



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Maakuntien digi-yhtenäispolitiikan haastattelut - yhteenveto

15.03.2018

Versio 1.0

**MAAKUNTA- JASOTE-UUDISTUS
LANDSKAPS- OCH VÅRDREFORMEN**



Sisällysluettelo

1	Haastattelujen tausta ja analyysi	4
1.1	Haastatteluiden tausta	4
1.2	Haastatteluiden analyysi	5
2	Yhtenäispolitiikkaan liittyvät hyödyt ja mahdollisuudet sekä huolenaiheet ja riskit	8
2.1	Yhtenäispolitiikan hyödyt ja mahdollisuudet	8
2.1.1	Yhteenveto	8
2.1.2	Yhteentoimivuus, asiakaslähtöisyys, yhteiset toimintatavat ja tiedolla johtaminen	8
2.1.3	Parhaiden käytäntöjen hyödyntäminen, ratkaisujen kehittäminen ja innovaatiot 9	
2.1.4	Hankkeiden ohjaus/muutoksen hallinta, yhteistoiminta ja voimavarojen hallinta sisältää rahoituksen	9
2.2	Yhtenäispolitiikan sisällön ja toimeenpanon huolenaiheet ja riskit	10
2.2.1	Yhteenveto	10
2.2.2	Digimuutoksen / yhtenäispolitiikan ohjausmalli	10
2.2.3	Maakuntien erilaisuuden ja nykytilan huomiointi	11
2.2.4	Yhteinen kehittämisen malli, päätöksenteko ja tuloksekas muutoksen hallinta 12	
2.2.5	Roolit ja vastuut	13
3	Yhtenäispolitiikkaan liittyvät odotukset ja vaatimukset haastatteluiden perusteella	16
3.1	Asiakas- ja ihmisenäkökulman huomioiminen	16
3.1.1	Yhteenveto	16
3.1.2	Yhdenvertaisuuden ja valinnanvapauden perusvaatimukset	16
3.1.3	Palveluiden ja niihin liittyvän tiedon hyödyntäminen, ymmärrettävyys, luotettavuus ja helppokäyttöisyys asiakkaan kannalta	17
3.1.4	Asiakkaita osallistava palveluiden kehittäminen	17
3.1.5	Yhtenäinen asiakkuuksien hallinta ja hallinnon yhteistoiminta sekä viestintä ..	18
3.2	Digiohjauksen strategiset tavoitteet sekä investointeja koskevat linjaukset ja priorisointiperiaatteet	19
3.2.1	Yhteenveto	19
3.2.2	Yhteisten pelisääntöjen ja yhteistoimintamallien sisältö ja merkitys	19
3.2.3	Valtakunnallisten ja maakunnallisten investointien käsittelyprosessit	20
3.2.4	Tavoitetilan mukainen kokonaisuuden ohjaus, mittarit ja mittaaminen	22
3.2.5	Työvoima-, Elinkeino- ja Kasvupalveluiden rooli osana maakunnallista kehittämistä	24



3.3	Tarvittavat strategiset ja toiminnalliset kyvykkyudet.....	25
3.3.1	Mitä tarkoitetaan kyvykkyydellä?.....	25
3.3.2	Yhteenveto	25
3.4	Tarvittavat ohjauksen rakenteet ja prosessit.....	27
3.4.1	Yhteenveto	27
3.4.2	Lainsäädäntö ja säädöksillä ohjaaminen.....	27
3.4.3	Muutoksen johtamisen, valmistelun ja suunnittelun prosessit	29
3.4.4	Päätöksenteon ja toiminnanohjauksen prosessit	30
3.4.5	Kokonaisarkkitehtuurin merkitys ja rooli ohjauksessa	31
3.5	Toimijoiden rooleihin ja vastuisiin liittyvät ehdotukset ja odotukset.....	34
3.5.1	Yhteenveto	34
3.5.2	Roolit ja vastuut palveluiden ja toiminnallisen ekosysteemin toiminnan kannalta	35
3.5.3	Valtakunnallisten ja maakunnallisten toimijoiden roolien ja vastuiden paikalleen asettaminen	36
3.5.4	Kuntien, maakuntien ja ministeriöiden yhteisten kehittämisfoorumien merkitys yhteistyöelimenä.....	39
3.6	Maakuntien päättämät asiat.....	39
3.6.1	Yhteenveto	39
3.6.2	Operatiivisen toiminnan organisointi ja resursointi, toiminnan ohjaus ja palveluiden hallinta	40
3.6.3	Palveluratkaisujen toteutus ja järjestelmien kehittäminen	40
3.7	Keinot nykytilanteen parantamiseen	41
3.7.1	Yhteenveto	41
3.7.2	Kannustimien käyttö ja yhteiset linjaukset liikkeellelähdössä	41
3.7.3	Avoimen keskustelun fasilitointi ja yhteisen luottamuksen rakentaminen toimijoiden kesken	42
3.7.4	Toimintalähtöisen kehitystyön, ekosysteemiajattelun ja arkkitehtuurien täysimääräinen hyödyntäminen	42
Liite 1	Luettelo haastatelluista henkilöistä	44
Liite 2	Vastausten tilastollinen arviointi.....	46



1 Haastattelujen tausta ja analyysi

1.1 Haastatteluiden tausta

Hallituksen 12.9.2016 strategiaistunnossaan tekemien linjausten mukaan maakunta- ja sote-uudistuksessa on tärkeää toteuttaa uudella tavalla julkisen hallinnon ja palveluiden digitalisointi ja kehittää julkista hallintoa yhtenäisenä, asukkaiden ja yritysten sekä muiden yhteisöjen toimintaa edistävänä digitaalisena palvelualustana.

Haastatteluissa käsiteltiin kuutta kysymystä, jotka jaoteltiin seuraavasti.

Ohjauksen strategiset tavoitteet

1. Mitkä ovat digi-ohjauksen strategiset tavoitteet ja periaatteet? Mitä kyvykkyyksiä tarvitaan tavoitteiden toteuttamiseksi?
2. Mitä hyötyjä ja mahdollisuuksia tunnistat yhtenäispolitiikan suhteen? Miten nykyistä tilannetta voidaan parantaa? Entä mitä huolenaiheita ja riskejä yhtenäispolitiikan sisältöön ja toimeenpanoon liittyy?

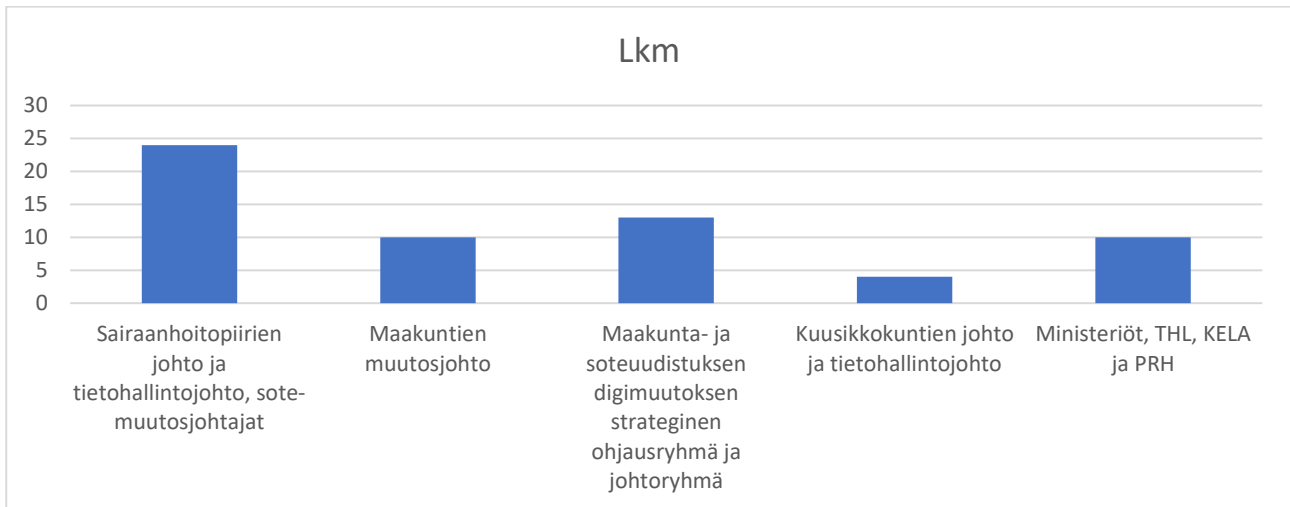
Ohjausrakenteet ja -keinot

3. Mitä asiakasnäkökulman (kansalainen) toteutuminen edellyttää? Miten varmistetaan, että digikehittäminen on toimintalähtöistä?
4. Miten toiminnan ja digitalisaation kehittämistä tulisi ohjata kokonaisuutena siten, että saavutetaan yhteentoimivuus maakuntien kesken? Mikä rooli rakenteilla ja prosesseilla on tässä ohjauksessa, esim. toimintamallit, arkkitehtuuri, säädökset, tietopolitiikka?
5. Mitkä ovat keskeisten toimijoiden roolit ja vastuut maakunnallisella ja valtakunnallisella tasolla? Miten aikaansaadaan toimiva ekosysteemi, jossa toimijaryhmillä on selkeät toisiaan täydentävät roolit, osaaminen ja resursointi?
6. Mitkä ovat tärkeimmät investointien priorisointiperiaatteet?

Haastattelukutsuja lähetettiin n. 130 osallistujalle, jotka jaettiin ryhmiin:

- Maakuntien muutosjohto;
- Sairaanhoidopiirien johto ja tietohallintojohto sekä sote-muutosjohtajat;
- Kuuden suurimman kunnan johto ja tietohallintojohto eli ns. kuusikkokunnat;
- Ministeriöt, THL, KELA ja PRH –sidokset sekä
- Maakunta- ja soteuudistuksen digimuutoksen strateginen ohjausryhmä ja johtoryhmä.

Haastatteluihin kutsutuista noin 50% osallistui haastatteluihin. Haastatteluista muistutettiin kutsuttuja useaan otteeseen. Haastatellut henkilöt on taulukoitu liitteessä 1.



Kuva 1 Haastateltujen määrät eri ryhmissä

Haastateltujen henkilöiden vastaukset dokumentoitiin. Tässä asiakirjassa on kuvattu haastateltujen yhteenveto ja analyysi.

Haastattelijoina toimivat valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehiä sekä QPR:n konsultteja. Tämän yhteenvedon ovat laatineet Tuija Kuusisto valtiovarainministeriöstä, Tanja Rantanen sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä QPR:n konsultit Mikko Rajala ja Timi Mara.

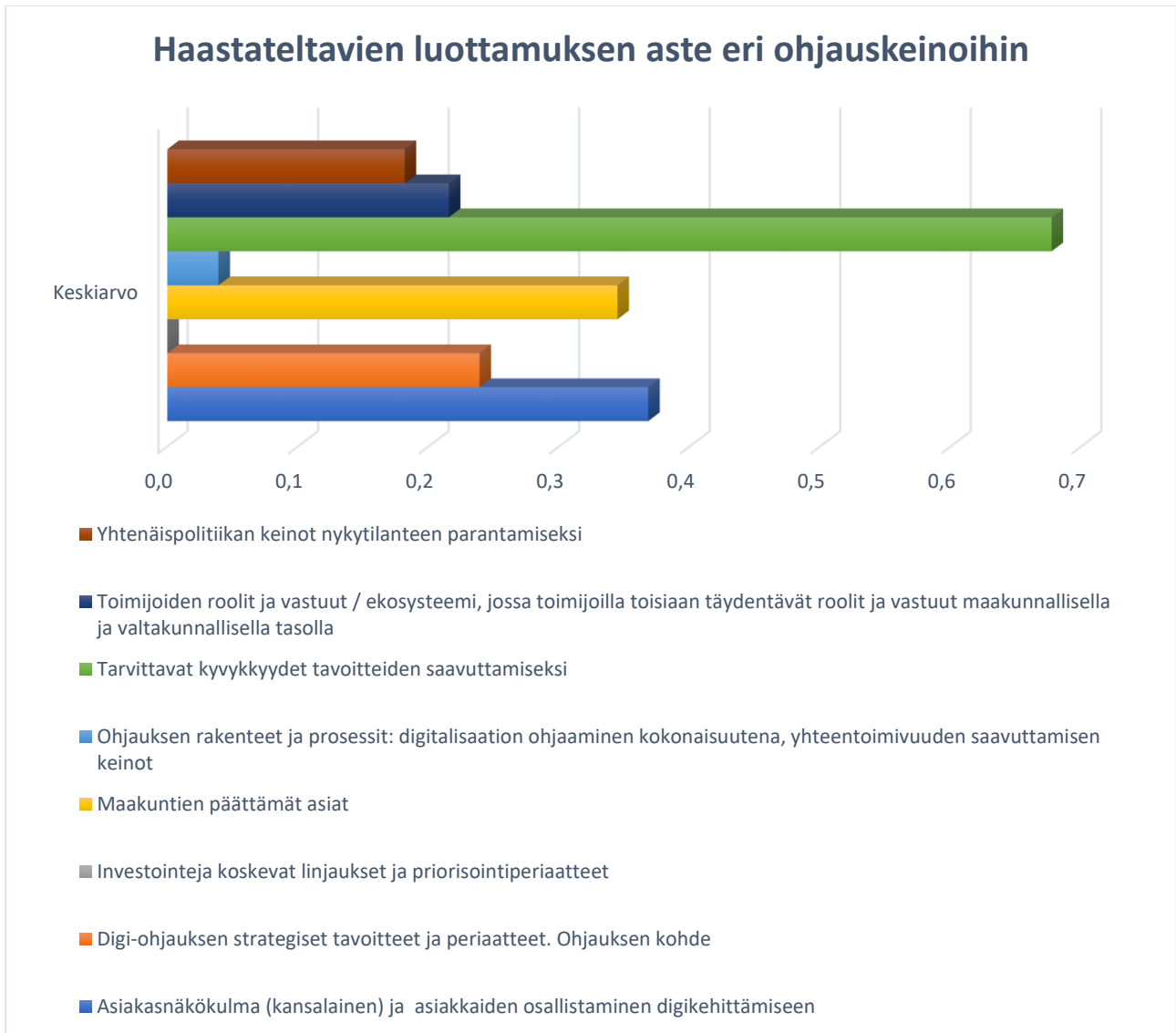
1.2 Haastatteluiden analyysi

Haastattelut analysoitiin siten, että pääteltiin vastaajien luottamusta ilmaiseva suhtautuminen yhtenäispolitiikan eri osa-alueisiin, eli haastatteluissa esitettyihin kysymyksiin. Vastausten perusteella luokiteltiin kunkin vastaajan suhtautuminen kyseiseen asiaan asteikolla (-2), (-1), 0, 1, 2:

Vastaus indikoi asiaan olevan vastaajan mielestä

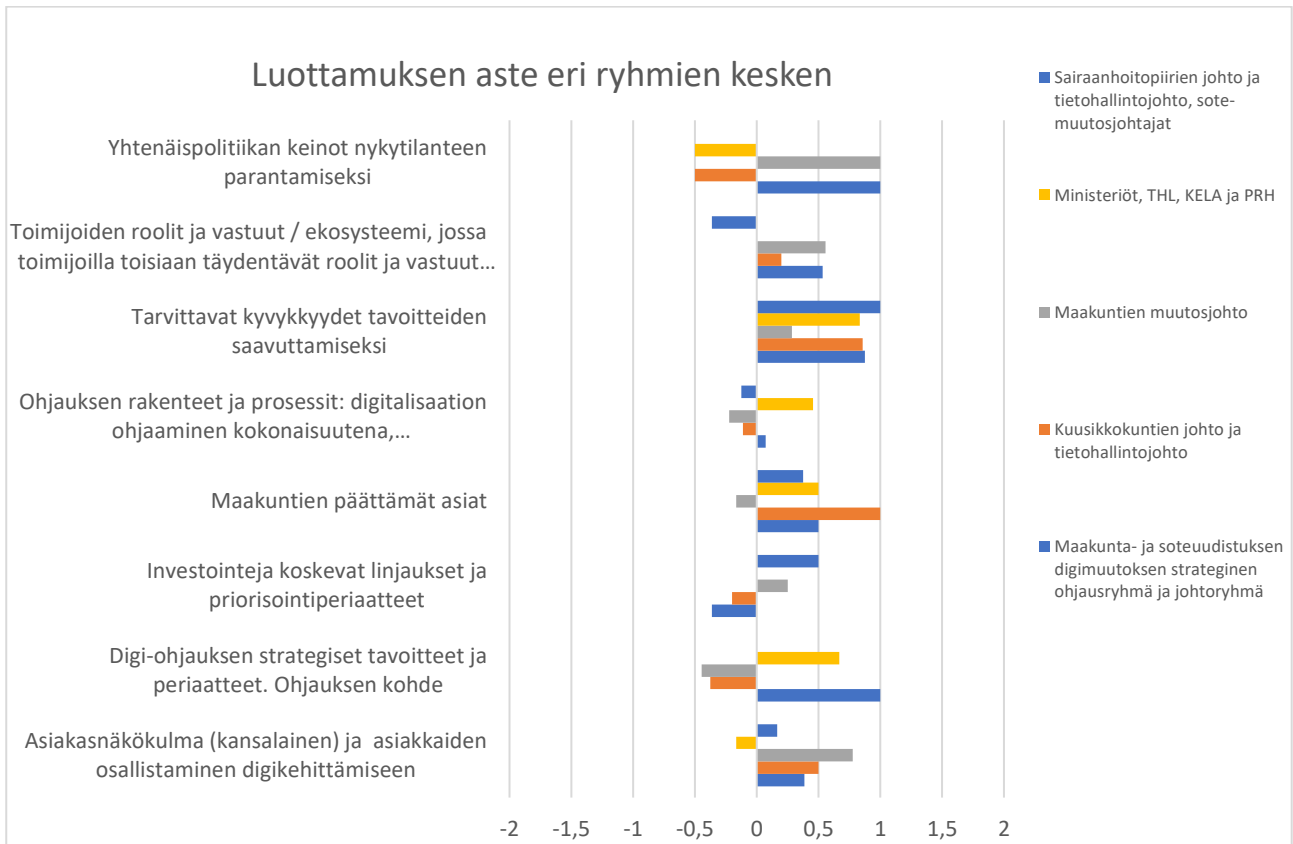
Merkittävä heikkous	-2
Riski	-1
Ei heikkous/vahvuus(neutraali)	0
Mahdollisuus	1
Merkittävä vahvuus	2

Analyysin perusteella tehtiin karkean tason diagrammi, joka havainnollistaa vastaajien suhtautumisia asioihin. Analyysistä tehty tilastollista luotettavuutta koskeva karkea päättely on liitteenä 2.



-2: Merkittävä heikkous, -1: Riski, 1: Mahdollisuus; 2: Merkittävä vahvuus

Kuva 2 Vastaajien suhtautuminen yhtenäispolitiikkaa koskeviin kysymyksiin.



-2: Merkittävä heikkous, -1: Riski, 1: Mahdollisuus; 2: Merkittävä vahvuus

Kuva 3 Luottamuksen aste eri ryhmien kesken



2 Yhtenäispolitiikkaan liittyvät hyödyt ja mahdollisuudet sekä huolenaiheet ja riskit

2.1 Yhtenäispolitiikan hyödyt ja mahdollisuudet

2.1.1 Yhteenveto

Seuraavassa käsitellään haastatteluissa esiin tulleita yhtenäispolitiikan hyötyjä ja mahdollisuuksia. Yhteenvetona voidaan todeta, että merkittävimmät yhtenäispolitiikan hyödyt ja mahdollisuudet liitettiin kolmeen osa-alueeseen:

1. Yhteentoimivuus, asiakaslähtöisyys, yhteiset toimintatavat ja tiedolla johtaminen.
2. Parhaiden käytäntöjen hyödyntäminen, yhteisten ratkaisujen ja innovaatiotoiminnan kehittäminen
3. Hankkeiden ohjaus ja muutoksen hallinta sekä yhteistoiminta ja yhteisten voimavarojen hallinta (sisältää rahoituksen)

Seuraavissa kappaleissa käsitellään kutakin osa-aluetta erikseen.

2.1.2 Yhteentoimivuus, asiakaslähtöisyys, yhteiset toimintatavat ja tiedolla johtaminen

Maakuntauudistuksen ja siihen liittyvän digi-yhtenäispolitiikan keskeinen näkökulma on asiakasnäkökulma. Siksi uudistuksen suurimpana hyötynä nähtiin haastatteluissa yhtenäisten palveluiden luominen kautta maakuntien, jolloin kaikille asiakkaille mahdollistuvat samannäköiset ja saavutettavat palvelut.

