilla järjestettäviä palveluita tuottaville tytäryrityksilleen tukipalveluita, esimerkiksi tietojärjestelmäpalveluita, niissä tilanteissa jossa se on toiminnan tehokkaan toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaista. Mahdollisuus tarjota palveluita tulisi koskea myös yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajia, niissä tilanteissa joissa em. tuottajilla ei ole itsellään kansalliset ja maakunnan määrittämät kriteerit täyttäviä ratkaisuja omasta takaa. Mahdollisuus koskisi sekä maakuntien yksityisiltä yrityksiltä hankkimia palveluita, että maakuntien niiden omistamilta nk. inhouse-yrityksiltä hankkimia palveluita. Maakunnan tulisi kuitenkin näissäkin tapauksissa maakuntalain 114§ mukaisesti hinnoiteltava palvelut markkinaperusteisesti.

Tukipalveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevan pitkäjänteisen suunnittelun mahdollistamiseksi tulisi lisäksi hankintalain uudistukseen liittyneen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön 8/2016 mukaisesti käynnistää yhtiömuodossa toimivien tukipalveluorganisaatioiden, pitkän aikavälin toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvän lainsäädännön valmistelu viipymättä.

Valinnanvapausmallin edellyttämät tietojärjestelmäratkaisut

Valinnanvapausmallin edellyttämien uusien tietojärjestelmätoteutusten toimeenpano on riippumatta niiden toteutustavasta mittava operaatio, joka vaatii laajaa suunnittelua ja realistisia toteutusten siirtymäaikoja. Lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esitykseen sisältyvät säädökset palvelun tuottajia koskevista tietojärjestelmävaatimuksista, valtakunnallisten tiedonhallintapalveluiden toteuttamisesta sekä valtakunnallisista maksatuspalveluista ovat toteutusaikataulultaan epärealistisia ja täten jo yksistään muodostavat esteen valinnanvapausmallin käyttöönotolle hallituksen esityksessä ehdotetulla aikataululla.

Valinnanvapausjärjestelmän toteuttamisen edellyttämien tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen sekä käytössä oleviin tietojärjestelmiin, että uudistuksen yhteydessä tarvittaviin uusiin ratkaisuihin kestää vähintään 2-3 vuotta valinnanvapausmallia koskevien yksityiskohtien, käytännössä maakunnissa 2018 tehtävien mallin käyttöönottoa koskevien päätösten,

tarkentumisesta. Tämän johdosta myös valinnanvapauden edellyttämien tietojärjestelmäratkaisujen hallitun toteuttamisen näkökulmasta **olisi tärkeää, että valinnanvapausmalliin siirtyminen olisi vaiheistettu. Toimeenpanolle tulisi varata riittävästi aikaa ja tietojärjestelmäratkaisujen toimivuus ehdittäisiin todentaa ennen laajoja käyttöönottoja.**

Valinnanvapauden laajentaminen esitettyjen kokeiluhankkeiden kautta on tietojärjestelmätoteutuksen hallitun vaiheistamisen näkökulmasta kannatettavia, mutta niiden toteutuksessa ja niitä koskevassa lainsäädännössä tulisi selkeästi valtakunnallisten valmiuksien puuttuessa mahdollistaa kuntien ja kuntayhtymien laajassa käytössä olevia palvelusetelien ja ostopalvelutoiminnan tietojärjestelmäratkaisujen hyödyntäminen, joiden kehittämistä on tuettu myös valtion varoin sähköisen asiain ja demokratian edistämishjelman (SADe-ohjelma) kautta.

Maakuntien valtakunnallinen ICT-palvelukeskus

Maakuntalain 118 §:n mukaan maakunnilla on kolme valtakunnallista palvelukeskusta; toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus sekä tieto- ja viestintätekniisten palveluiden palvelukeskus. Maakuntalain 119 § säädetään maakunnille ja niiden tytäryhteisöille velvollisuus käyttää palvelukeskusten palveluja. Lisäksi tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tulee ylläpitää ja tarjota palveluita myös maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille.

