

REVISIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2013 rd

Statsrådets utredning med anledning av data- system och finansiering för social- och hälsovår- den

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Statsrådet sände den 20 december 2012 en utredning och den 16 maj 2012 en kompletterande utredning i ärendet till utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statssekreterare Olli-Pekka Heinonen, statsrådets kansli
- ICT-direktör Timo Valli, enhetschef Riku Jylhänkangas, enhetschef Mikael Kiviniemi, projektdirektör Pauli Kartano och konsultativ tjänsteman Tommi Oikarinen, finansministeriet
- kanslichef Päivi Sillanaukee, regeringsråd Pekka Järvinen och specialsakkunnig Jari Porrasmaa, social- och hälsovårdsministeriet

- överdirektör Vesa Jatkola och ledande effektivitetsrevisor Pirkko Lahdelma, statens revisionsverk, riksdagen
- direktör Antti Kivelä, Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra)
- direktör Mikael Forss, FPA
- professor i informations- och IT-rätt Tomi Voutilainen, Östra Finlands universitet
- utvecklingschef Timo Rantanen, Hansel Ab
- verkställande direktör Ari Ikonen, Kuntien Tiera Oy
- direktör Arto Ryymin, Tieto Finland Oy
- jurist Jaakko Lindgren, Tieto Oyj
- TkD Jyrki Kasvi, Utvecklingscentralen för Informationssamhälle TIEKE.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare behandlat ärendet med beteckningen TRO 1/2013 vp.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Informationsförvaltningslagen och en nationell elektronisk serviceplattform

Problem med e-tjänster i offentlig förvaltning
Regeringens strukturpolitiska program av den 29

augusti 2013 för att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och åtgärda hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin innehåller bl.a. projekt för att utnyttja ICT. Enligt det strukturpolitiska programmet är landets oenhetliga datasystem ett produktivitetsproblem inom den offentliga sektorn och ett hinder för att utveckla

nya tjänster i synnerhet inom den kommunala sektorn. Likaså är statsförvaltningen fortfarande både strukturellt och operativt splittrad vilket gör det svårare att rikta in resurserna effektivt och att genomföra gemensamma riktlinjer. Dessutom uppstår överlappande arbete, och den produktivitetsvinst och genomslagskraft som kunde uppnås blir svagare.

Regeringen anser att andelen e-tjänster för medborgare och företag måste ökas så att tjänsterna i fortsättningen kan tillhandahållas med större effektivitet och lönsamhet utan att kvaliteten lider. Enligt det strukturpolitiska programmet genomförs utan dröjsmål en nationell elektronisk serviceplattform och elektronisk identifikation kostnadseffektivt och genom att utnyttja möjligheterna till samarbete med Estland fullt ut".

Utvecklingen av e-tjänsterna har inom den offentliga sektorn varit förknippad med en mängd problem som revisionsutskottet har tagit upp senast i fråga om datasystemen för social- och hälsovården (ReUB 2/2012 rd). I utskottets betänkande ingår ett ställningstagande som riksdagen har godkänt. Riksdagen förutsätter enligt det "att regeringen vidtar åtgärder och med det snaraste utnyttjar informationsförvaltningslagens möjligheter att genom förordning föreskriva om bl.a. öppna gränssnitt. Samtidigt som beslut fattas om servicestrukturerna och anordnaransvaret inom social- och hälsovården bör den behörighet och det ansvar som informationshanteringsstrukturen kräver läggas fast så att ingen som helst ovisshet råder om vilken aktör som bär ansvaret i sista hand."

E-tjänsterna i statsförvaltningen och kommunerna utvecklas fortfarande utifrån de egna behoven och utgångspunkterna hos enskilda aktörer vilket lätt kan leda till överlappande lösningar som är ineffektiva med tanke på statsfinanserna. Saken främjas inte av att behörighetsrelationer och styrstrukturer är oklara. Utskottet har ett flertal gånger konstaterat att enbart informationsstyrning inte räcker för att styra datasystemen inom den offentliga förvaltningen. Det behövs också lagstiftning och gemensamma standarder. Informationsförvaltningslagen som träd-

de i kraft 2011 har gjort styrningen tydligare, men i sista hand är det ministerierna och förvaltningsområdena som ansvarar för utvecklingen av e-tjänster inom sina egna områden.

Riksdagen behandlar för närvarande en proposition (RP 150/2013 rd) med förslag till lag om anordnande av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster. Genom lagen skapas ramar för anordnandet av enhetlig produktion och användning av statens gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster.