Maakunnissa tapahtuvan johtamisen tukemiseksi on oleellista tiedonhallinnan helpoksi tekeminen, ja kytkeminen asiakasnäkökulmaan. Kun asiakasta ja hänen tilannettaan kyetään katsomaan kokonaisuutena, niin se automaattisesti tuo toimijoita yhteen. Tämä voi auttaa ennakoivaan hallintoon ja palveluun pääsemisessä. Myös asioiden hoitoa ja sujuvuutta saataisiin tällä tavalla kansalaisen kannalta paremmaksi. Eräs haastateltavista linjasi, että laajasti katsoen oppimisen ja koulutuksen puolella on mielettömät mahdollisuudet liittää asioita mm. työllistymispalveluihin. Digitaalisuus mahdollistaa massapalveluiden räätälöinnin kustannustehokkaalla tavalla.

Maakuntien toimintatapojen yhtenäistämisen nähtiin tuovan suoria hyötyjä. Keskeisenä mahdollisuutena tässä nähtiin maakuntien yhteistoiminta ja hyvien käytäntöjen jakaminen, joka mahdollistaisi kehittämisen samanaikaisen hajauttamisen ja tulosten jakamisen. Pidemmälle menevä toimintavan muuttaminen ja yhteistyö nähtiin merkittävänä mahdollisuutena. Yhteistyön nähtiin tuovan uudelleen helposti käytettävissä olevia suunnitelmia, käytänteitä sekä kokemusten ja digipalveluiden jakamista maakuntien kesken.

Merkittävänä mahdollisuuksia luovana tekijänä mainittiin yhteentoimivuus eri tasoilla. Yhteentoimivuuteen liitettiin keskeisenä asiana yhteiset toimintamallit, arkkitehtuurit, ja säädökset. Niitä tarvitaan pohjaksi yhteiselle keskustelulle. Niiden tulisi sisältää yhtenäiset käsitteet sekä tietosuojaperiaatteet ja käytännön tason viitekehyksen yhteisen kehitystoiminnan mahdollistamiseksi ja nopeuttamiseksi. Tähän liittyen tiedolla johtaminen ja tiedon jakaminen eri tarkoituksiin, sisältäen mm. ohjauksen, suunnittelun, tutkimuksen, innovaatiotoiminnan, nähtiin tärkeänä yhtenäispolitiikan hyötynä. Tiedolla johtamisen



näkökulmassa nähtiin tärkeänä, että sitä ei rajoiteta Suomen sisään. Siksi myös EU ja kansainvälisyys on otettava huomioon, sisältäen kansainväliset vertaisarviointit.

Yhteentoimivuuden hyödyksi nimettiin myös järjestelmärajapintojen hallinta, tiedon liikkuvuus, ja viranomaistiedon yhdistäminen. Yksinkertaistaminen ja selkeys sekä integraatiotarpeiden huomioon ottaminen eri tasoilla nähtiin tärkeinä asioina, jotka voivat auttaa muutoksen toteuttamisessa. Esim. Kainuussa odotetaan, että uuden toimintatavan kautta voidaan rajapintojen hallintaa tehostaa (Sote, TE- toimisto tai MMM -ala) samalla kun uudet tiedon jakamisen käytännöt otetaan käyttöön.

2.1.3 Parhaiden käytäntöjen hyödyntäminen, ratkaisujen kehittäminen ja innovaatiot

Parhaiden käytäntöjen varmistaminen nähtiin tärkeäksi hyödyn lähteeksi. Kuten edellä mainittiin, mahdollisuutena nähtiin maakuntien yhteistoiminta ja hyvien käytäntöjen jakaminen, joka mahdollistaisi rinnakkaiskehittämisen ja kehitystulosten jakamisen. *Pienehkön maakunnan kannalta nähtiin keskeisenä hyötynä yhteistyön kautta syntyvät yhteiset ratkaisut ja järjestelmät, joita ei pienellä maakunnalla ole varaa itse hankkia yksin.*

Ministeriöiden ja eri tason toimijoiden yhteiset ratkaisut ja käytänteet nähtiin tärkeänä hyödyn lähteenä. Yhtenevien perusjärjestelmien nähtiin helpottavan maakuntien yhteistyötä, jolloin maakunnat pystyvät myös vertailemaan keskenään asioita. Yhteiset ratkaisut mahdollistavat sen, että asioita ei tarvitse tehdä moneen kertaan. Tämän nähtiin olevan myös henkilöstön kannalta myös parempi: kaikki osaavat käyttää ratkaisuita ja neuvoa asiakkaita niiden käytössä.

Yhteisistä ratkaisumahdollisuuksista esimerkkeinä mainittiin mm.

- Innovaatiotoiminnan ja osaamiskeskusten sekä ekosysteemien hyödyntäminen. Digitaalisuus mahdollistaa massapalveluiden räätälöinnit kustannustehokkaalla tavalla.
- Peruspalveluiden keskittämisestä ja suuruuden ekonomian soveltamisesta on säästöetua, ml. sähköposti, toimistoratkaisut, arkistointiratkaisut, verkkoratkaisut, palkanlaskenta.
- Kasvupalvelut (TEM) voisi käyttää samaa digitaalista palvelutarvearviointia kuin sotepuolella, jolloin työllisyys-, sosiaali- ja terveyssektorille tehtäisiin yhteinen ratkaisu tähän.
- Olemassa olevien kuntasektorin pohjaratkaisujen hyödyntäminen.

"Nyt on aito mahdollisuus viedä asioita kansallisesti yhdenmukaisempaan suuntaan. Suurin hukka on, että tehdään rinnakkaisesti samoja asioita ja tai täysin eri suuntiin"

Yhtenäispolitiikan hyötypotentiaalina nähtiin myös palveluiden ja ratkaisujen tuotteistaminen globaaleille markkinoille. Yhtenäispolitiikan kannalta on siksi myös tarkasteltava kansantaloudellisia vaikutuksia työllisyyden, kasvun ja elinkeinotoiminnan kannalta.

2.1.4 Hankkeiden ohjaus/muutoksen hallinta, yhteistoiminta ja voimavarojen hallinta sisältää rahoituksen



Keskeiseksi hankkeiden ohjausta koskevaksi hyödyksi nimettiin vahvempi ohjaus ja yhteiset ratkaisut, hankkeiden yhteinen edistäminen ministeriöiden ja maakuntien kesken. Ministeriöillä on nykyisin käytössä erilaiset tavat ohjata digiasioita (esim. STM, TEM, VM) ja siksi tarvitaan valtakunnan tasolla yhteistä ja yhdenmukaista ohjausta. Eri toimijoiden roolien selkiyttäminen kansallisesti ja maakunnallisesti on tärkeitä. Eräs haastateltava totesi tähän: "Iso hyöty jo ollut saada STM ja VM samaan pöytään". Myös todettiin: "Riittääkö VM:n digiperiaatteet? Ohjaus on liian kevyttä, pitäisi olla seurantaa ja kontrollia enemmän, koska ohjeita ei noudateta, koska kukaan ei valvo. Tarvitaan kannustavaa ja palkitsevaa valvontaa."

Yhteinen ohjaus mahdollistaisi yli-maakunnallisen yhteistyön ja työnjaon selkiyttämisen, vähäisten voimavarojen selkeän kohdistamisen niin, että ratkaisuja voidaan jakaa eri maakuntien kesken. Tähän liittyen nähtiin keskeiseksi, että asioita tehdään yhteistyössä (ketkä yhdessä) ja systemaattisesti johdettuna (miten asioita tehdään).

Tärkeiksi hyödyn lähteiksi nimettiin myös kilpailuttamisen kautta saatava kustannushyöty ja skaalahyöty sekä tehokas projektityöskentelyn ja tukitoiminnan tukeminen maakunnissa. Tässä nähtiin ketteryuden tärkeäksi asiaksi säilyttäminen keskitettyjen ratkaisujen kehittämisessä.

Rahoituksella ja siihen liittyvällä rahoitusmallin määrittelyllä nähtiin myös tärkeä rooli tavoitteiden saavuttamisen tukemisessa. Siihen liittyvässä resurssien ohjauksessa tulee varmistaa olemassa olevan osaamisen tehokas hyödyntäminen. Esim. Vahvojen peruskuntien tapa hoitaa asioita voi olla pohjana vahvojen maakuntien ja valtion ohjauksen tavoille tulevaisuudessa. Pidemmällä aikavälillä peruskuntien ja maakuntien yhteistoiminta tuo kaikille hyötyä.

2.2 Yhtenäispolitiikan sisällön ja toimeenpanon huolenaiheet ja riskit

2.2.1 Yhteenvedo

Seuraavassa käsitellään haastatteluissa esiin tulleita yhtenäispolitiikan sisällön ja toimeenpanon huolenaiheita ja riskejä. Yhteenvetona voidaan todeta, että merkittävimmät yhtenäispolitiikan huolenaiheet ja riskit liitettiin kolmeen osa-alueeseen:

1. Digimuutoksen / yhtenäispolitiikan ohjausmallin toimivuus
2. Maakuntien erilaisuuden ja nykytilan huomiointi
3. Yhteinen kehittämisen malli, päätöksenteon ja muutoksen hallinnan ongelmat
4. Roolien ja vastuiden määrittäminen.

Seuraavissa kappaleissa käsitellään kutakin osa-aluetta erikseen.

2.2.2 Digimuutoksen / yhtenäispolitiikan ohjausmalli

Keskeisenä huolenaiheena nähtiin, että ohjauksesta ei tule tarpeeksi keskitettyä. Riskinä on, että se hajoaa liikaa. Myös ministeriöiden etäisyys toisistaan ja yhteistyön puute nimettiin keskeisenä riskinä.

Eräs haastateltava totesi, että neljä maakuntauudistuksen avainorganisaatiota ovat KELA (Eduskunta), VRK (VM), Luova (monta ohjaajaa) ja THL (STM). Kaikki nämä ovat tällä hetkellä eri tahojen ohjauksen alla. Tässä on selkeä riski ja sen nähdään realisoituvan osittain jo nyt. Lisäksi THL:n resurssiriskiksi nimettiin rahoituskehyyksen leikkaaminen. Myös VRK roolin ohjauksessa nähtiin olevan hahmottamatta ja kesken.



Ylätasolla digi-ohjausmallin sudenkuopiksi nimettiin:

1. Valtiotason siilomainen hallinto, esimerkiksi yhtenäiset käsitteet puuttuvat ministeriöiden kesken.
2. 18 itsenäisen maakunnan yhtenäinen ohjaaminen erittäin haasteellista.
3. Hallinnon tasoja muodostuu liikaa, jolloin säästöpotentiaali menee hallintokoneiston ylläpitoon: Hyötyjen vauhdittamisesta helposti ajaudutaan hidastavaan suuntaan.
4. Ohjauksessa ei tunnisteta käytännön ongelmia ja haasteita. Moni ongelma tulee esille vasta käytännön työssä.
5. Toisaalta esiintyy riski, että ohjataan liian hienojakoisesti: Digitalisaation kehitys voi tukehtua tai hidastua.
6. Palvelutoiminnan ja -rakenteiden ohjauksen eriyttäminen väärällä tavalla toisistaan.
7. SoteDigi Oy:n ja Vimana Oy:n osakeyhtiömuotoisuus: Yhtiötalous ja tavoitteet johtavat helposti toiminnan kokonaisuuden kannalta tarpeettomaan laajentamiseen, vaikka ohjaava taho voisi rajoittaa sitä. Oy -lainsäädäntö, ja voiton tuottamisvaatimus ajavat toimintaa helposti tähän suuntaan.

Jos yhtenäispolitiikka muotoillaan liian tiukasti, se voi rajoittaa innovaatiotoimintaa, koska tiukka yhtenäispolitiikka voi pahimmillaan estää maakuntien sisäisen kehitystyön. Näin ollen yhtenäispolitiikassa tulee huomioida liikkumavara ja kannustavuus maakuntien oman operatiivisen toiminnan kehittämiseen.

Ohjausmallin kannalta nähtiin pulmallisena myös, että osataanko hyödyntää aiemmin syntynyttä osaamista ja näkemystä? Eräs haastateltava totesi, että trendinä on ollut, että asiat pitää perustella uudestaan, ja punakynän käyttöä tapahtuu siellä missä ei pitäisi. Toisaalta puutteeksi nimettiin, myös ohjausmekanismien raskaus, jos kehittäminen viedään liian pitkälle keskitetysti (keskushallinnon toimesta). Ketterän kehittämisen malli ja nopea päätöksenteko tulee varmistaa. "Tulee olla matalankynnyksen vuoropuhelua sen sijaan, että odotetaan jotakin kokousaikaa kuukauden päässä."

Haasteeksi nimettiin myös valtakunnan tasolla menetelmien ja mallinnuksen yhtenäistäminen: Miten varmistetaan yhtenäinen kuvaustapa ja yhdenmukaiset projektinhallintakäytännöt. Myös järjestelmän ratkaisujen tarjoaja -kenttä on hajanainen ja kehittämisen tapa/malli on heikosti koordinoitua.

2.2.3 Maakuntien erilaisuuden ja nykytilan huomiointi

Maakuntien erilainen tilanne resurssoinnissa (esim. BKT/henkilö) ja osaamisessa sekä digipalveluissa herättää huolta. Erilaisuudesta voidaan nostaa esiin mm. tietohallinto sote - sektorilla. Tähän liittyen maakuntien sisällä näyttää olevan erilainen koherenssi maakunnasta riippuen: Esimerkiksi HUS :lla on paljon resursseja, mutta maakunta on hajallaan. Toisaalta EKsote on koherentti ja kaikki hallussa, mutta esimerkiksi Lapissa on molempien suhteen merkittäviä haasteita.

Toisaalta riskiksi nostettiin itsenäisen päätöksenteon käänköpuoli: maakunta voi sokeutua ja näkemyksellisyys kapenee. Esille nostettiin liian nurkkakuntainen palveluiden ja muutoksen toteutuminen. Eräs haastateltava totesi, että nykyään tehdään osin liikaa paikallisia projekteja. Syyksi mainittiin paitsi yhteistyön puute ja epäluottamus, mutta myös se, että julkisen palvelutuotannon alaiset ratkaisut tulevat liian myöhään, jolloin aluksi voi olla puute ratkaisuista.

Kolmantena asiana nostettiin esiin eräänlainen uudistukseen liittyvä ristiriita, että maakunta on maantieteellisesti rajattu mutta digipalvelut ja valinnanvapauden suomat mahdollisuudet ovat valtakunnallisia. Haasteena nähtiin, miten yhtälö saadaan toimimaan. Asiakkuuden kannalta esim. valinnanvapaus ohjaa käyttämään palveluita eri paikoissa, esim. Mehiläisen asiakas voi



käyttää Tampereella ja Helsingissä paikkakuntien palveluita, mutta miten voidaan estää esim. rahastuksen mahdollisuus.

Joillakin alueilla on suuri haaste saada palkattua terveysalan ammattilaisia. Myös ammattilaisten pysyminen julkisella sektorilla nähtiin suurena riskinä. Useassa tapauksessa ammattilaisen on edullisempaa mennä yksityiselle sektorille pääomatulojen kautta saatava tulojen takia (30 % vs 54 % veron maksu).

2.2.4 Yhteinen kehittämisen malli, päätöksenteko ja tuloksekas muutoksen hallinta

Yleisellä tasolla tuotiin esiin sitoutumisen tärkeys. Koska yhtenäispolitiikka on uusi asia, on tärkeitä mahdollistaa kaikkien osapuolten sitoutuminen, ja markkinoida ja argumentoida asioita niin, että arvon lisääminen ja tuottaminen ymmärretään samalla tavalla.

Eräs merkittävä strategiseen ohjausryhmään kuuluva henkilö peräänkuulutti sitä, että tulisi olla foorumeita, jossa valtiolliset ja maakunnalliset toimijat voivat jakaa keskenään ajatuksiaan ja suunnitelmiaan. Digi-uudistuksessa tulisi myös luoda yhteiset pelisäännöt, ymmärrys ja mallit, miten lisäarvon tuottamisen hyödyt ja kustannukset jakautuvat eri toimijoiden kesken. Tämä on tärkeitä, erityisesti ekosysteemin toimivuuden kannalta.

Hän jatkoi: "Kun ja jos päätöksenteko tapahtuu toimijoiden yläpuolella keskitetysti ilman heihin liittyvää vuorovaikutusta, niin se ajaa toimijat helposti kilpailutilanteeseen, ja keskinäistä sitoutumista ei pääse syntymään."

Tavoitteiden määrittelyssä häiritsee maakunnan muutosjohtoa mm. se, että maakunnat eivät vielä täysin mukana tavoitteiden asetannassa. Tavoitteenasetanta valtion taholta tapahtuu pitkälti ylhäältä alaspäin ja siksi maakunnat eivät luota täysin valtion kanssa tapahtuvaan yhteistyöhön. Siilomaista hallintoa kuvastavaksi asiaksi mainittiin myös yhtenäisten käsitteiden puuttuminen ministeriöiden kesken. Toisaalta esim. STM:n omaa tietoa tai muiden alueiden tietoa kyseenalaistetaan.

Kuten edellä jo tuotiin esille, toisena huolta herättävänä osa-alueena nähdään ketterän kehittämisen malli ja nopea päätöksenteko, jotka tulee varmistaa. Uhkana nähtiin hidastuvuus ketteryyden kustannuksella. Hybridi -mallit ja eri mallien kombinointi ketterällä tavalla on vaikeata. Myös parhaiden käytäntöjen hyödyntäminen ("Copy with pride", ei keksitä pyörää uudestaan) mainittiin haasteeksi tällä hetkellä. Lisäksi kehittämisen toimintatavassa jatkuva uusien jäsenien tuominen kehittämisen saralle toisaalta aiheuttaa jatkuvasti uudelleen aloittamisen kierteen. Tärkeänä riskiaiheena koetaan, miten hoidetaan uusien alkujen tehokas startti ja yhteistyö eri ministeriöiden ja toimijoiden kesken – esim. Valtioneuvoston uudet toiminnot / digikoordinaattori, digihanketoimisto jne.

Yleinen maakuntien huoli oli, että kansalliset asiat etenevät hitaasti. Iso riski on, että laajan rintaman tekeminen on jähmeätä: riskinä on ketteryyden menettäminen ja relevanttien toimijoiden menettäminen, kun yritetään miellyttää kaikkia. Demokraattinen valmistelu on usein tuhoisaa ja innovaatiot laimenevat.

Eräs haastateltava totesi, että projekteissa ja tukitoiminnoissa on oltava tarpeeksi paljon osaajia ja resursseja, ettei tule ongelmia aikataulujen kanssa, esim. potilasjärjestelmät, ERP:t. Tiimin tulee pystyä keskittyä projekteihin. Siksi osaajien puute/niukkuus koetaan olevan merkittävä riski. Osasyys tähän mainittiin lyhyet kuuden kuukauden (6 kk) rahoitusyyskilit: Kukaan osaaja ei lähde näin lyhyelle keikalle, ja lyhyet sykkit johtavat osajapulaan. Eräs haastateltava totesi, että pahimmillaan käy, että uusi ihminen oppii asian ja häipyy. Lyhyet



projektitoimeksiannot eivät mahdollista pitkäjänteistä kehittämistä vaan tarvitaan esim. kahden vuoden (2 v) sopimus vuoteen 2020 asti. Maakuntien ulkopuolisten resurssien siirtyminen kuudeksi (6) kuukaudeksi maakuntien käyttöön ei voi toteutua.

Rahoitusjärjestelmän tulee kannustaa yhteistoimintaan, mutta tällä hetkellä on paljon erillisiä hankkeita. Riskinä mainittiin, että kehittämisen yhteistyömalli ei toimi kunnolla: helposti ajaututaan suunnittelemaan liikaa omia asioita, jos joustavuutta ei löydy yhteisistä ratkaisuksista. Tähän mainittiin osasyynä edellä sivuttu valtion ministeriöiden ja virastojen ristiin menevä toiminta, asioiden ja palveluiden fragmentoituminen, sekä vääränlainen kilpailu.