Ehdotukset ovat poikkeuksia hankintalainsäädännön ja kilpailulainsäädännön pääsäännöistä ja **ehdotettu erityisasema voi muodostua ongelmaksi tilanteessa, joissa palvelukeskuksen käyttövelvoitteen piiriin kuuluva toiminta sisältää palveluita, joissa on lukuisia markkinaehtoisia palvelun tuottajia.** Ehdotuksia tulisi tarkentaa kansallisen ja EU:n oikeuden näkökulmasta siten että palvelukeskukset, markkinoilla toimivat yritykset sekä tilaajina toimivat maakunnat voivat luottaa siihen, että palvelukeskusten erityisasema täyttää hankinta- ja kilpailulainsäädännön asettamat vaatimukset.

Koska maakunnat ovat itsehallinnollisia toimijoita tulee tukipalvelujen järjestäminen Kuntaliiton mielestä olla maakuntien päätettävissä. Säännökset ovat väljiä ja ongelmallisia sekä maakuntien itsehallinnon että osakeyhtiölain kannalta, eivätkä täytä asetuksenantovaltuudelta edellytettävää tarkkarajaisuutta.

Kuntaliitto katsoo, että **ICT-palveluissa on perusteita tehtävien ja erityisesti valtionhallinnolta ja valtion aluehallinnolta siirtyvien tietojärjestelmäratkaisujen kokoamiselle** (esimerkiksi valtakunnalliset maksatusjärjestelmät). Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien osalta esitetyn palvelukeskuksen suhde mm. Kansaneläkelaitoksen, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Väestörekisterikeskuksen, Valviran, Valtorin, Suomen Erillisverkot Oy:n kanssa tulisi kuitenkin tarkentaa ennen perustamista koskevia päätöksiä. **Toteutuksissa tulisi pyrkiä päällekkäisten ja rinnakkaisten tuotantorakenteiden vähentämiseen ja tehtävien koostamiseen myös valtionhallinnon nykyisiltä toimijoilta sekä markkinoilla toimivien yritysten nykyistä laajempaan hyödyntämiseen.**

Kuntaliitto katsoo, että **palvelukeskuksen käyttövelvoitteesta nykyisessä muodossaan tulisi luopua kilpailuneutraaliteetin sekä maakuntien palvelukeskusta koskevan omistajaohjauksen mahdollistamiseksi.** Valtakunnallista yhtenäisyyttä edellyttävät palvelut on mahdollista linjata ilman nykyisen muotoista palvelukeskuksen käyttövelvoitetta osana valtion ja maakuntien välistä maakuntalain neuvottelumenettelyä.

Tietojärjestelmiä ja tietohallintoa koskeva kansallinen ohjaus

Valtion toimiva ohjaus maakuntien vastuulla olevaan tietohallintoon mm. tietojärjestelmäratkaisujen yhteentoimivuuden varmistamiseksi tulee mahdollistaa. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan ehdotettu merkittäviä muutoksia tietohallinnon ohjauksen organisointiin, jota nykytilassa häiritsevät eri ohjaavien viranomaisten epäselvät vastuut ja päällekkäiset toimivaltuudet. **Nykyisin kansallisten toimijoiden vastuut mm. STM:n, VM:n, THL:n, Kelan ja Valviran välillä ovat epäselviä ja osin päällekkäisiä.** Kansallisen ohjausjärjestelmän uudistamistarpeita on nostettu esiin myös valtioneuvoston tarkastusviraston jälkiseurantaraportissa (19.8.2015, 341/54/2008).