Utöver administrativa hinder finns det också tekniska hinder för samarbete mellan myndigheterna. Avsaknad av öppna gränssnitt och oklar äganderätt har begränsat datasystemens interoperabilitet och möjligheten att utnyttja dem över datalagens organisationsgränser. Utvecklingen av e-tjänsterna har varit alltför teknikfokuserad och det har inte satsats på att samtidigt utveckla arbetsmetoder och strukturer. Detta har varit en synlig brist särskilt i fråga om projekt inom social- och hälsovården.

Utskottet har i sina ställningstaganden understrukit hur viktigt det är med egen personal när det gäller att garantera statens informationsförsörjning och driftssäkerheten (ReUB 1/2008 rd). En kortvarig projektfinansiering täcker i allmänhet inte kostnaderna i anslutning till att ta i bruk och upprätthålla tjänsterna. Utskottet anser att det skvallrar om kompetensunderskott och bristfällig expertis att dataadministrationen tillsätter projekt och anlitar konsulter i så stor utsträckning.

Utöver kompetensfrågan har utskottet lyft fram problem som gäller identifiering av användare och identifieringstjänster som man redan under en följd av år har försökt lösa på många olika sätt, men med ganska så kläna och otillräckliga resultat. Utskottet uttrycker oro över att saken avancerar så långsamt och upprepar sitt av riksdagen godkända ställningstagande enligt vilket "riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att rätta till bristerna i och problemen med den elektroniska identifieringen och myndigheternas certifikattjänster och att regeringen lägger fram förslag till lagstiftningslös-

ningar och andra behövliga åtgärder" (ReUB 1/2008 rd). Utskottets riskbedömning i nuläget är att framgång eller misslyckande i fråga om identifieringslösningen påverkar användningen av den framtida nationella serviceplattformen på ett väsentligt, rentav avgörande sätt.

Serviceplattformen som lösning för e-tjänster

Projektet med en nationell serviceplattform ska ge gemensamma spelregler och tjänster för förmedling av den information som krävs för e-tjänsterna med hjälp av internet som datakommunikationsnät. De gemensamma spelreglerna är standarder och gränssnittsbeskrivningar för anslutning till serviceplattformen och för datakommunikation genom den. Till de gemensamma tjänsterna hör bl.a. att upprätta en skyddad datakommunikation, att förmedla meddelanden, att spara loggdata, att upprätthålla en serviceförteckning, att identifiera användare och att hantera bemyndiganden och samtycken.

Själva serviceplattformen innehåller ännu inte de tjänster som slutanvändaren behöver eller vill ha, utan ansvaret för dem ligger hos de tjänsteleverantörer som är anslutna till serviceplattformen. En tjänsteleverantör som ansluter sig till serviceplattformen ska också se till att de tjänster som ansluts till serviceplattformen uppfyller de tekniska gränssnittskraven. Operatören för serviceplattformen ansvarar för att plattformens kapacitet och serviceförmåga motsvarar behoven hos användarna.

Genom en referensarkitektur bestäms de grundläggande principerna och ramarna för lösningen utan att man i detta skede binder sig i fråga om detaljer eller teknik för genomförandet. När det gäller beredningen av den nationella serviceplattformen ligger många praktiska utmaningar och risker fortfarande i framtiden. Efter att ha utfrågat sakkunniga finner utskottet det sannolikt att åtminstone en del av problemen med e-tjänster kan lösas genom en gemensam serviceplattform. Ett centralt mål för den nationella serviceplattformen är att förbättra samarbetet och koordinationen mellan myndigheter och företag bl.a. med hjälp av en serviceförteckning som upprätthålls av operatören.

För närvarande används offentliga medel för att bygga också tjänster som redan finns på marknaden eller som har utvecklats av en annan myndighet. En serviceförteckning ger möjligheter att upptäcka färdiga lösningar och utnyttja dem när helheterna utvecklas. Då kan överlappande lösningar gallras bort och på så sätt frigörs resurser för att utveckla nya tjänster. Till exempel Folkpensionsanstalten har vid utskottets utfrågningar förklarat sig villig att sälja sina datasystemtjänster och program till kommunerna, men det går inte för sig enligt gällande lagstiftning.

Utskottet anser att gemensamt avtalade arbetssätt och standarder lägger grunden för kompatibla datasystem. En nationell serviceplattform kan vara ett stöd för det och dessutom klargöra styrstrukturerna, förutsatt att den blir en fungerande och logisk helhet. Det är uppenbart att den nationella serviceplattformen inte löser alla problem som hänger ihop med styrstrukturer och kompatibilitet. Därför är det enligt utskottets åsikt angeläget att inom projektet öppna upp och referera också frågor som inte kan avgöras med hjälp av serviceplattformen.