Yhtenä aiheena nostettiin esiin myös markkinanäkökulman vaarantuminen: maakunnissa ei haluta monopolia palveluiden tuottamisessa. Oltava mahdollisuus valita muutamasta vaihtoehdosta. Huolenaiheena todettiin, että maakunnan palveluiden kehittäminen on kyettävä hoitamaan toimittajariippumattomasti. Esim. Etelä-Pohjanmaa on Effica- maakunta (Effica on Tieto Oyj:n ratkaisu) ja Effica ei voi sanella miten palveluita tehdään jatkossa.

Joidenkin haastateltavien mukaan nykyisin sidotaan liikaa käsiä innovaatiotoiminnassa, josta esimerkkinä mainittiin start-up -toiminnan rajoittaminen nopeasti kehitettävien palveluiden osalta. Tähän liittyen alleviivattiin, että innovaatioedut on pystyttävä hyödyntämään, mutta kuitenkin ei saa edetä pelkästään innovaatioiden näkökulmaa painottaen.

2.2.5 Roolit ja vastuut

Valtakunnallisten tahojen toimintaroolien selkeys

"Roolit ja vastuut" -kysymys nosti paljon huolenaiheita valtakunnallisten ja maakunnallisten toimijoiden näkökulmasta. Erityistä huolta herättivät haastattelujen ajankohtina roolien ja vastuiden epäselvyys ja epävarmuus, ennen kaikkea nykyisten maakuntien inhouse -yhtiöiden sekä Vimana Oy:n ja DigiSote Oy:n kesken. Tämä koettiin asiaksi, johon on haettava yhteinen vastaus: mitä tehdään valtakunnallisesti, mitä pitää tehdä maakunnissa. Eräs haastateltava totesi: "Järjestäjä ei voi toimia vahvana järjestäjänä jos, roolit ja vastuut eivät selviä."

Monitoimijatilanteessa eri tahojen roolien on oltava selkeät. Myös arkkitehtuurityön kannalta on tärkeää saada askelmerkit ko. asiasta. Julkisen hallinnon roolien lisäksi myös yksityisen sektorin roolit on selkiytettävä ja yhtenäispolitiikan pitäisi koskea myös sitä. Ministeriöillä, etenkin VM:llä, samoin kuin Valtioneuvostolla sekä ministeriöiden ja eduskunnan alaisilla laitoksilla, kuten THL, VRK ja Kela, tulee olla vahva rooli. Vastuiden kirkastaminen on tärkeää, koska maakunnissakin on monia toimijoita.

Roolien suhteen on nyt epäselvyyksiä. Esimerkiksi VM odottaa, että eri toimijoilta saataisiin kohtuullisen synkronoidusti tarvittavia suunnitelmia päätöksentekoa varten. Näiden tekeminen etenee kuitenkin monesti epäsynkronissa ja usein valtakunnalliset päätökset eivät ole vielä valmiita, kun niihin liittyviä suunnitelmia tehdään jo maakunnissa. Nyt maakunnat joutuvat ratkomaan asioita, joita ei ole vielä ratkaistu valtakunnan tasolla. Tämä aiheuttaa paljon haasteita esimerkiksi ICT-puolella kokonaisarkkitehtuuriin suunnittelussa.

Rooleja pohdittaessa täytyy myös ottaa huomioon kansainvälinen aspekti. EU tasolla pitää pystyä toimimaan yhtenäisesti, koska muuten EU:n hyötyjä ei saada realisoiduksi. Suomella on erittäin pitkälle mennyt SoTe-digitalisaatioaste, mutta kilpailijamaatkaan eivät nuku vaan kehittyvät. Nopeus on tärkeää eli että johtamisen kannalta tärkeät tiedot pitää saada nopeasti käyttöön.

KELAn Kanta-palveluiden rooli



Kelan Kanta-kehittämiseen kohdistuu paljon keskenään ristiriitaisia näkemyksiä.

Osa haluaa irrottaa Kanta-palvelut Kelasta ja osa kannattaa niiden kehittämistä osana Kelaa. Kanta-palveluiden Kelasta irrottamisen puolestapuhujat pitävät Kelan Kanta-roolia epäselvänä ja vetoavat siihen, että asia säädettiin lakisääteisesti velvoittavaksi koko valtakuntaan, mutta kenttää ei kuunneltu. Kanta-palveluiden pitäisi olla Kelan sijasta lähempänä tuottajaorganisaatioita.

Toisaalta monien käyttäjien kannalta Kanta-palvelut eivät toimi tehokkaasti ja kehittäminen pitäisi heidän mielestään irrottaa Kelan toiminnasta, koska se on liian raskasta. Yleisesti esitetään väitteitä, että muut toimijat menevät eteenpäin ja Kanta-palvelu laahaa monta vuotta perässä. Kanta-palveluiden toivotaan siksi menevän ketterämpään kehitykseen.

Joidenkin mielestä Kelalla tulee olla merkittävä rooli, jotta tietoa saadaan siirretyksi. Kelan rooli nähdään vahvana tiedonhallinnan alalla. Osa haastatelluista näkee, että Kelan Kanta-palveluiden päälle voi rakentaa paljon ja he tunnistavat Kanta-palveluiden merkityksen Kelalle. Kanta-palveluissa nähtiin olevan erittäin hyvä toiminta-arkkitehtuuri, mutta tiedon jakamisen kannalta sen pitäisi olla tuotannonohjauksellinen. Kelan pitäisi saada tiedon lisäarvon jalostus kuntoon, jolloin Kelankin tietoallasajattelu voisi toimia.

Uusien valtakunnallisten palveluyhtiöiden rooli (Vimana Oy ja SoteDigi Oy)

Toimijoita koskeva keskustelu tuntuu pyörivän nyt perustettujen valtakunnallisten yhtiöiden ympärillä. Valtakunnallisten toimijoiden osalta osa haastateltavista koki haastavana tilanteen, jossa säädöksiä kautta asetetaan käyttövelvoitteita esimerkiksi Vimanan tai Sotedigi Oy:n palveluille. Tilanteessa pelätään asetelmaa, jossa olisi käyttövelvoitteellinen palveluyhtiö, joka ei kuitenkaan palvele maakuntia parhaalla mahdollisella tavalla.

Vimanan roolia pitäisi kirkastaa, koska siihen liittyy ongelmia mm. kilpailu- ja EU-lainsäädäntöön liittyen. Vimanan ja maakunnan välinen suhde on haasteellinen, koska maakunnilla voi jo olla inhouse-yhtiöitä, osalla omaa tuotantoa ja osa on kilpailuttanut it-palvelut.

Vimanan rooli nähdään yhteisten perus-IT:hen liittyvien palveluiden tuottamisessa (esimerkiksi TORI-järjestelmät, sähköposti, intranet, integraatorajapintajärjestelmät sekä portaalit, joita kaikki voivat hyödyntää). Vimana voisi tarjota myös asiantuntijapalveluita maakunnille ja keskittyä kansallisesti merkittäviin hankintoihin, joissa asia koskee useampaa kuin yhtä maakuntaa. Asiantuntijapalvelut voisivat koskea hankintaosaamista ja toiminta-arkkitehtuuria.

SoteDigi-yhtiön ajatus olisi varmistaa asiakaslähtöinen kehitys. Ekosysteemissä tämä on usein vaikeaa, koska usein puuttuu orkestraattori. Sotedigi Oy voisi olla maakuntaekosysteemissä tällainen orkestraattori. Sotedigin pitäisi olla kehitysyritys, jolloin voitaisiin paremmin huolehtia yhteistyöstä maakunnan kanssa ja katsoa laajemmin toteutusmallit ja tarkastella kansallisia periaatteita.

Olemassa olevien palvelukeskusten / inhouse-yhtiöiden roolit

Huolta nosti myös kysymys siitä, mikä on inhouse- yhtiöiden rooli (sairaanhoitopiirit ja kunnat yhdessä asiakkaina) jatkossa. Eräs mainituista alueista oli tietojärjestelmäkehitys ja integraatioiden hallinta. Näihin liittyen esitettiin huolena:

1. Mikä on nykyisten inhouse -yhtiöiden rooli integraattoripuolella?
2. Olisi ratkaistava ja selkiytettävä toimijayhdistelmien roolit: Sairaala + Nykyiset Inhouse yhtiöt/integraattorit + Vimana/DigiSote .



Olemassa olevilla palvelukeskuksilla tulisi olla enemmän roolia toimialasidonnaisten (TOSI-) järjestelmien kanssa (lähituki, käyttötuki). Palvelukeskuksella pitää olla riittävästi kuntia asiakkaina, jotta se on kannattava ja järkevä. Toisaalta nähtiin, että olemassa olevien palvelukeskusten pitäisi jatkossa palvella sekä maakuntia että kuntia, mutta toisaalta oli myös näkemyksiä, että olemassa olevat palvelukeskukset keskittyisivät jatkossa vain maakuntien palvelemiseen.

Kasvupalveluiden rooli

TEM -alueen palveluiden suhteen nostettiin esille epäkohtana, että Kasvupalveluita ei ole purettu auki kunnolla, vaan asiat jäävät myyttisen nimen taakse. Myös kommunikaation ja viestinnän tulisi olla kunnossa, jotta muodostuisi selkeä käsitys toimijoista ja niiden palvelurooleista.

Kuntien rooli

Yhtenäisyyspolitiikan pitäisi tarkoittaa myös valtion ja kuntien välisen yhteistyön tiivistymistä – ei pelkästään valtion ja maakuntien, jotta kunnat eivät jää uudelleenorganisoinnissa ulkopuolelle. Kuntien roolin nähtiin olevan tärkeä saumattomien prosessien kannalta, sillä eri prosessit ulottuvat kuntiin saakka. Jotkut haastateltavista mainitsivat, että osa kunnista on jäänyt odottamaan päätöksiä, jonka koettiin olevan huolestuttava asia. Keskeistä siis olisi selvittää miten valtakunnalliset toimijat, maakunnat ja kunnat toimivat yhdessä.



3 Yhtenäispolitiikkaan liittyvät odotukset ja vaatimukset haastatteluiden perusteella

3.1 Asiakas- ja ihmisenäkökulman huomioiminen

3.1.1 Yhteenveto

Miltei yksimielisesti kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että digitalisaation tulee lähteä asiakasnäkökulmasta. Koettiin jopa niin, että asiakasnäkökulma olisi ainoa tarvittava kehitystyön lähtökohta.

Digitalisaatio on tapa tuoda palvelu asiakkaalle kotiin. Jotkut haastateltavista korostivat asiakasmallien selkeän määrittelyn tärkeyttä. Kansalaisasiakkuutta, yritysasiakkuutta ja maakunta-asiakkuutta ei tulisi sotkea keskenään palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Yhtenäispolitiikan kannalta asiakkuuteen haluttiin myös nk. sisäiset asiakkaat, joihin luettaisiin maakuntien johto ja toimialajohto.

Yhtä mieltä oltiin myös siitä, että asiakkaan tulee olla toiminnan keskiössä. Esim. asiakkaan oma osallistuminen itseä koskeviin päätöksiin, joka edellyttää asiakkaan omistajuutta/asiantuntijuutta omassa asiassa.

Asiakkaan roolin moninaisuuden nähtiin liittyvän ja tulevan esille erityisesti ekosysteemin toimintalogiikassa. Ekosysteemi tuo esille monitoimijamallin ja sen miten eri toimijat ja palveluntuottajat tuottavat arvoa kokonaisuuden kannalta. Eräs haastateltava totesi, että jos asiakaskeskeisyys unohtuu tästä, niin uudistuksen tavoitteita ei kyetä saavuttamaan. Siksi nähtiin tärkeäksi luoda tiedonhallinnan avulla kattava ymmärrys asiakkaan kokonaistilanteesta (elämäntapahtuma / elämäkaari malli). Tähän esitettiin mm. vaatimus purkaa lainsäädännön esteet tiedon hyödyntämiselle sosiaali- ja terveyssektorin rajat ylittävissä palveluketjuissa.

Yleisesti nousi esille digipalveluiden mahdollisuudet rakentaa erilaisia yhteistyön muotoja esim. tiedonhallinnassa. Digitalisaatio auttaa yhdistämään ammattilaisen tiedon (asiantuntijuuden hyödyntäminen) sekä ja asiakkaan oman tiedon/asiantuntijuuden kätevästi, esim. kotona tapahtuvan asiakkaan kuulemisen, reseptien määräämisen ja etäpalveluiden yhdistelmänä.

Kansallisten ratkaisujen kehittäminen on tärkeää huomioiden samalla asiakaslähtöisyyden periaatteet. Siksi asiakastarpeita – ja lähtöisyyttä tulisi hyödyntää ohjauksokriteerien muodostamisessa päätöksenteon tukena. Tässä nähtiin hyväksi, että ratkaisuja etsittäisiin asiakkaiden käyttäytymismallit, tarpeet ja motiivit huomioiden. Valtakunnallisten järjestöjen hyödyntäminen pitäisi myös ottaa huomioon kehittämisessä, sillä järjestöt edustavat isompaa asiakasryhmää.

Asiakaskeskeisyyden ja digitalisaation mainittiin myös olevan joillekin sote-alan ammattilaisille uhka. Muutokset voidaan kokea niin, että niiden kautta otetaan jotain pois terveydenhoitoalan ammattilaisilta, tai ne aiheuttavat ei-haluttuja muutoksia heidän toimenkuvaansa. Digitalisaatio pitäisi markkinoida alan ammattilaisille niin, että sen ansiosta voidaan palvella yhä paremmin myös niitä asiakasryhmiä, jotka eivät muuten pääse palvelujen lähetyville.

3.1.2 Yhdenvertaisuuden ja valinnanvapauden perusvaatimukset



Kaikkien haastatteluiden lähtökohtana todettiin yhteisesti, että yhtenäispolitiikan tulee varmistaa kansalaisten yhdenvertainen mahdollisuus käyttää samoja palveluita valtakunnallisesti riippumatta asukkaan asuinpaikasta. Tähän yhdenvertaisuuden ja valinnanvapauden vaatimukseen liittyy ajatus palveluiden samankaltaisuudesta kansalaisen liikkumisen ja asuinpaikkaan liittyvien muutosten kannalta. Kansalaisen näkökulman pitäisi siis olla yhtenäinen maakunnasta riippumatta. Palveluntuottajan tehtäväksi miellettiin huolehtia asiakkaan kuuntelusta ja asiakkaan kuuntelu on edellytys hyvälle palvelulle.

Valtakunnallisten ja maakunnallisten palveluiden linkittäminen toisiinsa on oltava mahdollista. Keskeistä on, miten pitkälle asiakkaan palvelutarjotinta yhtenäistetään maakuntien kesken (esim. Kanta-palvelut, Apotti, Suomi.fi jne.) tai miten neuvontapalveluita tarjotaan tukemaan asiakkaan 24/7 tiedonsaantitarvetta, esim. kunta- ja maakuntapalveluiden yhteispisteiden avulla. Joissain tapauksissa kansalaisen kyky hyödyntää digitaalisia palveluita on heikko ja siksi kehittämisessä on huomioitava eri käyttäjäryhmät (ikäntyneet, maaseudulla asuvat).

3.1.3 Palveluiden ja niihin liittyvän tiedon hyödyntäminen, ymmärrettävyys, luotettavuus ja helppokäyttöisyys asiakkaan kannalta

Monikanavaisessa asiakasrajapinnassa, joka johtaa julkiseen (varmennettuun) palveluun, pitää olla jokin tunniste, josta asiakas tietää, milloin hän on julkisen palvelun piirissä. Asiakkaalla on myös tarve ymmärtää, millaisia tapoja hänellä on liittyä maakuntaan (esim. sosiaalinen media, Facebook, netsivut tai kävellä sisään).

Käyttäjän on pystyttävä myös vertaamaan palveluita ja tuottajia keskenään. Siksi maakunnan palautejärjestelmä on tärkeä palveluiden järjestämisen kannalta, kun on kyse monikanavaisesta palvelumallista. Tämä erityisen tärkeä maakunnallisten ja kunnallisten sekä yksityissektorin rajapinnoissa.

Tavallisen kansalaisen kannalta keskeistä on asiakasjärjestelmien toimivuus sekä tietojen hallinnan ja käytön turvallinen ja aukoton varmistaminen, ja tietojen kertaalleen sisään syöttö. Teknisesti kaikki ratkaisut tulee olla mobiiliyhteensopivia ja kertakirjautumisen takana.

Yritysassiakkeille maakunnan ja valtion palveluiden tarjoaminen tulisi olla selkeästi hallittu ja kuvattu. Nykytilanteeseen nähden tulisi selventää mikä on eri toimijaklustereiden / toimijajärjestelmien rooli näiden palveluiden tarjoamisessa? Esimerkiksi Yritys-Suomi tai Uusyrittäjäkeskus.

3.1.4 Asiakkaita osallistava palveluiden kehittäminen

Palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä tarvitaan tietoa käyttäjien tarpeista. Siksi vuorovaikutteisuus ja pilotointi ovat tärkeitä kehittämiskeinoja palveluiden kehittämisessä. Palveluiden ja palvelukokonaisuuksien osalta asiakkaan osallistaminen on hoidettava palveluiden kehittäjän toimesta. Asiakkaiden osallisuus palveluiden kehittämisessä on tärkeää myös siitä syystä, että tulevaisuudessa tärkeimpiä ovat sellaiset asiakasjärjestelmät, joissa asiakkaat itse voivat olla aktiivisia toimijoita (omatoimiasiakkaat, ohjattu omahoito). Asiakkaiden aktiivinen osallistuminen edellyttää, että taustajärjestelmät ovat yhtenevät eri puolilla valtakuntaa, jotta osallistuminen on vaivatonta.

Siksi asiakkaan tarpeiden kannalta tulisi ottaa käyttöön asiakasfoorumit ja palautekanavat keskusteluyhteyden rakentamiseksi. Näiden yhdistäminen esimerkiksi valinnanvapauspilotointiin luo keinoja, joiden avulla voidaan kattaa erityisryhmien ja tavallisen ihmisen tarpeet. Asiakkaita aktivoivaan keinovalikoimaan voisi kuulua kansalaisosallistaminen, palvelumuotoilu, asiakasraadit, kokemusasiiantuntijat ja käyttäjälähtöisen suunnittelun hyödyntäminen. Potilasjärjestelmistä saatava tieto voi olla hyödyllistä suunnittelussa. Samoin eri potilasryhmien aktivointi esimerkiksi potilasjärjestöjen kautta on hyödyllistä omien



palveluiden kehittämisessä. Laajoja väestömääriä koskevien yleisten sairauksien (esimerkiksi diabetes, IBD) edustajat tulisi ottaa mahdollisimman pian mukaan asiakkaita osallistavaan palvelujen kehittämiseen.

Sote -alueen asiakaspalvelujen laadun mittaamiseen liittyen ehdotettiin harkittavaksi/hyödynnettäväksi nk. "4 maalia"- mallia, jossa asetetaan tavoitteet ja mitataan esimerkiksi seuraavia asioita (Helsingin sote palveluiden malli):

- Asiakaskokemus
- Tuottavuus
- Vaikuttavuus
- Henkilöstökokemus

Monet haastateltavat painottivat, että kehittämisen tulee olla monikanavaista ja aktivoita toimijoita laaja-alaisesti ja olla samalla nopeaa ja ketterää. Tarvitaan tehokkaita ja intensiivisiä työryhmiä, joissa ammattilaiset ja asiakkaat työskentelevät yhdessä ja ideoivat palveluita. Niitä pitää rakentaa ja testata nopeasti. Diginatiiveille asiakkaille palvelumuotoilu on hyvin erilaista kuin niille, jotka eivät halua ollenkaan digitaalisia ratkaisuja. Asiakkaat pitää segmentoida ja kehittää erilaisia menetelmiä osallistavalle palveluiden kehittämiselle.

Kokonaisuutena tarpeet ovat pitkälti samanlaisia eri puolilla maata. Palveluiden kohderyhmiin kuuluu samoja kansalaisryhmiä niin Kainuussa kuin Helsingissä. Palveluiden käyttöönoton kannalta tärkeätä on kriittisen massan löytäminen palveluiden testaamiseksi, eikä testajien välttämättä aina tarvitse olla lähtöisin eri puolilta Suomea.