Sote-järjestämislain 19§ sekä maakuntalain 12§ ja 13§ käsitellään investointien ja tietohallinnon ohjausta. **Ehdotettu menettely on tietohallinnon ja ICT-investointien osalta epätarkoituksellista.**

senmukainen ja se uhkaa luoda toimivaltuuksiltaan epäselvän, tietojärjestelmäratkaisujen välttämätöntä uudistamista hidastavan hallintomenettelyn. Tietojärjestelmäinvestointien ohjausmalli soveltuu myös heikosti hallitusohjelman mukaisiin tavoitteisiin digitalisaation edistämisestä, joka puolestaan edellyttää maakunnilta panostuksia uusien innovaatioiden kehittämiseksi sekä varhaiselle hyödyntämiselle. Molemmat ovat tärkeitä tekijöitä myös teknologiatoimittajien kilpailukyvyyn ja tuotteiden ja palveluiden vientiedellytysten turvaamiseksi. Malli jossa tietojärjestelmiin liittyvät investoinnit ovat alisteisia valtioneuvoston hyväksymismenettelylle ei tue tätä. Lisäksi ehdotettu valtioneuvoston toimivalta uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavia vaatimuksia koskien on päällekkäinen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaisten olennaisten vaatimusten toimivallan kanssa, joka on nykyisin THL:lla.

Säädöksessä ehdotetaan valtioneuvostolle päätösvaltaa olemassa olevien tietojärjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankinnoissa noudatettavista vaatimuksista. Tilanne, jossa valtioneuvostolla on mahdollisuus tehdä järjestelmien muuttamista koskevia maakuntien sitovia päätöksiä, mutta järjestelmämuutoksien tilaavana hankintayksikkönä sekä järjestelmätoimittajan suuntaan sopimusosapuolena toimii maakunta, uhkaa saada aikaan tilanteita, joissa maakunta ei voi samanaikaisesti noudattaa valtioneuvoston päätöstä, hankintalakia (esim. jos muutos edellyttää järjestelmän uudelleen kilpailuttamista) että järjestelmätoimittajien kanssa solmittuja sopimuksia (edellytetty muutos on laaditun sopimuksen vastainen).

Rinnakkaislainsäädännöstä seuraavien muutosten minimointi ja kansallinen koordinaatio

Sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen liittyvien tietojärjestelmämuutosten lisäksi myös uudistuksen rinnalla jo voimassa oleva ja valmisteltava lainsäädäntö asettaa vaatimuksia muutoksen valmistautuville kuntaorganisaatioille ja perustettaville maakunnille. Samanaikaisia muutoksia aiheuttavat mm. sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden (KANTA) käytön laajennukset, kansallisen palveluarkkitehtuurin (KAPA) käyttöönotto, hallinnon turvaverkkoa (TUVE) sekä turvallisuusviranomaisten yhteisiä tietojärjestelmiä (KEJO ja ERICA), sekä mm. tietosuojasetuksen kansallinen toimeenpano.

Sote- ja maakuntauudistuksen rinnalla tapahtuvien lakisäätöiden tietojärjestelmämuutosten käyttöönottojen **siirtymäaikojen tulisi olla riittävän pitkiä, jotta muutokset voidaan suhteuttaa sisällöllisesti ja aikataulullisesti sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanoon toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevällä tavalla.**

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen rekisterinpito

Sote-järjestämislain 58§ säädetään että Maakunta on henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyville tiedoille. Kuntaliiton näkemyksen mukaan kuvattu määrittely ei täysimääräisesti tue integraation varmistamista yhteistyöalueella tai kansallisesti keskitettävien erityispalveluiden ja peruspalveluiden välillä.

Rekisterinpitomallin lisäksi **lainsäädännöllä tulisi selkeästi varmistaa järjestämisvastuullisten maakuntien mahdollisuuksista hyödyntää asiakas- ja potilastietoja palveluiden järjestämisen suunnittelun ja palvelutuotannon seurannan tukena**, sekä järjestämislain 13 § edellyttämien asiakkaiden palvelujen yhteensovittamistehtävien mahdollistamiseksi. Sote-palveluiden ja muiden hyvinvointipalveluiden toiminnallisen **integraation mahdollistamiseksi tulisi** maakuntalaissa tai muulla lainsäädännöllä **mahdollistaa tietojen hyödyntäminen tarvittavin osin myös maakuntien muissa tehtävissä (esim. työ- ja elinkeinopalvelut) sekä kuntien vastuulla olevissa hyvinvointipalveluissa (esim. oppilashuolto).**