Risker med en nationell serviceplattform

Fördelarna med den nationella serviceplattformen består först och sist av den information och de tjänster som kopplas till plattformen och kan användas genom den. Genomförandet är förknippat med många betydande risker som också är inskrivna i projektplanen. Utskottet understryker starkt riskhanteringsens betydelse. Planeringen och genomförandet av serviceplattformen kräver ett trovärdigt förfarande och arbetssätt: riskerna ska fortlöpande gå att bedöma och korrigera åtgärder ska kunna sättas in snabbt så att riskerna förebyggs. Nedan följer en grupp centrala risker som utskottet har lyft fram, jämte väsentliga frågor för hanteringen av dem.

Som namnet antyder handlar det om en nationell kanal för tjänster producerade av såväl den kommunala som den privata och tredje sektorn inom alla verksamhetsområden. Det ambitiösa målet är att hela Finland ska anlita serviceplattformen för att erbjuda och utnyttja e-tjänster.

Risken är att användningen inskränker sig till enskilda aktörer eller en liten grupp och bara blir en informationskanal i mängden av ett flertal andra konkurrerande kanaler. Eftersom det kräver en viss tid att ta fram en lösning på nationell nivå måste fasindelningen av genomförandet planeras med särskild omsorg. Utskottet anser att det är viktigt med avseende på projektets framgång att en tillräcklig mängd tjänster och användare fås med redan i det inledande skedet.

Regeringen har i fråga om projektet bestämt att Estlands serviceplattform (X-road) ska utnyttjas så mycket som möjligt vid genomförandet. En riskbedömning är att Estlands modell inte i alla avseenden är tillämplig i Finland. Estlands utgångsläge avviker rätt mycket från Finlands när det gäller utvecklingen av serviceplattformen. De existerande informationskanalerna kan med avseende på enskilda aktörer fungera bättre och mer tillförlitligt än en serviceplattform. I sådana fall kan det vara svårt att förmå aktörerna att använda en nationell serviceplattform. Det kan gälla t.ex. serviceplattformens snabbhet, kapacitet eller datasäkerhet.

Ändå anser utskottet det positivt att man inte har gått in för att göra allt själv, utan att det finns ett fungerande samarbete med experter i Estland. Det väsentliga i Estlands lösning är att den baserar sig på öppen källkod och öppna gränssnitt.

Genomförandet av serviceplattformen är starkt beroende av ägarens och operatörens åtgärder. Ägaren är ännu inte utsedd men kommer uppenbart att sortera under finansministeriets förvaltningsområde. Risken är att ägaren inte går i land med sin uppgift på grund av att den kompetens som behövs redan nu i hög grad är utspridd hos staten, kommunerna och företagen samt i Estland. Utskottet menar att det väsentliga är att säkerställa de resurser och den datatekniska kompetens som serviceplattformen kräver.

Utskottet understryker vikten av ledarskap. Ledarskapet ska vara professionellt och beslutssamt, och beställarkompetensen måste ägnas särskild uppmärksamhet.

Regeringen har reserverat en ram på 120 miljoner euro för att genomföra den nationella serviceplattformen. Av det ingår 13 miljoner euro i 2014 års budgetproposition.

Utskottet välkomnar att projektet avancerar med fart, men samtidigt måste man vara realist. Nationellt handlar det om en stor omställning. Alltför optimistiska förhandsförväntningar kan leda till stora svårigheter och anseenderisker. Utskottet hänvisar i sin bedömning till risker och allvarliga fördröjningar som redan utfallit i fråga om datasystem inom vårdsektorn.

Regeringen och respektive ministerium ansvarar enligt utskottets åsikt för att sektorns e-tjänster och utvecklingen av dem också samtidigt ingår i den nationella serviceplattformen jämte genomförandet. De tekniska gränssnitten för sektorns e-tjänster bör t.ex. vara tillräckligt öppna för att tillåta anslutning till den gemensamma serviceplattformen. För att perspektivet ska kunna utvidgas över ministerie- och kommungränserna och även i riktning mot företagen och den tredje sektorn måste också lagstiftningen och normstyrningen granskas ur samma perspektiv.

Eventuella legislativa hinder för genomförandet bör utredas och elimineras, och samtidigt bör normstyrningen förnyas för att möjligheterna med serviceplattformen ska gå att utnyttja. Utskottet betonar att utöver ministeriernas ansvar enligt informationsförvaltningslagen för e-tjänster inom sitt eget område har också alla som är delaktiga i projektet ett ansvar för e-tjänster som en del av den nationella serviceplattformen och genomförandet av den. Utskottet upprepar med eftertryck sin ståndpunkt att beredningen av förordningar som utfärdas med stöd av informationsförvaltningslagen och som stödjer införandet av serviceplattformen måste inledas utan dröjsmål.

Ställningstagande

Revisionsutskottet föreslår

att statsrådet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 12 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Olli Immonen /saf
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf

Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.