3.1.5 Yhtenäinen asiakkuuksien hallinta ja hallinnon yhteistoiminta sekä viestintä

Kuten edellisessä kappaleessa todettiin, palveluiden kehittämisessä ja hallinnassa on keskeistä erilaisten asiakasryhmien asiakastarpeiden ymmärtäminen. Asiakkuus voi olla haastavaa ymmärtää. Siksi asiakkuuden käsite pitää selventää ja samoin se, mitä tarkoitetaan asiakashallinnalla. Siksi asiakasryhmittelyä ja niihin liittyviä asiakastarveanalyysijä tulisi hyödyntää jo kehitysvaiheessa ohjauksikriteerien muodostamisessa päätöksenteon tukena. Asiakaslähtöinen toimintatapa edellyttää, että palvelusuoritteiden hallinta on kyettävä hoitamaan asiakkaan tilanteen vaatimalla tavalla. Asiakkaan kokonaiskontekstin ymmärryksen luomiseen tulee siksi kiinnittää riittävästi huomiota, joka voidaan hoitaa kattavan tiedonhallinnan avulla.

Kuten aiemmin jo todettiin, asiakkaan kannalta on keskeistä rakentaa palveluhallinnan hallintamuodot huomioiden hänen (kuntalainen, maakuntalainen, valtion kansalainen) todelliset tarpeensa eri elämäntilanteissa. Siksi useassa haastattelussa nousi esille keskeisenä palvelukehityksen keinona elämäntapahtuma – ja elämänkaari- pohjaisen mallin hyödyntäminen kehityksessä ja ideoinnissa.

Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota myös lainsäädännön esteiden purkamiseen tiedon hyödyntämisessä, erityisesti hallinnolliset rajat ylittävissä palveluketjuissa. Tähän liittyy keskeisenä tarpeena, samaan tapaan kuin edellä, asiakasjärjestelmien toimivuus sekä tietojen hallinnan ja käytön turvallinen ja aukoton varmistaminen. Tärkeänä asiana nousi esille eri palvelu- ja hallinnonalojen siilojen ja tietojen liikkumisen esteiden purkaminen, jotta kansalaisten hyvinvointi voidaan mahdollistaa paremmin.

Toimintajärjestelmä- ja arkkitehtuurityötä tulee käyttää apuna asiakkuuden hallinnan näkökulmasta. Keskeistä on, miten asiakkaan kanavat yhtenäistetään. Sähköinen asiointi



nähdään liian usein itsenäisenä palveluna eikä osana normaalia prosessia. Myös kuntiin liittyvät yhteistyöasiat ovat tärkeitä hoitaa hyvin, sisältäen tiedon liikkuvuuden turvaamisen ja avoimuusperiaatteiden hallinnan. Siksi on syytä kiinnittää huomiota maakunnan ja kuntien yhteistyön avoimuuteen sekä yhteistyömuotoihin muiden toimijoiden kanssa.

Monien haastateltavien mukaan maakuntaudistusta ja yhtenäispolitiikkaa sivuava kansalaisviestintä on puutteellista ja sitä tulee parantaa. Myös sote- uudistuksen kokonaiskuvan parantamisen asukkaiden silmissä on tärkeitä: tähän keinoksi nähtiin nopeiden voittojen tuottaminen mahdollisimman pian pala kerrallaan.

Palveluiden järjestämisen kannalta maakunnan palautejärjestelmä on tärkeä, kun on kyse monikanavaisesta palvelumallista. Tämä erityisen tärkeä maakunnallisten ja kunnallisten sekä yksityissektorin rajapinnoissa. Asiakasnäkökulman kannalta tulisi hyödyntää enemmän kohdennettua asiakaspalautetta, jotka voivat liittyä em. elämäntapahtumiin liittyviin palveluprosesseihin. Mahdollisimman helpoksi tulisi tehdä tiedonsaanti ja palvelutapahtumien hallinta (ajanvaraukset, soittelu ja niin edelleen).

3.2 Digiohjauksen strategiset tavoitteet sekä investointeja koskevat linjaukset ja priorisointiperiaatteet

3.2.1 Yhteenveto

Haastatteluiden perusteella digiohjauksen strategisia tavoitteita sekä investointien priorisointeja koskeviksi teemoiksi muodostuivat:

1. Yhteiset pelisäännöt ja yhteistoimintamallit
 - Elintärkeiden asioiden käsittely ja prioriteettijärjestyksen muodostaminen
2. Valtakunnallisten ja maakunnallisten investointien käsittelyprosessit
 - Ratkaisujen hankerahoitus eri tasoilla eri tasoilla (valtio, maakunnat, kunnat)
 - Edelläkävijämaakuntien ja kuntayhtymien mallien hyödyntäminen
3. Tavoitetilan mukainen kokonaisuuden ohjaus, mittarit ja mittaaminen
 - Hankesalkkuohjaus
 - Kehittämisen tiekartat
 - Tiedolla ohjaamisen ja arviointimenettelyiden rooli merkitys ohjauksessa
4. Työvoima-, Elinkeino- ja Kasvupalveluiden rooli osana maakunnallista kehittämistä

Seuraavissa kappaleissa käsitellään kutakin osa-aluetta erikseen.

3.2.2 Yhteisten pelisääntöjen ja yhteistoimintamallien sisältö ja merkitys

Yhteiset pelisääntöjen ja luottamuksen luonti 18 maakunnan ja 300 kunnan kesken on valtakunnallisesti tärkeimpiä asioita. Yhtenäispolitiikan on huolehdittava siitä, miten saadaan iso kokonaisuus toimimaan. Yhtenäispolitiikan kannalta tulee olla selvää, miten kehittäminen tukee valtakunnallista mallia ja valinnanvapauden mahdollistamista. Yhtenäispolitiikkaan osaksi esitettiin digikehittämiseen liittyvien periaatteiden määrittämistä, esim. valtavirtaratkaisujen hyödyntäminen.

Lisäksi nähtiin tarvittavan yhteisiä insentiivejä ja toimintatapoja, jotka rakentavat luottamusta eri toimijoiden välille. Nykyisin keskenään erisuuntaiset insentiivit kannustavat toimijoita osa-optimointiin omaa etua painottaen. Tärkeä kysymys on, miten johdetaan asioita ilman, että syntyy vahinkoa kokonaisuudelle. Keskeistä on maakuntien palvelutarjonnan ja tekemisten



yhteensovittaminen kansalaisen kannalta. Keinona tähän ovat yhtenäisyyden pyrkimyksen palkitseminen ja epäluottamuksen purkaminen.

Valtakunnassa täytyy lisäksi olla yhteisiä standardeja ja periaatteita, joiden mukaan mennään eteenpäin. Tarvitaan yhteinen ydin, johon asiat liitetään. Viitearkkitehtuurien käyttö ohjauksessa tulee huomioida keskeisenä asiana yhtenäispolitiikan keinovalikoimaa.

Elintärkeiden asioiden käsittely ja prioriteettijärjestyksen muodostaminen

Digi-palveluiden kehittäminen koetaan hyvin tärkeänä ja asiaan hoitamiseksi pitää investoida suuriakin summia, jotta saadaan tällä hetkellä vielä heppoiset digipalvelut kuntoon. Kehittäminen on osin tällä hetkellä pysähdyksissä, koska monet kunnat eivät investoi digipalveluiden kehittämiseen vuosina 2018-19 odotellessaan maakuntauudistuksen toimeenpanoa.

Haastatteluiden keskeisenä teemana nousi esille, että maakunta- ja sote uudistuksessa tarvitaan ohjauksen tapa ja toimintamalli, jotka mahdollistavat maakuntien onnistumisen ja auttavat muodostamaan prioriteettijärjestyksen uusien maakuntien kannalta, jotta niillä on valmius toimia tehtävässään. Elintärkeiden asioiden on toimittava 1.1.2020. Pakolliset asiat eli potilasturvallisuus ja valtakunnan huoltovarmuus täytyy pystyä turvaamaan kaikissa tilanteissa ja investointeja priorisoitaessa. Eräs haastateltava totesi: "Prioriteetit tulee olla asioissa, joiden on pakko toimia, jolloin pakolliset ja lakisääteiset asiat on varmistettava ensin. On oltava esim. potilastieto ja erikoissairaanhoidon järjestelmät tai palkanmaksut ja muut perusoperaatioihin liittyvät asiat. Muut investoinnit tulevat myöhemmin ajallaan." Siksi ohjaus -ja priorisointimenettelyissä ei tule tarkastella pelkästään uusia investointeja vaan myös "pakolliset ja välttämättömät"- asiat, mitkä pitää toimia heti alusta asti.

Haastateltavat kokivat sitouttamisen tärkeäksi, koska haasteena yhteisissä investoinneissa on maakuntien autonomia ja maakuntien rahan käyttöoikeus. Huoleksi koettiin se, miten investoinnit – yhteiset ja maakuntien omat – saadaan synkronoiduksi ja suunnatuksi kohti yhteisiä tavoitteita. Investointien ohjauksen toivotaan kannustavan maakuntia tekemään yhteistyötä.

Investointien priorisointia varten nousi esiin ehdotuksia yhteisistä pääperiaatteista. On olemassa maakuntia, jotka lähtevät maakunta- ja sote-uudistukseen ja sen tarvitsemien digipalveluiden kehittämiseen takamatkalta eli ko. maakunnat joutuvat tekemään aluksi enemmän kehitystyötä kuin pitemmällä olevat maakunnat. Näin ollen ne myös tarvitsevat enemmän investointeja ja rahaa. Sitä ei kaikkien haastateltavien osalta nähty toimivaksi ratkaisuksi, että kaikille maakunnille jaettaisiin aina suhteellisesti sama summa investointirahaa.

Jotkut haastateltavat ehdottivat yhdeksi priorisointiperiaatteeksi, että ensimmäiseksi investoidaan niihin digi-palveluihin, joita ei vielä ole ollenkaan olemassa sen sijaan, että alettaisiin investoida jo olemassa olevien palveluiden korjaamiseen tai parantamiseen. "Sitä, mikä ei ole rikki, ei kannata korjata".

3.2.3 Valtakunnallisten ja maakunnallisten investointien käsittelyprosessit

Yksinkertaiseksi perusperiaatteeksi myös esitettiin, että valtakunnallisesti merkittävät investoinnit sovitaan valtakunnallisesti. Tällöin päätetyt asiat otetaan käyttöön kaikille yhteisesti.



Keskeisenä vaatimuksena myös esitettiin, että rahoituksen jako tulee hoitaa tasapuolisesti maakuntien kannalta. Maakuntien investointien priorisointi oltava samanlainen muihin asioihin liittyvän investointikäsittelyn kanssa: prosessin oltava sama, jotta toteutetaan "Koko Suomi - juttua". Investointien priorisoinnissa olisi kuitenkin kyettävä huomioonottamaan maakunnittain vallitseva nykytilanteen erilaisuus. Siksi JTS -prosessissa nähtiin tarvittavan aloitusvaiheen kannalta joustavaa harkintaa ICT hankkeiden budjetoinnin ja rahoituksen käsittelyssä.

Digipalveluita kehitettäessä ja niihin investoidessa ja hankkeita priorisoidessa täytyy myös pitää mielessä, että uudet kehitettävät palvelut voivat myös epäonnistua. Tätä ei pidetä huonona asiana vaan luonnollisena seurauksena uusien kokeiluiden yhteydessä. Riskinotto kyky investointeja priorisoitaessa koetaan tärkeäksi.

Isoissa investoinneissa tarvitaan yhteistyötä ja priorisoinnissa tulee nähdä hyödyt laajemmin eli kuinka suuri hyötyjäjoukko ratkaisulle on. Yhteisten hankintojen nähtiin lisäävän toimittajan suuntaan joukkovoimaa. Tähän liittyen esitettiin vaatimus sille, että on oltava selvää mikä on valtakunnallista tavoitteen asetantaa. Vuonna 2018 tärkeiksi valtakunnan tason kohteiksi nimettiin mm. tiedolla johtaminen, tietoaallas, ODA, virtuaalisairaala, UNA integraatiot, KANTA-palvelut.

Ratkaisujen hankerahoitus eri tasoilla eri tasoilla (valtio, maakunnat, kunnat)

Haastateltavat toivat useassa kommentissa esille, että priorisoinnissa tulisi saattaa ensisijalle kansalliset ratkaisut, joita tarvitaan, jotta maakunta pystytään nostamaan pystyyn ja moninaiset eri toimintamallit saadaan yhtenäistettyä talouden puolella. Kun on kyse järjestäjän työkaluista, niin se tehtäisiin keskusjohtoisesti ja valtion rahoituksella tai subventoimana. Järjestäjätökalujen kehittäminen ja niihin investoiminen ovat priorisoinniltaan tärkeitä, jottei valtakuntaan synny demokratiavajetta. Kehittämistyön tai rahoituksen pitäisi tulla SoteDigi-yhtiön kautta.

Periaatteena tulisi olla, että digihankkeiden ohjaus ja rahoituspäätökset tulee hoitaa koordinoitusti siten, että tärkeät valtakunnalliset asiat käsitellään yhdessä ja turvataan tekemisen ohjaus siellä, missä on osaamista ja tietoa. Isoissa investoinneissa tarvitaan yhteistyötä ja priorisoinnissa tulee nähdä hyödyt laajemmin eli kuinka suuri hyötyjäjoukko ratkaisulle on.

Yhteistyötä tarvitaan myös ERVA-tasolla, kun on kyse isommasta investoinnista. Tähän liittyvänä näkökulmana esitettiin, että maakunnan tulee pystyä päättämään itse, milloin ja missä yhteistyötä tekee, jolloin samankaltaiset hakeutuvat samankaltaisten seuraan.

Periaatteeksi myös esitettiin, että täysin kunnan tai maakunnan omaan käyttöön tulevat investoinnit pitää tehdä itse ja omalla rahoituksella. Tämä tarkoittaa esimerkiksi hankkeita, joissa maakunta tai kunta hankkii tuotannon työkaluja maakunnan sisäiseen käyttöön.

Edelläkävijämaakuntien ja kuntayhtymien mallien hyödyntäminen

Yhtenäispolitiikan tulee tukea kansallisen kokonaisuuden eteenpäinviemistä ja samalla pyrkiä hyödyntämään edelläkävijämaakuntien ratkaisujen hyödyntämistä. Myös kuntayhtymien nykyiset palvelumallit nähtiin tärkeänä lähtökohtana liikkeelle lähdössä. Näitä olisi mahdollista käyttää maakunnan tarvitsemien kyvykkyyksien/muutoksien tekemiseen. Monituottajamallissa järjestäjällä on vastuu asioiden seurannasta, ja tiedolla johtamisen kyvykkyys on tässä keskeinen kyvykkyys. Siksi integraatiota tukevan tiedolla johtamisen kokonaisuus oltava selkeä, joka antaa työkaluja asiakasohjaukseen ja integraatiota tukevien toimintatapojen tukemiseen.



3.2.4 Tavoitetilan mukainen kokonaisuuden ohjaus, mittarit ja mittaaminen

Kuten edellä tuotiin esille, keskeistä on siis päättää, miten kehitetään asioita kokonaisuutena. Yhtenäispolitiikan tulee auttaa julkisen hallinnon kokonaisuuden ohjauksessa ja hallinnassa, joiden tulee olla selkeää yli eri tasojen kattaen kunnat, maakunnat ja valtio. Siksi yhtenäispolitiikan tulee ohjata mittaamista. Tähän tarvitaan selkeä listaus strategisen tason tavoitteista ja mittareista, joita tukevat toimenpiteet (ml investoinnit) priorisoidaan korkealle. Näiden käyttöön tarvitaan yhteiset ohjauspelisäännöt, joiden kautta varmistetaan vertailtavuuden toteutuminen.

Yhtenäispolitiikassa digiohjauksen strategisen ohjauksen näkökulmaan ehdotettiin asioina/näkökulmina:

- Julkisen talouden kestävyys, ja kustannusten hallinta
- Kokonaisuuden hallinta, toiminnan kehittämisen näkökulma.
- Terveyden ja hyvinvoinnin erojen kaventamien, kustannusten hillintä

JTS- kustannustehokkuus on ollut tähän asti pääajuri digitalisaatiossa. Siksi nähtiin tärkeäksi, että myös vaikuttavuus olisi keskeisellä sijalla jatkossa. Esimerkiksi soten vaikuttavuuden arvioinnissa tarvitaan syvää ymmärrystä ja tuotettua tietoa eri asioista ja eri näkökulmista investointien ja ohjauksen tueksi, ei pelkästään talouden kannalta.

Eräs haastateltu strategisen ohjausryhmän jäsen tiivistä oman ehdotuksensa periaatteista seuraavasti: Yhtenäispolitiikassa on

1. On oltava selkeys koossapitävistä kansallisista linjauksista. On tärkeätä, että on olemassa yhteenkokoavat linjaukset
2. On huomioitava mitä asiakaslähtöisyys oikeasti on. Digimaailmassa tämä on moninainen kysymys. Kyse on julkisen palvelun ja hallinnon toteuttamisesta ja siitä, miten asiat ja hallinnon hallintamuodot rakennetaan kansalaisten (kuntalainen, maakuntalainen, valtion kansalainen) – heidän todellisten tarpeiden ja elämäntilanteiden ympärille. Tällöin kokonaisuus on tärkeä eikä hallinnon siiloja saisi olla. Kansalaisten tarpeisiin ja hyvinvointitietoihin liittyvät palvelut on kyettävä rakentamaan kokonaisuuden toimivuutta palvelevalla tavalla.
3. Tarvitaan insentiivejä ja toimintatapoja, jotka rakentavat luottamusta eri toimijoiden välille. Nykyisin eri insentiivit kannustavat osaoptimointiin omaa etua painottaen. Tärkeä kysymys on, miten johdetaan asioita ilman, että syntyy vahinkoa kokonaisuudelle. Kuten edellä mainittiin, keskeistä on maakuntien palvelutarjonnan ja tekemisten yhteensovittaminen kansalaisen kannalta.

Valtakunnallinen yhtenäisyys ja tehokkuus maakuntien kesken on siis tärkeä.

Eräs toinen haastatelluista totesi kokonaisuuden hallintaan liittyen: "Ei voi olla erillisiä priorisointilinjauksia vaan päätökset tulee kytkeä strategisiin tavoitteisiin. Tarvitaan pitkän aikavälin strateginen tahtotila, tästä KANTA-palvelut toimii esimerkkinä. Suomeen toteutetaan mm. sähköinen lääkemääräys."

Kokonaisuuden hallinnan kannalta päätöksentekoa ja priorisointia pitäisi myös pystyä joustavasti säätämään tilanteen mukaan: mitä tehdään ilman, että lakia täytyy muuttaa ja viedä eduskuntaan. Yhtenäistämistarpeiden tunnistamisen kannalta tulee luoda väljyyttä vaihtoehtoisten ratkaisujen ja käyttövelvoitteiden joustavuuden kautta. Lisäksi yhtenäispolitiikan tulee huomioida maakuntien väliset keskinäiset riippuvuudet ja itsenäisesti toteutettavat asiat.

Koska maakunnilla tulee olemaan yhteisiä investointeja, koetaan tärkeäksi, että olisi yhteinen elin, joka päättää niistä. Yhteinen päätöksentekoko on tärkeätä, koska alueelliset investointitarpeet ja niiden priorisointi ovat herkästi poliittisestikin tärkeitä ja herättävät



erilaisia mielipiteitä. Eräs ehdotettu ratkaisu olisi määrittää tietty prosenttiosuus maakunnan budjetista, joka pitää käyttää yhteisiin hankkeisiin. Näiden saataisiin luoduksi sitouttamismenettely tärkeille priorisoiduilla hankkeille.

Hankesalkkuohjaus

Hankesalkun koordinointi nähtiin erittäin kannatettavana asiana, mutta sen pitäisi olla ketterää ja kannustavaa. Hankesalkun hallinnassa suositeltiin ottamaan kantaa asioihin, joissa maakuntien yhteistyö on suositeltavaa. Investointipäätöksissä ja ohjauksessa tulisi pyrkiä joustavuuteen. Euromääräiset rajat ja investointirajat nähtiin tärkeiksi, mutta olisi hyvä olla euromääräisiä rajoja ja ohjaustasoja, jotta tulisi joustoa.

Hankeohjauksen roolijaon tulee erottaa strategisen tason ohjaus yksittäisen kehityshankkeen ja toiminnan ohjauksesta. Rahoituksen ja seurannan ohjaus(mallin) tulee tukea roolien ja painopisteiden löytämistä kansallisella (tavoitteet) ja maakunnallisella (toteutus) tasolla. Tarpeellisen liikkumavaran toteutumista ja investointien päätöksentekoa varten ehdotettiin yhteistä tasojakoa, jossa mukana

- Valtakunnallinen taso
- Maakunnallinen taso
- Alueellinen / kunnallinen taso.

Läpinäkyvyyttä tulisi lisätä keskitetyn hankeportfolion avulla. Hankesalkkuseurannan ja raportoinnin tulisi ottaa huomioon myös rahoitussopimukseen liittyvät ajoitukset, joiden seurannassa noudatettaisiin samaa raportointia kuin hankeportfolioon ja muihin raportointitarpeisiin.

Eräs haastateltava totesi, että hankkeistus voidaan nähdä myös säästömekanismina, jos leikkauksia tarvitsee tehdä. Säästöt on helppo kohdentaa hankkeisiin, jos/kun ne noudattavat ketterän kehittämisen mallia. Riskinä nähtiin, että nykyinen tilanne johtaa siihen, että hankeportfolioon nousee lähinnä infra- tai yhteisten palveluiden kehittäminen.

Kehittämisen tiekartat

Haastatteluissa nostettiin tärkeänä lähtökohtana yhtenäispolitiikan toteuttamiselle kytkentä kehittämisen tiekarttaan, jossa on huomioitu aloitustilanteet, väliajan ratkaisut, riskit ja kokonaisuus kansallisesti. Siksi aikajänne on otettava huomioon yhtenäispolitiikan toteuttamisessa, ja täytyy määritellä tahtotila / tavoitetila 20XX. Yhtenäispolitiikassa ja siihen kytketyssä päivittyvässä tiekartassa kerrottaisiin eri vuosiin kytketyt tavoitetilat ja miten niihin päästään. Väliaikaisratkaisut tulisi myös tunnistaa ja hyväksyä osana tiekarttaa, jos tiedetään, että jokin strateginen tahtotila vie aikaa. Tämän nähtiin olevan tärkeä riskien hallinnallinen keino, koska säädökset ja pykälät eivät ota huomioon asteittaista etenemistä ja asioiden etenemistä vaihteittain.

Kokonaistiekartassa tulee huomioida keskeisinä asioina siirtymisen polut ja investointien priorisointi. Tiekartta on jatkuvasti reaalityodellisuuden pohjalta päivittyvä asia ja siksi sitä pitäisi pysytä joustavasti säätämään tilanteen mukaan mitä tehdään ilman, että lakia täytyy muuttaa ja viedä eduskuntaan. Tähän nähtiin tarvittavan kiinteätä yhteistyötä VM:n sisällä monella tasolla, JulkICT:n ja muiden vastuuyksiköiden kesken ja monen ihmisen voimin.

Tiedolla ohjaamisen ja arviointimenettelyiden rooli merkitys ohjauksessa

Kokonaisuudenhallintaa koskevaksi riskiksi nostettiin seikka, että eri hallinnonalojen erilaiset tarpeet helposti johtavat siihen, että tiedolla ohjaamisen tietosisältö jää maakunnallisesti yleiselle tasolle, eikä tietoa pystyttyä hyödyntämään. Yleiskoordinaatio ja ison kuvan hallinta



ovat tärkeitä, mutta tiedon väkisin yhteen pakottaminen erilaisen kirjavan tietomassan käsittelyn kannalta voi johtaa huonoon lopputulokseen.

Maakunnan ja palvelun järjestäjän operatiivisen vastuun kannalta on investoinneissa tärkeitä turvata ajantasainen tiedonhallinta, jotta kilpailukyky yksityissektorin kanssa turvataan, jolla on paremmat valmiudet yleisesti (maakuntien kokoero otettava tässä huomioon). Maakunnan ja paikallisen toimijalle annettava paikallinen päätöksentekomahdollisuus ja -vastuu asiakasymmärryksen ja tarpeiden tukemana.

Yhtenäispolitiikka ohjaa yhteisiä käytäntöjä Suomen kokonaisuutta rakennettaessa. Sen tulee tukea kokonaisuuden rakentamista, ja kokonaisuus täytyy toimia kaikkein kannalta. Kehityksen tueksi nähtiin tarvittavan yhteisiä "JHV" -malleja, joissa yhteinen arviointitapa tukee tekemistä. Maakuntien ICT-toiminnoissa tulisi siksi käyttää näitä malleja ja standardeja, jotka huomioidaan investointikäsittelyssä. Mallit luotaisiin yhteistyömenettelyjen- ja foorumien kautta. Hanketarkastelussa tulisi huomioida miten varmistetaan yhteentoimivuus järjestelmien rajapintojen ja tietojen hallinnan kannalta. Tässä nähtiin tarvittavan kiinteätä yhteistyötä maakuntien, VRK/JulkICT:n ja muiden vastuuyksiköiden kanssa VM:n sisällä monella tasolla ja monen ihmisen voimin. Näin maakunta ei voisi tehdä mitä vain hankintoja vaan sääntöjen mukaan samalla tavalla tuotettuja järjestelmiä.

Myös "kustannus-hyöty" -asioiden on tultava selkeästi esille (esim. digitalisaation hyödyt toimintamallien kautta, käytännöt ja järjestelmät, tiedolla johtaminen, integraatiot). Mittaritiedon käyttäminen uusien investointien arvioinnissa on oltava mahdollista. Suuri osa haastateltavista totesi, että asiakasnäkökulman priorisointi ja kansalaisen digipalvelut tulisi asettaa etusijalle myös rahoituksessa. Tässä nähtiin tärkeäksi kytkeä digikehittämiseen liittyvä päätöksenteko toiminnan kehittämiseen, sillä aloite kehittämiseen voi syntyä toiminnan kautta tai joskus digitalisaation kautta.

Peruseriaatteena esitettiin, että kunkin ministeriön tulee vastata oman toimialan vaikuttavuudesta, joka täytyy varmistaa tulevaisuudessa. Sote- alueen ulkopuolelta tuotiin esiin mm. TE- palveluiden suuri yhteiskunnallinen merkitys, joka tulee siksi olla priorisoitu palvelukokonaisuus. Kasvupalveluiden näkökulmasta tulee hakea vastaus kysymykseen mikä on oikeaa yhtenäispolitiikkaa niin, että se mahdollistaa palvelut eikä rajoita niitä liikaa. On tehtävä selkeä linjaus siitä, onko tavoitteena mahdollistaa innovatiivisuutta ja tukea yritysten kasvua.

3.2.5 Työvoima-, Elinkeino- ja Kasvupalveluiden rooli osana maakunnallista kehittämistä

TEM -alueen sisällä nähtiin olevan suuri kirjo tapoja hoitaa asiakkuuksia. Nähtiin tärkeäksi varmistaa palveluiden saatavuus ja eri toimijoiden yhteispeli riippumatta organisaatiosta (alueet / maakunnat). Lisäksi ehdotettiin, että yhtenäispolitiikan tulee velvoittaa maakunnat käyttämään TE -palveluiden valtakunnallista asiakasrekisteriä. Tämä on keskeinen työkalu asioiden koossa pitämiseksi valtakunnallisella tasolla.

Kasvupalveluiden yhtenäistämisen tason valinnalle on erilaisia perusteluita/näkökulmia, joiden tulee ohjata valintoja. Alla haastatteluissa esiin tulleita näkökulmia

- Palvelut yrityksille ja kansalaisille: Maakunnallisilla ja valtakunnallisilla palveluilla on samat asiakkuudet.
- Liiketoiminta/markkinalähtöisyys: Tavoitteina palveluiden liiketoimintalähtöisyys ja ajassa tapahtuva ketterä uudistus sekä palvelutarjonnan avaaminen markkinoille ovat eri asioita kuin viranomaistarpeiden turvaaminen ja yhtenäisyys.



- Tuottajarakenteiden hallinta: Maakuunnallisen- valtakunnallisen ja yksityisen sektorin tuottajat ovat osana yhteistä palveluiden tuottajarakennetta.
- Toiminnan varmuus: Keskeistä on varmuuden luonti toiminnalle siten, että innovatiivisuus ja kehittäminen huomioidaan.
- Julkisen vallan käyttö: Jos palveluun liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, sitä ei voida yksityistää.
- Standardisointi: Standardit auttavat yhtenäisyyden rakentamista, jossa pienet "piiperrykset" voisivat tulla korvatuksi isommilla linjauksilla

Markkinat ovat vahvasti mukana Kasvupalvelut puolella. Yritystuen myöntäminen perustuu markkinoiden palveluiden hankkimiseen. Työvoimapalveluiden puolella toimittajat valitaan kilpailutuksen kautta, ja kohderyhmäkohtaista kohdentamista tulisi harjoittaa tulevaisuudessa paremmin.

Eräs haastatelluista linjasi, että kenttä uudistuu, kun haetaan yhteisiä toimintamalleja yksityissektorin toimijoiden kanssa. Tässä kyvykkyys, edelläkävijyys ja osaamisen hankkiminen nähdään vahvoina ulottuvuuksina. Tämä vaihtelee toiminta-alueittain; jollain alueille ei ole yksityispuolen tarjontaa, kun toisilla taas on.

Työn hakemisessa yksityisen palvelutarjonnan tulevan entistä vahvemmin julkisen tarjonnan rinnalle, jossa yhteistyö ja tiedonjakaminen osaamisesta tulisi mahdollistaa toimijoiden kesken, esim. minkä tyyppisiä tehtäviä etsitään tai on tarjolla. Kokonaisuutena haetaan uudistusta, jossa julkinen ja yksityinen toimivat rinnakkain. Asiakkaat pystyisivät hyödyntämään paremmin palveluita, jos myös palveluarkkitehtuurit tällä alueella olisivat saman tyyppisiä.

3.3 Tarvittavat strategiset ja toiminnalliset kyvykkyudet

3.3.1 Mitä tarkoitetaan kyvykkyydellä?

Kyvykkyys määritellään "kyvyksi toimia tarkoituksenmukaisesti käytännön tilanteissa". Kun tarkoitetaan nimenomaan organisaation kyvykkyyttä, viitataan usein organisaation historiansa aikana omaksumiin toimintamalleihin, prosesseihin ja osaamisen kasvattamiseen liittyviin investointeihin (sisältää tiedot ja järjestelmät). Ajatellaan, että kyvykkyudet rakentuvat toistensa varaan ja ne kehittyvät tietyssä järjestyksessä, ajan mittaan, polkuriippuvaisesti. Niitä ei voi siis helposti ostaa tai myydä, vaan ne on rakennettava aikojen saatossa. Kyvykkyudet nähdään erityisesti yrityksissä kilpailutekijöinä ja kriittisinä menestystekijöinä. Kyvykkyys perustuu johtamisprosessin toimivuuteen, toiminnan prosesseihin, henkilökunnan osaamiseen sekä verkostojen hyödyntämiseen.

Strategisiksi kyvykkyyksiksi kutsutaan keskeisiä kyvykkyksiä, jotka tarvitaan organisaation tavoitteiden toteuttamiseksi. Ne voivat olla sekä toiminnan kyvykkyksiä että toimintaa tukevia kyvykkyksiä. Toiminnallisia kyvykkyksiä ovat ne kyvykkyudet, jotka mahdollistavat toiminnan.

3.3.2 Yhteenveto

Haastattelujen perusteella keskeisiä organisatorista kyvykkyyttä vaativat asiat ovat yhteistyön ja ohjauksen ytiminen toisiinsa, ja kokonaisuuden hahmottaminen ja samaan suuntaan menemisen varmistaminen, jotka voidaan saavuttaa kokonaisarkkitehtuurityön tuella ja sekä yhteisen visioinnin ja kommunikoinnin kautta. "Maakunta- valtio" - yhteistoiminta on tärkeää yhteisten asioiden, vuorovaikutuksen ja kokonaisuuden hallinnassa.



Monet haastatelluista olivat sitä mieltä, että digiuudistuksessa tarvitaan kansallinen toiminnan kehittämisen ja digitalisaation ohjausmalli, joka huomioi eurojen ja resurssien ohjauksen sekä kansallisen rahoituksen mallit (keskitetty, hajautettu) ja priorisoinnin. Tämän lisäksi tarvitaan aitoa vuorovaikutusta ja sparraavaa toimintamallia toiminnan synnyttämiseen ja uudistamiseen. Tarvitaan myös selkeät säännöt, jolla turvataan riittävän hyvä yhtenäisyys.

Yhteen vedettynä keskeiset strategiset ja toiminnalliset kyvykkyydet, joita kaivattiin osana uudistusta, sisälsivät aineksina seuraavia asioita:

- Yhteistoimintamalli maakuntien ja valtion kesken.
 - Strateginen vuoropuhelu (kuinka strategiset päämäärät voidaan saavuttaa, priorisoinnin ohjaus ja vuoropuhelu maakuntien ja valtion ohjauksen välillä).
 - Yhteinen resursointi ja suunnittelu: Kyky jakaa asioita ja koordinoita maakuntien ja ministeriöiden kesken yhdessä kehittämisen mallin ja yhteistyön avulla.
 - Yhteistyön tukeminen maakuntien kesken: kehittämispäätösten valmistelu, esimerkiksi miten ja millä panostuksella maakunnat ovat mukana digikehittämisessä.
 - Kyky tiedonvaihtoon ja verkostoitumiseen maakuntien kesken.
- Päätöksenteko ja ratkaisujen kehittäminen.
 - Maakunnan ylimmän tason päätöksenteon eväiden varmistaminen (riittävän laaja-alainen näkemys, osaaminen, ymmärrys).
 - Projektien ja kehittämisen operatiivinen ohjaus.
 - Kyky tuoda nopeasti perusratkaisuja maakuntien käyttöön.
 - Tiedon hyödyntäminen kokonaisuuden kehittämisessä ja operatiivisessa hallinnassa.
 - Erityisesti monitoimijaympäristössä eri toimijoiden roolien ja osaamisen kohdentaminen ja edistymisen seuraaminen.
 - Kokonaisarkkitehtuurin osaaminen ja soveltaminen ohjauksessa.
 - Digimaailman riippuvuuksien huomiointi ulkopuolisiin asioihin ja kompleksisuuden hallintaan nähden.
 - Palveluiden tuotteistaminen ja differentiointi.
 - Täytyy pystyä erottelemaan eri tasojen ja toimintasektoreille tarjottavia palveluita.
 - Esim. yritysvinkeistä yrityskohtainen neuvota on tärkeä, ja siihen liittyy kysymys siitä, miten tavoitetaan yrityksiä.
 - Asiakas- ja tuottajasuunnitelmien hallinta.
 - Tieto, tiedon integrointi (keitä asiakkaat ovat jne.).
 - Tuottajien hallinta (rahaliikenne, viestintä, toiminnan hallinta jne.).
 - Teknologiaosaamisen hyödyntäminen.
 - Kehittämisen menetelmät ja työkalut.
 - Tarvitaan yhteiset puitteet järjestäjän työkaluille: Järjestäjän työkalupakin tulee olla tehokas, jotta toimintaa pystytään suunnittelemaan pari vuotta etukäteen.
- Maakuntien järjestäjävastuiden operatiiviset kyvykkyydet.
 - Aito asiakaskeskeinen toimintatapa.
 - Palvelusalkkujen muodostus ja hallinta.
 - Operatiivinen johtaminen.
 - Kykyä osallistamiseen, esim. henkilökunnan/ammattilaisten osallistaminen sitouttamisnäkökulmasta.
 - Itseohjautuvien tiimien hyödyntäminen toiminnassa.
 - Tiedolla johtaminen
 - Kyky reagoida kustannuksien nousemiseen nopeasti (online-taloustiedot, raportointi).



- Ennustaminen ja raportointi operatiivisen johtamisen tueksi.

Monella alueella nähtiin tarvittavan täysin uutta ajattelua, esim. miten hallinnollisia rakenteita voidaan uudistaa ja poistaa ja yhteistyötä rakentaa. Kaivattiin lisää yhteistyötä mm. palvelumallien kehittämisessä julkisen ja yksityissektorin toimijoiden kesken. Esimerkiksi yrityksen perustamisen liittyviä palveluita tarjoavat tällä hetkellä monet tahot: Osuuspankki ja useat muut toimijat haluavat kehittää yhden luukun palveluita aloittavalle yrittäjälle ja PRH pyrkii valtakunnallisena virastona osallistumaan näihin esim. kaupparekisterin palveluiden tarjoamiseksi.

3.4 Tarvittavat ohjauksen rakenteet ja prosessit

3.4.1 Yhteenveto

Tässä luvussa kuvataan niitä rakenteita ja prosesseja, joita tarvitaan toiminnan ja digitalisaation kehittämisen ohjaamiseen kokonaisuutena yhteentoimivuuden saavuttamiseksi. Rakenteet on ryhmitelty seuraaviin kokonaisuuksiin:

1. Lainsäädäntö ja säädöksillä ohjaaminen
2. Muutoksen johtamisen, valmistelun ja suunnittelun prosessit
3. Päätöksenteon ja operatiivisen tason toiminnanohjauksen prosessit
4. Kokonaisarkkitehtuurin merkitys ja rooli ohjauksessa

Yleinen haastatteluissa esille noussut kommentti ohjauksesta ja sen rakenteista on, että ohjauksen tulisi olla pitkäjänteistä, eikä ohjauksen periaatteita ja järjestelmiä voi vaihtaa parin vuoden välein. Haasteena on myös koettu budjetti- ja päätöksentekovastuun eriyttäminen, mikä aiheuttaa asioiden etenemisessä hitautta.

Lainsäädäntö ja käyttövelvoitteet ovat yksi tapa ohjata maakuntien digipolitiikkaa. Erään haastateltavan mielestä Suomessa tietyt tahot eivät toimi, jos ei ole säädöksiä. Tulisi pohtia mm. sitä, missä kohtaa esim. kokonaisarkkitehtuurityötä pitäisi normittaa vielä nykyistäkin enemmän. Vaikka tietohallintolaki on voimassa, niin arkkitehtuurit ovat usein edelleen tekemättä. Syynä tähän voi olla se, että voi olla vaikeaa ymmärtää sen hyötyjä. Näin ollen lainsäädäntöä voisi edelleen käyttää vahvemmin ohjaavan toimenpiteenä.

Toisaalta esitettiin, että liian tiukasti ei voi määrätä lainsäädännöllä ainakaan alemman tason asioita, operatiivista toimintaa tai vaikkapa tiettyjen tietojärjestelmien käyttöpakkoa, koska maakunnat tulevat olemaan hieman erilaisia. Esimerkiksi tietoturvastrategia voi olla yhteinen kaikille.

Yleisesti oltiin sitä mieltä, että kokonaisarkkitehtuuri on menetelmällisenä keinona hyvä kehittämisen rakenteiden ja prosessien ohjauksessa. Myös tietopolitiikka voisi olla hyvä väline oikein kohdennettuna ja käytettynä. Tietopolitiikassa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, joka on haastateltavien mukaan edelleen erittäin hankalaa. Tähän syynä mainittiin hallinnon kulttuuriset ja henkiset esteet, jotka tulee purkaa.

Arkkitehtuurissa tulisi kiinnittää oikean tiedon saamiseen johdon päätöksen tueksi, tiedon analyttisesti esille nostamiseksi ja hyödyntämiseksi. Tärkeätä on ydintiedon jäsentäminen, arvon tuottaminen, keinoälyn hyödyntäminen. Valtion tasolla tiedon hyödyntämisen ohjelma tukee tätä.

3.4.2 Lainsäädäntö ja säädöksillä ohjaaminen



Haastateltavat olivat pääosin sitä mieltä, että lainsäädäntöä ja normiohjausta tulisi välttää. Syynä tähän esitettiin, että säädöspohjaisuus ei useinkaan toimi ja lait ja asetukset ovat liian jäykkä ohjauskeino käytännön kannalta. Usein normit ja asetukset ovat liian vaikeasti tulkittavia kielen abstraktiuden takia ja siksi esitettiin, että laki/asetuspohjausta ohjausta pitäisi keventää.

Säädöksien ja lainsäädännön tulisi tukea toimintaa ja yhtenäistä tiedonhallintaa, mutta ei tulisi aiheuttaa haittaavia esteitä. Siksi olisi hyödyksi muokata lainsäädännön päätöksentekotarpeita varten luodut tekstit niin, että ne tukevat paremmin muutoksen ammattimaisen toteuttamisen tarpeita. Tämä olisi tarpeellista siksi, että päätöksenteon ja toimeenpanon tarpeet ovat erilaisia. Päätöksien kirjaamista toimeenpanon kannalta ei tehdä nykyisin paljon ja siihen pitäisi kiinnittää enemmän huomiota.

Yhtenäispolitiikan on huomioitava myös EU asetukset (esim. EU:n Eidas-asetusten huomiointi tunnistamismenettelyissä). Tähän kannattaisiin liittää tarvittava / hyödyllinen yhteistyö eri maiden välillä esim. potilastietojen vaihtaminen, sähköiset reseptit ja luokitukset.

Tietopolitiikan rooli

Tietopolitiikan nähtiin yleisesti toimivan hyvin ohjausvälineenä. Useassa haastattelussa esitettiin, että selkeät säädökset ja tietopolitiikka on oltava olemassa (esim. rahankäyttö, budjettiohjaus), mutta nämä eivät pelkästään riitä vaan ovat vain tärkeä pohja kehittämiselle. On luotava puitteet yhteiselle kehittämiselle ja pelisäännöt jotka auttava toteuttamaan käytännön yhteistyötä.

Yleisellä tasolla esitettiin, että tietopolitiikan on oltava rakenteiden ja prosessien keskiössä:

- Tiedon yhteensovittaminen ja vertaileminen / mittaaminen erilaisen tiedon näkökulmasta on korostuneen tärkeä, esim. laatutieto ja taloustieto.
- Tiedon on seurattava potilasta.
- Kansalaisen tulee olla mahdollista hallitsemaan ja omistamaan omat tietonsa.
- On otettava huomioon, että tiedon hallitsijalla on suuri vaikutusvalta tai mahdollinen rahastusvalta.
- Business- ja toimintalogiikka ovat tärkeitä, mutta ne on kuitenkin erotettava tiedon omistajuuteen liittyvistä määrittelyistä.
- On huomioitava EU tietosuoja asetus ja erityissäännökset

Tietopolitiikan alueella tärkeänä mahdollisuutena nähtiin Maakuntatieto -ohjelma, jonka kautta voidaan tuottaa digitaalisia ratkaisuja tiedon käsittelyyn. "Tiedon reaaliaikaisuus" ja tiedon käytettävyys nähdään tärkeinä asioina. Jotkut haastateltavat toivat esille, että analysoitua tietoa päätöksentekijöille/päätöksenteon tarpeisiin on puuttunut. Jotkut olivat sitä mieltä, että nykyinen tietojenkäsittely ei mm. mahdollista kestävyysvajeen täyttöä. Siksi keskeisenä tarpeena nähtiin päätöksentekotiedon synnyttäminen maakuntatiedon pohjalta.

Haastatteluissa tuli esille myös tietojärjestelmäpalveluihin liittyvä sääntely.

Tietojärjestelmäpalveluihin liittyvien säädöksien on tuotava selvyttä ohjaukseen niin, että kansalaisen ja asiakkaan etu sekä yksityisyyden suoja voidaan varmistaa samanaikaisesti mahdollisimman hyvin. Näiden säädöksien on vältettävä liian yksityiskohtaista ohjaamista ja mutta niiden on samalla oltava riittävän joustavia uusien tietoteknisten mahdollisuuksien tunnistamisen suhteen. Tietopolitiikalla ja siihen liittyvien keinojen käytöllä nähtiin myös tärkeä rooli henkilökohtaisen datan hyödyntämisen ja lupien alueella. Erityisesti kannettiin huolta vanhempien ihmisten mukaan saamisesta tulevaan digitalisaatiokehitykseen.



3.4.3 Muutoksen johtamisen, valmistelun ja suunnittelun prosessit

Haastateltavat esittivät näkemyksensä, että maakuntamalli vaatisi vahvaa valtakunnallista johtamista: digihankkeet eivät pysy kasassa itsestään, vaan niitä pitää johtaa ja niillä tulee olla tavoitteet. Myös rakenteiden ja prosessien tulisi olla yksinkertaisia ja selkeitä. Muutoksen kannata tulisi varmistaa ennen kaikkea palveluiden turvallinen yliheitto 1.1.2020. Muutoksen ohjauksen kannalta lainsäädännön lähtöolettamukset tulee saattaa selviksi, sillä ne vaikuttavat palveluiden vaiheistukseen ja valmistelun suunnitteluun.

Useat haastateltavat esittivät ajatuksen väliaikaismallien ja nykyjärjestelmien käytöstä valmistelun suunnittelupohjana. Näiden lisäksi tulisi luoda jakokehitystä varten kehittämisen tiekartta, jossa näkyy vaiheittainen palvelutason kehittyminen. Kehittämisessä tulisi myös harkita hallittua keskitettyjen palveluiden käyttövelvoitteiden käyttöä, jonka tueksi tarvitaan vaiheittaista yhtenäistämistä sekä siirtymävaiheiden hallintaa, joka hoidettaisiin tavoitetilan mallin 2025 ja siihen kytkettävien tiekartan ja välitilanmallien avulla.

Yhtenäispolitiikassa tulisi huomioida rakenteiden riittävyys ja huomioida samalla joustavuuden tarpeet. Tärkeää olisi luoda kannusteet digitalisaation imua varten sekä varmistaa samansuuntainen kehitys korvamerkityn rahoituksen kautta. Joidenkin haastateltavien mielestä maakunnille tulisi lisäksi antaa liikkumavaraa minimalistisen keskitettyjen palvelujen kautta, joka mahdollistaa nykyisten ratkaisujen hyödyntämisen ja joustavan siirtymisen tavoitetilaan (esim. konosalipalvelut, sähköpostit). Toteutusvalmistelussa olisi kiinnitettävä erityisesti huomiota ICT -muutosvalmisteluun sekä projektien hallintaan. Lisäksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota osaamisen hallintaan ja varmistaa, että asiantuntijoita saadaan rekrytoitua projektipäällikön ei-haluttuun rooliin.

Maakunnat ovat erilaisia ja kilpailujännitettä on olemassa. Yhteistyöhön tulee varmasti hieman pakottaa varsinkin YTA-alueen tasolla. On hyödynnettävä avoimuutta ja parhaiden käytäntöjen julkistamista, jotta kehitysprojektilähtöinen koko voidaan optimoida ja tuotto maksimoida. Hyviä innovaatioita tulee jakaa ja veloitettavuutta tulee käyttää tarvittaessa.

Muutoksen valmistelun ja suunnittelun kannalta ehdotettiin yhteisten foorumien hyväksikäyttöä kommunikaation ja viestinnän apuna. Jotkut haastateltavista esittivät, että myös strategiselle tasolle tarvittaisiin suurempaa yhteistoimintaa, jossa puhuttaisiin ja katsottaisiin asioita yhdessä. Koordinaation puute on Suomessa merkittävä asia ja valtion isotkaan toimijat ole samoilla foorumeilla digiasioita puhumassa. Vertailumalliksi ehdotettiin Tanskaa, jossa kaikki keskeisten elinten johto kuuluu tällaiselle foorumille, jossa asioista puhutaan. Tähän liittyen esitettiin Suomen julkishallintoa koskevana kritiikkinä, että virastojen johto tyyppillisesti vain odottaa mitä tapahtuu. Maakuntauudistuksessa tämän tyyppisestä yhteistoiminnasta olisi hyötyä, koska todellisuudessa Suomessa on tosi pienet piirit, vaikka kuvitellaan, että on paljon toimijoita.

Muutoksenhaallinnan perustarpeet

Yleisen tason ohjeena lausuttiin, että muutoksen hallintaan liittyvien rakenteiden ja prosessien tulee tukea jalkautumista ongelmien pariin ja ihmisten arjen tarpeiden ratkomista. On lisäksi varmistettava digiohjauksen ja JTS-prosessien yhteistoiminta kokonaisuutena tärkeiden kehityskohteiden rahoituksen varmistamiseksi. Tähän liittyen maakuntien kustannus- ja toimintatietojen tulee olla hallinnassa myös tukipalvelujen osalta.

Ohjaamisen prosesseihin liittyen sopimushallinnan, laadunhallinnan ja tulosten arvioinnin / mittaamisen prosessien tulisi olla kunnossa. Tässä lisämahdollisuutena nähtiin mm. kehittyneen benchmarking käyttö ohjauksen tukena, esim. tilasto/numeerinen tiedon, palveluiden kyvykkyyden vertailu eri näkökulmien kautta tai alueiden välillä (tulos ja vaikutuksellisuus).



Maakuntien tukeminen muutoksessa

Muutoksien toteuttamiseen liittyvien ohjaus- ja toimintamallien on oltava selkeitä niin, että sote/maakunta kykenee toteuttamaan tehtävänsä selkeästi (tehtävien jako kansalliselle ja paikalliselle tasolle). Osaamiskeskuksilla ja osaamisen hallinnalla nähtiin olevan potentiaalisesti iso merkitys. Maakuntaan tulisi rakentaa sellainen systeemi, jolla palvelutuottajien palveluita pystytään arvioimaan ja vertaamaan/ arvottamaan. Yksityisiä palveluntuottajia tulee ohjata maakunnan tasolla, kun kyse on järjestämisestä (mm. järjestelmän käyttäminen) ja kansallisella tasolla, jotta tieto kulkee ja on luotettavaa.

Eräs haastateltava koki, että hyvällä ohjauksella mahdollistetaan myös se, että pienemmätkin toimittajat voivat tuottaa koko maan ratkaisuja, kun on sovittu rajapinnat, joihin voi liittyä. Sama prosessi ei välttämättä sovi kaikkiin maakuntiin. Jos ohjaaminen menee liian syväälle maakunnan sisälle, se voi estää maakunnan prosessien kehittämisen. Se voi pakottaa liian samanlaiseen toimintaan, vaikka se ei sopisi ko. maakuntaan, koska maakunnat ovat erilaisia.

Maakunnissa on eriasteisia kypsyystasoja. Osa maakunnista voi olla tietojärjestelmä- tai tietotuotannon osalta suuria puutteita. Hyvällä yhtenäispolitiikalla, joka kannustaa oikealla tavalla, voidaan helpottaa päivittämään tietojärjestelmiä nykypäivän tasolle sekä yhdenmukaistamaan hankintoja. Näin tätä harmonisoitumista voidaan nopeuttaa.

3.4.4 Päätöksenteon ja toiminnanohjauksen prosessit

Päälinjana esitettiin, että valtakunnan ylätasoinen muutoksenohjaus olisi hoidettava ministerivetoisesti. Olisi tärkeää, että tulee vahva valtion ohjaus ja maakuntalakiin pohjautuva vuoropuhelu osana ohjausprosessia. Toimialakohtaisista linjauksista pitäisi päästä pois kohti koko maan yhtenäistä mallia. Maakunnille pitäisi näkyä koko ohjaustoiminta yhtenäisenä kaikilla toimialoilla. Samalla olisi varmistettava, että maakuntien edustus on mukana. Lisäksi nähtiin tarvittavan myös nykyistä tarkempaa työohjausta aikatauluineen eri kohdealueille, koska on riskinä, että tärkeitä asioita jäisi muuten tekemättä. Ohjauksen tulisi olla ennakoivaa ja tarpeen mukaan nopeasti reagoivaa.

Operatiivisella tasolla yhtenäispolitiikan ohjausryhmä tulisi olla tässä avainroolissa, jonka tulisi päättää

- Rahanjaon hyväksyminen maakunnille
- Tavoitteiden maakunnallinen ja valtakunnallinen balansointi sekä
- Työn tavoitteiden ja toteutusvastuiden jakaminen sekä resursointi

Ohjaus pitäisi kytkeä tiivistä muuhun maakuntien resurssiohjaukseen ja maakuntien rahoituksessa JTS -prosessi tulisi olla käytössä. Prosessin tulisi olla aikataulullisesti ja sisällöllisesti sama eri hankekatgorioissa, sisältäen digi-hankkeet. Tarpeelliseksi nähtiin yhteinen hankinta -foorumi, jonka kautta voidaan hankkia ja toimittaa. Joidenkin vastaajien mielestä jopa velvoittavat yhteiset hankinnat yhtenäispolitiikassa olisi hyvä asia yhteisten ratkaisujen lisäksi. Yhteinen hankesalkun ohjaaminen koettiin myös mahdolliseksi.

Ohjausprosessissa tulisi huomioida käyttötalouden vaikutukset budjettiin. Näkemyksenä esitettiin, että jos käyttötalous on osana yhteistä resurssiohjausta, yhteiset kehittämiskohteet voidaan hoitaa samalla kertaa, joka sulkee pois säädösperusteiseen tapaan ohjata. Ohjauksen lisäksi pitäisi myös olla vapaaehtoiseen työhön perustuvaa yhteistyötä. Joillakin haastateltavilla on ollut hyviä kokemuksia esimerkiksi Akustista.

Toiminta- ja palvelumalleihin liittyvä ohjaus

Toiminnan ohjauksen kannalta esitettiin peruseriaatteen, että toimintamallien lähtökohta tulisi olla asiakkuuden ymmärtämisessä: Arvon tuotto lähtee asiakkuudesta, joka asettaa



vaatimukset toiminnalle ja ICT:lle eikä päinvastoin. Asiakkuuden kautta ammattilaisen ajateltiin myös sitoutuvan muutoksen eteenpäin viemiseen. Sen sijaan ylhäältä alas tapahtuvan ohjauksen ajateltiin tuottavan muutosvastarintaa. Toiminnan ohjauksen kannalta on luotava selkeä malli asiakasnäkymän hallinnasta. Alueellisella tasolla on järjestäjän ja tuottajan välinen reaaliaikainen tiedonvaihto on keskeinen asia, joka on hoidettava hyvin. Alueittain on myös huomioitava maantieteelliset rajoitteet. Syrjäseuduilla ei infra/tietoliikenne toimi. On huomioitava tasa-arvo, eikä eriarvoisuutta saa syntyä kansalaisten kesken.

Toiminnallisten muutosten toteuttamisessa on tärkeää ymmärtää digitalisaation mahdollisuudet. Kehittämisessä tulisi myös auttaa päättäjiä ymmärtämään palveluiden sisältöä (kategoriat, toteutusvaihtoehdot, sähköiset palvelut). Tämä on tärkeää myös poliittisen hallinnon ja johtamisen muutoksen kannalta, erityisesti johtamisen ja tietohallinnon digitalisaation riippuvuudet täytyy ymmärtää.

Toimintamallien tulee olla läpinäkyviä – tavoitteena tulisi olla laajan yhteistyön mahdollistaminen ja hyvien ratkaisujen jakaminen. Rakenteiden ja prosessien tulisi ottaa huomioon kehityksessä nykytilan toiminnan kompleksisuus, arkkitehtuuririippuvuudet ja perintönä tulevat järjestelmät (legacy). Ohjausjärjestelmän näkökulmissa tulisi huomioida myös konsernirakenne, resurssit ja kokonaisarkkitehtuuri voisi olla taulu, johon merkitään näitä asioita. Lisäksi pidettiin tärkeänä kiinnittää huomiota monitoimijamalliin, josta on luotava toiminnallisesti yhteensopiva kokonaisuus. Muun muassa sote- ja TE-palveluiden integraatio nähtiin tärkeänä. Myös Kunnat tulisi ottaa huomioon keskeisenä yhteistyökumppanina eri asiakasryhmien palvelujen kannalta (nuoret, pitkäaikaistyöttömät, elinkeinojen yrityspalvelut). Näiden ryhmien tarpeet ovat limittäisiä kuntien ja maakuntien näkökulmasta.

Oleellista olisi määritellä roolit ja vastuut, sekä näihin liittyvä arkkitehtuuri, joka luo kokonaiskuvan: tulee olla suunnitelma siitä mitä sähköisiä palveluita on nyt ja tulevaisuudessa, ja miten ne toteutetaan (kansallinen, maakuntajärjestäjä, tuottaja vastuu). Yhtenäispolitiikka luo perusteet kuka tekee mitkin, eikä sen tule kaventaa maakunnan toimintamahdollisuuksia.

On muistettava, että palvelutuotannossa on huomattava osa yksityisiä palvelutuottajia. Siksi järjestäjän näkökulmasta on tärkeää, että yksityiset palveluntuottajat huomioidaan osana kokonaisuutta. Samalla olisi hyvä miettiä, miten voitaisiin hyödyntää kansallisten sote-toimijoiden nykyisiä yksityisten palveluntuottajien ratkaisuja jatkossa.

Tiedolla ohjaamisen prosessit ja yhteisten tietovarantojen hyödyntäminen

Tiedolla ohjaamisen rakenteissa ja prosesseissa ehdotettiin noudatettavaksi periaatetta "Oikea tieto oikeaan aikaan oikeaan paikkaan". Tiedolla ohjaamisen ja tietopolitiikan ongelmaksi koettiin toiminta-arkkitehtuurin puuttuminen: Keskeiseksi ongelmaksi koettiin se, että toimintamalleja ei ole vielä kunnolla määritetty, jonka takia maakunnat ja ministeriöt eivät ole kyenneet määrittämään tietotarpeita tähän mennessä. Tässä maakuntatieto-ohjelmalla nähtiin olevan tärkeä rooli, koska tiedon tarve on avainasemassa uudistuksen ja ohjauksen suhteen. Tästä esimerkkinä

- Kustannuskehityksen ymmärtäminen eri näkökulmista.
- Työllisyyden ja terveyden edistämisen tiedolla johtamisen rajapintojen hallinta, esim. sosiaali- ja terveystoimi vs. työvoimapalvelut.

Rakenteiden ja prosessien puolella nähtiin tärkeänä myös hyödyntää tietohallintomalleja ja standardeja ICT tukiprosessien muodostamisessa.

3.4.5 Kokonaisarkkitehtuurin merkitys ja rooli ohjauksessa



Laajamittaisen toimintaa ja niihin liitettävien palveluiden toteutusta tukevan yhteentoimivuuden saavuttamiseksi kokonaisuuden suunnittelu on tärkeää. Siksi erityisesti tietohallinnon on kyettävä muodostamaan ja hallitsemaan digi-kehitykseen ja ICT-palvelutoimintaan liittyvät asiat yhteentoimivasti. Näihin liittyy olennaisena keinoina kokonaisarkkitehtuurien (KA) ja palveluiden hallintamallien hyödyntäminen. ICT-hankintoja tehtäessä on aina otettava huomioon asetetut laatu- ja palveluvaatimukset, toiminnan laajuus, kokonaisarkkitehtuuri, palvelun skaalautuvuus ja joustavuus tulevaisuuden suunnitelmat huomioiden, jatkuvuus sekä kokonaiskustannukset. Aktiivinen kustannusten ja suoritustason seuranta ja hallinta ovat välttämättömiä koko palvelun elinkaaren ajan, ei vain hankintavaiheessa.

Kokonaisarkkitehtuurin ja palveluiden hallintamallien hyötyinä saavutetaan seuraavia asioita:

- Tasapainoinen, strategialähtöinen kehittäminen
 - Toiminnan ja ICT:n kiinteämpi yhteensovittaminen
 - Riippuvuuksien hallinta ja yhteentoimivuuden paraneminen
 - Yhteensopivuuden varmistaminen standardisoinnin kautta
 - Ohjelmistojen yhteensovittaminen, integraatoratkaisujen tekeminen
- Kokonaisuusien laaja-alainen hahmottaminen ja jäsenitys
 - Kommunikaation ja päätöksen teon tehostaminen
- Hankehallinnan tehostuminen
 - Projektien välisten riippuvuuksien tunnistaminen
 - Projektien rajaus ja aikataulutus
- Palveluiden toteutuksen hallinta (kehitys) ja investointitehokkuuden kasvu
 - Kehityshankkeiden suurempi vaikuttavuus
 - Hukkatyön ja -investointien väheneminen

Haastateltujen keskuudessa oltiin laajasti yhtä mieltä siitä, että arkkitehtuuria ja valtakunnallista ohjausta tarvitaan. Palvelutarpeiden tunnistamisen ja määrittelyn kannalta tarvitaan strategisia tavoitteita ja periaatteita. Tarvitaan yhteisten tietojärjestelmä- ja (digi)palveluiden kokonaisuusien ja rajapintojen hallintaa (arkkitehtuuria), joka selventää mitkä asiat ovat yhteisiä, mikä omia ja mitkä asiat jaetaan.

Arkkitehtuurin hyödyntäminen on oleellista säädösten kuvaamisessa, toteuttamisen tukena ja ymmärtämisen helpottamisessa. Valinnanvapauslakiin ja yhtenäispolitiikkaan liittyvässä työssä arkkitehtuuriohjausta käytetty aivan liian vähän. Tähän liittyen esitettiin näkemys, että arkkitehtuuri on tällä hetkellä hajanainen. Joidenkin haastateltavien näkökulmasta on lisäksi vielä epäselvää millä tasolla kokonaisarkkitehtuuria tehdään. Vastaako maakunnat itse kehittämisestä vai ohjaako VM jotakin?

Yhteisen arkkitehtuurin tarve digitalisaation kannalta on tärkeä. Esimerkiksi

- Yhteensopivuuden varmistaminen standardisoinnin kautta
- Ohjelmistojen yhteensovittaminen, integraatoratkaisujen tekeminen
- Esim. UNA:n ja muiden ratkaisujen integraatioiden suunnittelu.

Arkkitehtuurin tulee tähdätä siihen, että tiedot ja rahat saadaan liikkumaan paikasta toiseen, siksi toimintamallien ja kokonaisarkkitehtuurin kuvaaminen ja sopiminen tärkeätä. Haasteeksi koettiin, että lainsäädännöllä yritetään kuvata toimintamallia, jota ei ole koskaan kuvattu toimintamallin avulla. Myös lainsäädäntöön liittyvä sanasto koettiin erittäin haastavaksi ymmärtää.

Yhtenäispolitiikka arkkitehtuurin osalta ei voi tapahtua yhdessä silmänräpäyksessä. Pitää miettiä tarkasti vaiheistus, miten viedään yhteiseen tahtotilaan. Pientä vapauttakin tarvitaan, jotta on pientä kilpailua ja erilaisia visioita joissakin asioissa. Näin syntyy uusia lähtöjä ja



uuden kehitystä. Jos kaikki tulee annettuna, maakuntien sisäisessä kehityksessä ei tapahdu mitään.

Tietojärjestelmiin liittyvien kehitystarpeiden ja prosessien määrittelyssä olisi keskeistä, että lainsäätäjät/ laintuntijat ja arkkitehtuurin suunnittelijat tekisivät tavoitelaan liittyvää työtä yhteistyössä. Aito vuorovaikutus kehittämisessä koettiin tärkeäksi. Lisäksi yhteistyön rakenteiden on oltava selvänä eri tasoilla. Esimerkkinä mainittiin STM:n tukema arkkitehtuurityö, jonka kautta on syntynyt toimintamalli, jonka levittäminen maakuntiin nähtiin tärkeänä. Yhteistoimintaa koskevana vaatimuksena esitettiin, että ICT -alueen osajat on otettava mukaan toiminnan mallintamisen ja tehostamisen projekteihin / tehtäviin.

Tieto-, tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurit

Maakuntien digiohjauksessa tieto- ja digiulottuvuudet ovat oleellisen tärkeitä asioita. Yhtenäispolitiikka mahdollistaa tiedon liikkumisen ja käytettävyyden, ja tiedon standardointi on tärkeää laajan yhteensopivuuden turvaamiseksi. Tietoarkkitehtuurin tulee määritellä yhtenäiset termit, yhteisesti seurattavat tiedot ja varmistaa ratkaisujen yhteentoimivuus.

Tietoarkkitehtuurissa tulisi lisäksi kiinnittää oikean tiedon saamiseen johdon päätöksen tueksi, tiedon analyttisesti esille nostamiseksi ja hyödyntämiseksi. Tärkeätä on ydintiedon jäsentäminen, arvon tuottaminen, keinoälyn hyödyntäminen. Valtion tasolla tiedon hyödyntämisen ohjelma tukee tätä.

Tiedolla johtaminen korostuu tulevaisuudessa. Sote-tieto yhdistettynä muihin tietoihin mahdollistaa uudentyypisen analytiikan, mutta se edellyttää myös yhtenäisiä kirjaamiskäytäntöjä. Kaikki eivät voi käyttää samoja järjestelmiä, joten tietojen integrointi tulee merkittäväksi. Tietoarkkitehtuuri korostuu ja siinä pitää olla vahva ohjaus. Tiedon siirtäminen, kansallinen käyttö, analysointi tulee yhtenäisemmäksi ja mahdolliseksi. Esimerkiksi, jos VM tai STM tarvitsevat tilastotietoa, niin tieto on jo lähteellä tuotettu siten, että sitä voidaan helposti hyödyntää. Yhtenäisen arkkitehtuurin ansiosta voidaan myös pitemmällä aikavälillä yhtenäistää tietojärjestelmiä, kun saadaan toimittajat toteuttamaan järjestelmiä samalla tavalla.

Monen haastatellun mielestä järjestelmätoimittajia ei saa päästää ohjaamaan arkkitehtuuria (tietojärjestelmäarkkitehtuuria). Tietojärjestelmäarkkitehtuuria pitäisi ohjata tietoarkkitehtuurin ja toiminta-arkkitehtuurin kautta (käsittemallit, tietomallit, jne.). Esimerkiksi kustannustehokkuutta pitää etsiä toiminnan kehittämisen kautta - ei tietojärjestelmälähtöisesti. Toiminnan pitää siis ohjata järjestelmiä - ei toisin päin. Tiedolla ohjaamisen ja tietopolitiikan ongelmaksi koettiin toiminta-arkkitehtuurin puuttuminen: ongelmaksi nähtiin se, että toimintamalleja ei ole vielä kunnolla määritetty, jonka takia ei maakunnat ja ministeriöt ole kyenneet määrittämään tietotarpeita tähän mennessä

Toimialasidonnaisten (TOSI-) järjestelmien suhteenkin pitäisi yrittää saada kaikille toimijoille mahdollisimman yhtenäiset järjestelmät. TOSI-alue on ollut tähän mennessä kuin "villi länsi" eli systeemit eivät ole keskustelleet keskenään. Siksi eri optioiden / vaihtoehtojen ymmärtäminen teknologian alueella on tärkeätä. Apotti ja UNA ovat varsinaisia läpimurtoja ja vienevät ison askeleen eteenpäin kohti todellista yhtenäispolitiikkaa. Pieni huoli, on että lähtevätkö järjestelmien hinnat nousemaan Epicin vahvan aseman takia, kun on vain yksi järjestelmä. Yhden järjestelmän vahvuus ohjauksen ja johtamisen näkökulmasta on toki se, että se luo mahdollisuuden aivan uudenlaiseen tiedolla johtamiseen. Tärkeä kysymys onkin se, miten saadaan yhtenäispolitiikka aikaiseksi ilman isojen järjestelmätoimittajien rahastusautomaattia. Erityisesti toivottiin vahvaa ohjausta toimialariippumattomiin (TORI-) järjestelmiin valtakunnan tasolta.



JHS- suositukset ja standardit

JHS ohjauksella ja standardoinnilla nähtiin olevan tärkeä rooli kehittämisen ohjauksessa ja siksi maakunta- ja sote-uudistuksessa tulee käyttää JHS -suosituksia ja arkkitehtuureja sekä mallien kautta ohjaamista. Tietopolitiikka ja kansalliset viitearkkitehtuurit ovat olleet tärkeitä ja arvokkaita kehittämistyössä.

Digitalisaation kannalta nostettiin pelkkien VM:n digiperiaatteiden riittämättömyys ohjauksen välineenä. Ne koettiin liian kevyiksi, pitäisi olla seurantaa ja kontrollia enemmän, koska ohjeita ei noudateta, koska kukaan ei valvo. Tähän liittyen kaivattiin kannustavaa ja palkitsevaa valvontaa. Yleisnäkemyksenä esitettiin, että ylätasoinen yhteentoimivuudella on oma roolinsa; jos kuitenkin veloitetaan /ohjataan liian tarkalla tasolla, ei kehittäminen toimi, niin kuin toivotaan.

Hyvin monen haastateltavan mielestä kansallisesti pitää pystyä luomaan strategiat, standardit ja rajapinnat, jotta tiedonsiirto ja tiedon yhteiskäyttö ovat mahdollista. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alueella nostettiin esille, että Suomessa pitäisi pohtia Tanskassa toimivan MedComin kaltaisen toimijan perustamista sosiaali- ja terveydenhuollon standardien edistämistä, kehittämistä, levittämistä, ja testausta varten.

Arkkitehtuurin pitää tulla annettuna ja ohjattuna valtakunnalliselta tasolta riittävällä laajuudella. Viitearkkitehtuuri- valikoimien ei koeta olevan riittävä kattava.

Vaikka arkkitehtuuri määrättäisiin valtakunnallisesti, niin määrityksiä tehtäessä pitäisi olla kenttäväki mukana. Täytyy olla mahdollisuudet aitoihin lausuntokierroksiin, jotta kenttä pystyy vaikuttamaan. Huolena on tällä hetkellä, että arkkitehtuuriin liittyen on paljon ryhmiä ja myös päällekkäisiä - alueellisia ja kansallisia ryhmiä, jotka tekevät enemmän tai vähemmän samoja asioita. On myös huoli, että yhtenäispolitiikka jää ERVA-tasolle eli että ei tehdäkään mitään konkreettista.

3.5 Toimijoiden rooleihin ja vastuisiin liittyvät ehdotukset ja odotukset

3.5.1 Yhteenveto

Kaikki haastatellut henkilöt olivat yksimielisiä siitä, että toimijoiden työnjaon tulisi olla selkeä kansallisella tasolla. Yhtenäispolitiikan avulla tulisi määrittää toimijat ja roolit, joiden avulla maakunta- ja Sote-uudistuksen strategiset tavoitteet saavutetaan. Digitalisaatiolla ei tarkoiteta yksin välineitä vaan sen tulee olla toiminnan tukena.

Keskitetysti hoidettavien kansallisten palveluiden järjestämisessä on oltava selkeä ohjausmalli. Ohjausmallin tulisi kuvata, miten paikalliset, maakunnalliset ja valtakunnalliset roolit ja vastuut toimivat ohjauksessa. Vuoropuhelun edistäminen nähtiin luovuttamattomaksi asiaksi kaikilla tasoilla. Tarvitaan selkeät toimintaohjeet ja pelisäännöt kehittämisen ja kehittämishankkeiden tueksi. Nykypäivän toimintamallit huomioiden, nykyään ei enää määritellä kaikkea valmiiksi, vaan edetään ketterämmin, kokeillen.

Kehitysalueen toimijoista SoteDigillä nähtiin olevan keskeinen rooli, jotta vältetään päällekkäinen työ ja voidaan keskittyä olennaiseen. Kuusikkokaupunkien taholta esitettiin lisäksi, että tulisi selvittää miten kuusikkokaupungit voisi olla mukana ohjauksessa ja onko roolia ylipäätään olla ohjaamassa, ottaen huomioon, että kunnalla on roolina hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.



Tärkeänä asiana nähtiin, että toiminnallista itsenäisyyttä tulee jäädä maakuntiin riittävästi. Tämän tarkoittaa, että maakunnille tärkeiden asioiden painottaminen tulee ottaa huomioon ohjaukseen liittyvässä päätöksenteossa: Maakuntien tuotantomalleihin liittyvien eri toimijakombinaatioiden on oltava mahdollisia järjestäjän roolin kannalta. Koska toisaalta ICT- ja digiosaaajia on tosi vähän, ja resursointia tulisi pysytä kohdentamaan maakunnille valtakunnallisesti enemmän. Työnjako ja kehittämisen jako / ylimaakunnallinen yhteistyö myös tärkeätä, jotta resurssit saataisiin parhaiten tehokkaaseen käyttöön / jakoon yli maakuntien.

Maakuntien kyvykkyys- ja resurssitilannetta tulisi hyödyntää vastuunjaossa, sillä 18 maakunnasta 5 on erityismaakuntia. Liikkeelle lähdössä tulisi siksi huomioida kuusikkokaupunkien roolien lisäksi esim. R5 -malli ja varmistaa, että pystytään hyödyntämään nykyisten toimijoiden ja vahvojen maakuntien osaamista toimintojen hoitamisessa. Periaatteeksi esitettiin: missä osaamista ja ekosysteemiin liittyvää kehitystä on, sinne enemmän vastuuta.

Toimijoiden roolit ja vastuut ovat yhtenäispolitiikkaa koskevan valmistelun eräs eniten mielipiteitä jakava osa-alue. Seuraavassa käsitellään tätä aihetta syventävästi kolmesta eri näkökulmasta:

1. Roolit ja vastuut palveluiden ja toiminnallisen ekosysteemin toiminnan kannalta
2. Valtakunnallisten ja maakunnallisten toimijoiden roolien ja vastuuden paikalleen asettaminen
3. Kuntien, maakuntien ja ministeriöiden yhteisten kehittämisfoorumien merkitys yhteistyöelimenä

3.5.2 Roolit ja vastuut palveluiden ja toiminnallisen ekosysteemin toiminnan kannalta

Termiä "ekosysteemi" näkee joskus käytettävän siten kuin se olisi synonyymi "alustan" kanssa, esimerkiksi puhuttaessa "Applen alustasta" ja "Applen ekosysteemistä".

Seuraavassa lyhyt määrittely ekosysteemin ja alustan erojen selventämiseksi:

- 1) "Ekosysteemi" on organisaatiotyyppi, johon kuuluvat kaikki toimijat, jotka tavalla tai toisella, suoraan tai epäsuoraan osallistuvat arvon tuottamiseen asiakkaalle.
- 2) "Alusta" puolestaan on joukko kiinteitä ja jaettuja toimintaperiaatteita ja niitä tukevia ratkaisuja, joilla ekosysteemi tai jokin muu organisaatio järjestää, johtaa ja toteuttaa lisäarvoa tuottavaa toimintaa.

Ekosysteemin kannalta on tärkeä jäsentää sen rakenne ja siihen kuuluvien eri toimijoiden ja toiminnallisten ryhmittymien

- a) tarpeet ja intressit yhteiskäyttöisen palvelukokonaisuuden kehittämiselle, sekä
- b) erilaiset tavat realisoida palvelukokonaisuuteen tarvittavat kyvykkyudet eri muodoissa (fyysiset business palvelut sekä digitaaliset palvelualustat)

Haastattelujen pohjalta nousee vaatimus, että yhtenäispolitiikan on luotava selkeät linjaukset eri ekosysteemitasojen vastuista:

1. Kansallisen ryhmittymien roolit ja vastuut,
2. Maakunnallisten ja alueellisten ryhmittymien roolit ja vastuut,
3. Yksittäisen organisaatioiden roolit ja vastuut.

Eräs haastatelluista esitti näkemyksensä, että ekosysteemimallin avulla on mahdollista tunnistaa kokonaisuuteen liittyvät kehittämistarpeet ja koota kumppanit toiminnan kautta yhteen: Kootaan oikeat henkilöt ja tahot mukaan asiakkuuden hoitamisen tasolle teemoittain.



Hänen mukaansa yhtenäispolitiikan tasot ekosysteemissä syntyvät yhteisen työskentelyn myötä ilman, että niitä tarvitsee säätää pakottavasti.

Ekosysteemyöskentely liittyy läheisesti palveluiden ja niihin kytkeytyvien asiakaspolkujen hallintaan. Se näyttäytyy nykyisin esimerkiksi yritysasiakastiedonhallinnan alueella, jossa tehdään yhteistyötä TEM:n, ulkoministeriön ja MMM:n kesken tiedon yhteensovittamiseksi yhteisten asiakkuuksien pohjalta. Työskentely edellyttää tietomallinnuksen yhdistämistä niin, että tiedon yhteensopivuus mahdollistetaan ja syntyy yhteinen ymmärrys ja määrittelyt asioista. Kun yhtenäispolitiikan asiakkaat segmentoidaan yhdenmukaisella tavalla, voidaan synnyttää yhteinen palvelumalli ja yhteiset käsitteet, josta syntyy ekosysteemikehittämisen esiaste.

Kokemuksena jaettiin myös näkemys, jonka mukaan laajan toimijakentän samanaikainen yhteen saattaminen ei palvele kunnolla toimintatapojen uudistamista, vaan siksi tulee aloittaa rajatuista toimijajoukoista, kasvattaa yhtenäisyyttä vähitellen, ja laajentaa toimijajoukkoa harkitusti.

Toiminnalliset ekosysteemin yhteisenä rakenteena voidaan nähdä asiakkuustietovaranto, kun siihen vielä kytketään CRM -ratkaisu tai palveluväylän avulla hyödyntäminen. Tähän liittyy tiedon yhteensopivuuden varmistamisen tarve esim. sotepuolella: tiedon ja käsitteiden yhteensovittaminen sektoreiden välillä on tapahduttava sopivalla tasolla. Pitkässä juoksussa mahdollisuutena on joko yksi konsolidoitu tietovaranto tai useampi yhteensovitettu, joiden yhteentoimivuus varmistetaan toiminnan ja tiedon tasolla

3.5.3 Valtakunnallisten ja maakunnallisten toimijoiden roolien ja vastuiden paikalleen asettaminen

Monen haastatellun mielestä kansallisten toimijoiden ”oikea” työnjako on yhtenäispolitiikan ensimmäisen version tärkein asia. Rahoituksen ja digitalisaation tulee näyttäytyä hyvänä asiana maakunnille ja kansalaisille. Tähän on myös liitettävä digitalisaation etujen vahva kommunikointi. Investointien ohjausmallia tulee selkiyttää ja keskeisten toimijoiden roolit ja vastuut määrittellä investointienhallinnan ja operatiivisen toiminnan vaatimusten kontekstissa kokonaisuutena.

Työnjaossa on selkiytettävä uusien palvelukeskuksien rooli olemassa olevien palveluntarjoajien suhteen. Ministeriöiden ja muiden valtakunnallisen tason toimijoiden roolien ja vastuiden odotetaan selkiytyvän nopeasti kehittämisrooleihin nähden tuottavuuden parantamiseksi, mukaan lukien uudet perustettavat yhtiöt SoteDigi ja Vimanan. Eräs haastateltava linjasi: ”STM:n ja VM:n on saatava asiat eteenpäin, vaikka niiden välillä onkin erimielisyyttä SoteDigin osalta”. Pidettiin tärkeänä, että SoteDigin on löydettävä paikkansa ja välineensä nopeasti uutena toimijana asiakkaiden silmissä. Yhtiön pystyyn saaminen vie aikaa, joka pitää ottaa huomioon sekä tavoitteissa ja resurssoinnissa.

Roolien ja vastuiden suhteen esitettiin vaatimuksena, että on määritettävä myös, miten ohjataan yksityisiä ICT-palveluntuottajia, joita julkiset ICT-palveluntuottajat käyttävät. Esimerkkinä ohjausvälineistä nähtiin STM:n tuottama lainsäädäntö/säädökset, jotka määrittelevät kansalliset vaatimukset, esim. laki sähköisestä lääkemääräyksestä. Nähtiin tärkeäksi, että tällainen säädöspohja tulee olla jatkossakin ja laajemmin käytössä, ja säädöspohjan lisäksi tarvitaan yhteistyörakenne ja toimintamalli, miten yhteentoimivuus varmistetaan. Tulisi myös pohtia miten sote-muutos voi olla mahdollisuus ICT-yhtiöille laajentaa kansalliselta markkinalta kansainvälisille markkinoille?

Valtakunnallisten ja maakunnallisten toimijoiden roolijako



Haastatteluissa tuli esiin näkemys, että yhtenäispolitiikan tulisi vähentää toimijoiden määrää ja rooleja (toimijoita on liikaa ja toimijoiden keskinäinen hierarkia on epäselvä) ja ottaa paremmin kantaa maakuntien inhouse-yhtiöiden rooliin. Haastatteluissa oltiin yksimielisiä, että meneillään olevan muutoksen toteuttamiseksi tarvitaan selkeät roolit ja vastuiden määrittäminen. Siksi toiminnallisella kartalla tulee huomioida olemassa olevat kuntayhtymät ja niihin liittyviä valtakunnalliset toimijat, Vimana (palvelukeskus) ja SoteDigi (rahoitus ja kehittäminen), sekä näiden välinen yhteispeli ja fokuksen selkeys joustavan yhteistoiminnan mahdollistamiseksi. Tämän avuksi ehdotettiin, että kullekin toimijalle kannattaa määrittellä selkeä perustehtävä ja tämän lisäksi vastuita, joiden kautta eri tason toimijat / yhtiöt kytkeytyvät yhteistyöhön muiden kanssa.

Esimerkkinä perusvastuiden määrittelyä voidaan nostaa

1. Valtakunnallisten virastojen ja osakeyhtiöiden/toimijoiden selkeään työnjaon, roolituksen ja vastuiden määrittely: KELA, VRK, THL, Luova, SoteDigi, Vimana, Kasvupalvelut.
2. Maakuntien in-house ICT-yhtiöiden työnjaon, roolituksen ja vastuiden määrittely suhteessa valtakunnallisiin palveluntoimittajiin: Istek Oy, Medbit/ Medi-IT Oy: vs. UNA Oy ja Apotti Oy (nämä ovat julkisomisteisia sote-ict alueen ratkaisutoimittajia).

Edellä mainituista toimijoista UNA:n ja KELA:n yhteistoiminta ja UNA:n jatkokehitys nähtiin tässä tärkeäksi. Lisäksi kiinnitettiin huomiota tuleviin roolien muutoksiin, sillä esim. Medbit ja MedIT yhdistyvät. MedBit/ MedIT:n ja Vimanan välinen roolijako on joidenkin haastateltujen mielestä akuutti ongelma: Jos Vimana on palvelutuottaja, niin onko osa MedBit/MediIT henkilöstöstä siirryttävä Vimanaan? Mitkä ovat nykyisten in-house yhtiöiden roolit, ja mitkä tahot näitä ohjaavat?

Virastojen roolit valtakunnallisessa kehittämisen ohjauksessa ja valvonnassa

Oleellinen toimija valvonnassa nähtiin olevan Luova (Valtion lupa- ja valvontavirasto). VRK:lla on tärkeä rekisteriviranomaisen rooli ennestään. Sen roolia esitettiin vahvistettavaksi kokonaisarkkitehtuurin ja tietovarantojen ohjauksessa sekä JUHTA / JHS- ja VAHTI-suositusten käytössä.

VRK:n rooli nähtiin keskeisenä kokonaisuhteentöimivuuden kannalta. Maakunnat eivät voi olla tästä irrallisia toimijoita vaan sama säännöt soveltuvat maakunnille. Hieman epäselvänä kysymyksenä nähtiin JUHTA:n rooli. JUHTA:lla (sis. JHKA) voisi olla strateginen ohjauksellinen rooli tässä. Tämä nähtiin seuraavan / uuden JUHTA:n asettamisessa tärkeänä asiana.

KELA

KELA:n päätehtäviksi (roolit ja vastuut) ehdotettiin:

1. Perinteisen KELA:n tehtävät:
 - Etuusjakokoneiston hoitaminen: työmarkkinatuet, asumistuet, opintotuet ovat edelleen iso osa KELA:n nykytehtävää kattuen lääkekorvaukset, kuntoutustuki, sairausvakuutus sekä työmarkkinaetuuudet
2. KANTA-palvelut:
 - KANTA -palvelun hoitaminen ja sen laajentaminen kaikille kansalaisille ja terveydenhuollon toimijoille hyödynnettäväksi laajemmin
 - Mahdollinen ICT palveluiden laajentaminen: 24/7 palvelut

KELA:n rooli nähtiin kriittisenä kysymyksenä, esimerkiksi valinnanvapaustietojen suhteen. KELA pitää ottaa aidosti mukaan tuottamaan tietoa, ja sillä tulee olla selkeästi määritelty rooli. Kelan rooli nähtiin myös osin hankalana, kun sen nykytoiminta on lakipohjaista eduskunnan



ohjaamaa. Kansallinen tekeminen KELA:ssa kannattaisi yhtiöittää, jolloin toiminta olisi nopeampaa.

Vielä avoimena kysymyksenä esitettiin KELA:n mahdollinen yhtiöittäminen palveluiden osalta (tytäryhtiö), jossa tulisi harkita esimerkiksi Vimanaan ja SoteDigiin kohdistuvaa osaomistajuutta ja sitä kautta in-house synergiaetujen saavuttamista muiden toimijoiden kanssa. KELA:lle oltiin sovittamassa myös roolia maakuntien rinnalle molemmissa pooleissa (palvelukeskus ja kehittäminen).

Päävaatimuksena esitettiin, että KELA:n palvelut ja ICT ratkaisut oltava kaikille samat. KELA:n asiakkaisiin kohdistuvien tietojen ja rekisterien on oltava helposti käytettävää, ja KELA:n on ansaittava hyväksyttävyyttä omalle roolilleen ja ratkaisuilleen.

SoteDigi Oy ja Vimana Oy

Vimanan ja SoteDigin roolit olivat haastatteluja tehtäessä epäselvät, erityisesti suhteessa maakuntien omaan kehittämiseen. Esitettiin, että Vimanan palvelutarjoamaa voisi nyt radikaalisti karsia, tai vähintäänkin rajata ajan suhteen. Lisäksi vaadittiin, että tulisi pian kommunikoida minkälaista ohjausta on tulossa näihin asioihin liittyen. Uhkakuvana nähtiin, että maakunnat ottavat oman roolinsa niin kuin haluavat, ellei ohjaus ole selkeä. SoteDigi -kansallisen tason kehittäjä rooliksi ehdotettiin mm. seuraavia vastuita:

- Tietojen yhdenmukaistaminen,
- Digiratkaisujen auditointi: varmistaa, että käyttöönotettavat ratkaisut täyttävät tietostandardit,
- Raportoinnin digitalisointi,
- Oppilaitosyhteistyö: varmistetaan, että opiskelijat omaksuvat sote-toimintatavat

Vaatimuksena lausuttiin, että SoteDigin ja Vimanan palvelut tulisi kirkastaa maakuntavalmisteluun, ja tulisi laatia tavoitteet siitä, mitkä palvelut ovat käytössä 1.1.2020.

Huomattakoon, että jokaisella yhtiöllä ja sen omistajilla on omat intressit, ja intressit eivät välttämättä kohtaa toisiaan, jolloin tiekartan tekeminen voi olla vaikeata. Yhteinen tavoitetila täytyy kuitenkin synnyttää, jota vasten nykyisiä inhouse-yhtiöitä, sopimuksia ja rooleja voidaan viedä vähitellen tavoitetilan mukaiseksi.

TE- ja Kasvupalvelut

Palvelukeskuksiin liittyvä Kasvupalvelut valmistelutyö on myös käynnissä, jossa toimialan tarpeista lähtevä kokonaisuus on pohjana, jotta pystytään turvaamaan alan tarpeet. Taustalla nähtiin olevan huolenaihe, että TEM alueen toimijat hukkuvat SoteDigin kehittämisagendalla. Siksi KasvuDigi Oy:n perustaminen valmisteltavana

Kasvupalveluihin liittyen TEM ja VM toimivat yhdessä aluekehittämisessä, jossa tavoitellaan yhteisiä välineitä aluekuvan aikaansaamiseksi. Kasvupalvelut sijoittuvat tähän ja tuottaa asioita maakuntien yhteiseen käyttöön.

Kasvupalveluiden yhtenä piirteenä on yksityisten palveluiden ulottuvuus, joka asettaa haasteen palveluiden hallintamallille. Tässä voi syntyä jatkossa alliansseja, joissa maakunnat voivat sopia asioista toisten maakuntien ja kuntien kanssa sekä yksityisten yritysten kanssa. Tämän toimintamallin haasteita ovat asiakastiedon hallinta, yksityisyyden hallinta sekä lupien hallinta, jotka olisi ratkottava tulevaisuudessa. Myös Kasvupalveluiden kokonaisuuden kannalta yhteentoimivuus ja ison kuvan hallinta ovat tärkeitä, eikä Kasvupalvelut saa olla erillinen saareke vaan sen tulee integroitua muihin toimintoihin. Huomattakoon yleisesti, että TE-palveluissa on 2 milj. asiakkaan tiedot, ja myös yrityspalvelut alueella valtava massa tietoa. Näissä palveluvolyymit ovat isoja.



Maakunnan pelastustoimi

Haastatteluissa esitettiin vaatimus, että maakuntien ICT-valmistelussa tulisi tietää paremmin mm. pelastustoimen ratkaisuksista.

3.5.4 Kuntien, maakuntien ja ministeriöiden yhteisten kehittämiskofoorumien merkitys yhteistyöelimenä

Maakuntien kehittämistyön yhteistyöryhmä on keskeinen foorumi maakuntien kesken jaettavan tiedon osalta. Maakuntien vastuuna on tukea aktiivisesti yhtenäistämistä ja toimeenpanoa, muuten ei saada asioita eteenpäin. Herkästi esiin nouseva politikointi aiheuttaa sen, että tulee kaikille huonoa eikä kansalliset hyötytavoitteet täyty. Myös ministeriöillä tulee olla keskeinen keskustelu- ja kehittäjäkumppanin rooli maakunnallisissa foorumeissa.

Kuntaliiton ja AKUSTI-foorumien rooli

Myös Kuntaliitolla voisi olla oma roolinsa ohjausrakenteessa. Tätä raporttia kirjoitettaessa on vielä päättämättä, tuleeko maakunnista kuntaliiton jäseniä vai onko tulevaisuudessa erikseen maakunta- ja kuntaliitot.

Sairaanhoidopiirien ja STM:n sekä Kuntaliiton yhteinen AKUSTI-foorumi hallinnoi osapuoltensa yhteisiksi valittujen kehittämiskohteiden salkkua ja valmisteleo sekä käynnistää erilaisia alueiden ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallintoon liittyviä projekteja. Kehittämissalkun projektit jakautuvat pääsääntöisesti toteutukseltaan kahdenlaisiin projekteihin

1. AKUSTI-foorumien rahoituksella ja AKUSTI-johtoryhmän ohjauksessa tai seurannassa toteutettaviin yhteistyöprojekteihin, ja
2. Kuntatoimijoiden omalla ja ulkoisella rahoituksella sekä erillisellä projektiohjauksella ja -organisaatioilla toteutettaviin yhteistyöprojekteihin.

Nähtiin, että AKUSTI on ollut hyvä oppimisprosessi vapaaehtoisesta yhteistyöstä. Jotkut haastateltavista olivat sitä mieltä, että jatkossa tarvitaan AKUSTI:n tyyppinen toimija, joka toimii jäsentyneessä ympäristössä, jossa kansallisen tason roolit ovat selvillä. Haastatteluissa nousi toisaalta esille huoli siitä, että osin samat henkilöt tekevät päällekkäistä työtä eri yhteistyöfoorumissa. Tämä voi johtaa ja onkin osin jo johtanut siihen, että resurssit eivät riitä. Harkittavaksi myös esitettiin keskitetympää, mahdollisesti ministeriövetoista, ohjausta ja yhteistyöfoorumien karsimista.

3.6 Maakuntien päättämät asiat

3.6.1 Yhteenveto

Maakunnilla on operatiivisen toiminnan järjestämisen vastuu ja ne ovat siksi vastuussa yhtenäispolitiikan toteuttamisesta. Maakunnan vastuulla on kyvykkyyksien, osaamisen ja sekä paikallisten tarpeiden ymmärryksen varmistaminen poliittisen ohjauksen kontekstissa. Maakunta itse päättää asioistaan ja resurssien suuntaamisesta.

Haastatteluissa toisaalta vaadittiin, että maakunnilla tulee olla yhteiset prosessit ja toisaalta että maakuntien tulee itse voida päättää prosesseista. Esitettiin myös, että maakunnilla tulee olla vapaat kädet kehittää toimintamalleja asiakasrajapinnan lähellä olevissa palveluissa ja siten toiminta olisi maakunnan näköistä. Maakunnan tulisi saada päätösvalta myös fyysisten ja digitaalisten palveluiden suhteesta: tarvitaanko palvelupisteitä ja kuinka paljon ja miten



sähköisiä palveluita hyödynnetään. Maakunnan tulee peilata yhtenäispolitiikkaa maakunnan vahvuuksien ja heikkouksien kannalta, ja asiat tulee sovittaa sitä kautta yhteen.

Maakuntien päätöksenteon kannalta tunnistettiin kaksi keskeistä osa-aluetta, jotka ovat tärkeitä hoitaa hyvin:

1. Operatiivisen toiminnan organisointi ja resursointi, toiminnan ohjaus ja palveluiden hallinta
2. Palveluratkaisujen toteutus ja järjestelmien kehittäminen

Näitä käsitellään seuraavissa kappaleissa.

3.6.2 Operatiivisen toiminnan organisointi ja resursointi, toiminnan ohjaus ja palveluiden hallinta

Kaikki haastatelluista olivat sitä mieltä, että maakuntien tulee keskittyä palvelukeskusten toimintaan/ substanssitoiminnan mahdollistamiseen. Palvelukeskuksen toiminnan tulee rakentua asiakkaiden murheiden ympärille. Palvelutarpeiden määrittämisessä on alueiden tarpeiden ymmärtäminen ja mittaaminen tärkeä. Palvelutarpeiden määrittämisessä tarvitaan tietoa väestön tilasta.

Edellä mainitut asiat edellyttävät, että asiakkuuksien ja hankintojen johtaminen tulee tapahtua asiakastyytyvyyden ja tarpeiden pohjalta. Käytännön palveluiden toimeenpano on kuitenkin haasteellista, kun kehittäminen tapahtuu rajallisin resurssein ja oman operatiivisen työn rinnalla. Palveluiden järjestämisessä yhteistoiminta muiden maakuntien kanssa on siksi tärkeitä: Yhteistoiminta-alue on määritelty järjestämislaissa. Jotkut haastatelluista vaativat, että tulisi selvittää miten esimerkiksi, miten yliopistosairaalan ympärille rakennetut yhteistoiminta-alueet saadaan toimimaan yhdessä (Ns. nykyinen ERVA-alue). Esim. UNA-kehitystä on tehty jo sairaanhoitopiirien välisessä yhteistyössä.

3.6.3 Palveluratkaisujen toteutus ja järjestelmien kehittäminen

Palveluratkaisujen toteutuksesta tuotiin esille hyvin erilaisia mielipiteitä. Yhtä mieltä oltiin siitä, että maakuntien tulee olla mukana keskustelussa, mitä ja milloin yhtenäispolitiikan kautta ratkaisuja toimeenpannaan. Yhtenäispolitiikkaan liittyy paljon kansallisesti ratkottavia asioita, joista keskeisin on järjestäjän näkökulman ratkaiseminen kansallisesti.

Jotkut haastateltavista olivat sitä mieltä, että maakunnille on annettava investointibudjetti, jonka puitteissa maakunta tekee itsenäisesti kehittämistä. Heidän mielestään maakunta haluaa päättää itse, miten budjetin käyttää. Peruslinja tässä oli, että pakollisia kansallisen tason palveluita käytettäisiin kuten nykyäänkin. Maakunnallisesti voitaisiin tuottaa omia tuotannon järjestelmiä, mutta integrointi ja yhteentoimivuus olisivat kansallisesti kehitettävää.

VM:n puolelta tapahtuva kokonaisarkkitehtuurin ohjaaminen ja rakentaminen nähtiin olevan merkittävässä roolissa, mutta substanssiministeriön nähtiin substanssin osalta toimivan kokonaisarkkitehtuurin ohjaajana jatkossakin. Maakunnille haluttiin myös liikkumanvaraa: maakuntien päätösvallassa nähtiin olevan kansallisen tason päälle palveluratkaisujen rakentaminen, esimerkiksi maakuntien portaalit ja palveluiden paikallistaminen. Maakunnista kommentoitiin, että niiden on voitava yhtenäispolitiikan puitteissa toteuttaa asioita eri tavoin, jos vain yhteentoimivuus on otettu huomioon. Maakuntien täytyy siis saada viedä asioita eteenpäin omalla tavallaan kuitenkin niin, että yhteentoimivuus toteutuu.



Kokonaisarkkitehtuurin kannalta on siksi mietittävä, mitkä järjestelmät ovat maakunnan tasolla ja mitkä valtakunnan tasolla rakennettavia. Lisäksi sote-keskusten palveluihin liittyy eri liikelaitoksia, joihin kohdistuu paljon muutospaineita. Esimerkiksi

- Asiakasmaksujen kerääminen - pitääkö tällaisen ratkaisun olla valtakunnallinen?
 - Maakunnat ovat erilaisia ja eri vaiheessa, ja tietosisältöjen tulee mahdollistaa alueellinen ja kansallinen seuranta.
- Palveluketjun välinen integraatio ja tiedonvaihto pitää olla sähköistä.
 - Tulevaisuudessa ei voida liikutella papereita palveluntuottajien välillä.
 - Tavoitetilan visiointi palvelumuotoilun keinoin tulisi ottaa käyttöön uudistamisessa.

Nykyjärjestelmien hyödyntäminen on maakuntien vastuulla, mutta on huomioitava, että sote-muutos vaatii myös paljon uutta toiminnallisuutta. Tulevaisuudessa tulee maakuntien huomioida liikelaitosten mahdollinen kilpailutilanne keskenään, jota kautta voi tulla ennalta arvaamattomia kuluja. Maakuntien on siksi arvioitava tarkkaan, missä rajoissa ja miten nykyisiä järjestelmiä kannattaa muokata. Ehdotettiin, että uudistuksen alkuvaiheessa tarvittaisiin mahdollisimman poikkiteollinen ryhmä, joka visioi tavoitetilaa yhdessä. Sen jälkeen toteutusvaihe voisi tapahtua itsenäisemmin.

Jotkut haastatelluista korostivat sitä, että maakunnan kannalta ei saa tehdä ratkaisuja, jotka vähentävät järjestelmäkilpailua. Odotus oli, että ei saa olla liian paljon keskitettyjä tai kansallisesti suuria kokonaisuuksia. Ratkaisujen tulee olla joustavia ja niiden tulee huomioida yhteisten tietovarantojen käyttö.

Eräät haastatelluista mainitsivat UNA:n ja modulaaristen ratkaisujen yhteishankintojen olevan järkevää maakuntien kannalta. Sen sijaan he eivät nähneet järkevänä, että vain yksi yhtiö, Vimana, kilpailuttaisi perustietotekniikkaa ja siihen liittyviä asioita, vaan peräänkuulutettiin myös omatoimista yhteistyössä tehtävää kehitystoimintaa prosessien pohjalta.

3.7 Keinot nykytilanteen parantamiseen

3.7.1 Yhteenveto

Haastatteluiden perusteella voidaan tunnistaa kolme keskeistä keinoa nykytilanteen parantamiseen. Nämä ovat

1. Liikkeellelähdön turvaaminen kannustimien käytön ja yhteisten linjausten avulla
2. Avoimen keskustelun fasilointi ja yhteisen luottamuksen rakentaminen toimijoiden kesken
3. Toimintalähtöisen kehitystyön, ekosysteemiajattelun ja arkkitehtuurien täysimääräinen hyödyntäminen

3.7.2 Kannustimien käyttö ja yhteiset linjaukset liikkeellelähdössä

Moni haastatelluista nosti esille meneillään olevan uudistuksen suhteen hallituksen kolmen (3) miljardin säästötavoitteeseen: esille tuotiin näkemys, jonka mukaan säästötavoite voidaan saavuttaa paremmin keskittymällä ratkaisujen käyttöön saamiseen sekä toimintalähtöiseen ICT- kehitystyöhön.

Liikkeelle lähdön kannalta ehdotettiin mallia, jossa päätöksentekijöitä olisi rajallinen määrä, joka siten mahdollistaisi nopeamman etenemisen alussa. Kehittäminen voitaisiin tehdä pilotointien tukemana ketterästi, vaikkakin tiukassa keskusotteessa. Nopeaa päätöksentekoa



tukemaan ehdotettiin perustettavaksi poikkitieteellinen ryhmä heti alkuvaiheen etenemisvaihtoehtojen arvioinnissa. Toisaalta maakunnalliset toimijat odottavat selkeää lähtötietojen ja askelmerkkien tuomista valtion puolelta. Tilannetta parantaisi myös kannustimien käyttö ja hyvien käytäntöjen jakaminen.

Liikkeelle lähdössä toiminta- ja palvelumallien ja kokonaisarkkitehtuuriin liittyvä suunnittelun nähtiin korostuvan enemmän kuin maakuntien operatiivisen roolin. Siksi ehdotettiin Arkkitehtuuripankin ja arkkitehtuurityöskentelyn tukemista maakuntien kesken, jota kautta aikaansaataisiin linjausten yhteinen tulkinta. Monet painottivat sitä, että pitäisi saada maakuntiin pikaisesti linjaus tietoarkkitehtuurista, tietomalleista ja -sisällöistä ja siitä miten tieto pitää tuottaa.

3.7.3 Avoimen keskustelun fasilitointi ja yhteisen luottamuksen rakentaminen toimijoiden kesken

Kaikki olivat yhtä mieltä, että keskinäisen luottamuksen luominen toimijoiden kesken (maakunnat, valtio) sekä yhteinen ymmärrys ovat tärkeitä asioita heti alussa. Aidon kumppanuuden luominen ja ajan ottaminen kumppaneiden kesken vaativat keskinäistä vuoropuhelua ja toisensa kuulemistä, jotta aito luottamus syntyy. Myös kriittisen ja avoimen keskustelun sekä epäkohtiin liittyvän tarkastelun nähtiin olevan keinoja nykytilan parantamiseen: sitä kautta mahdollistettaisiin aikaa myöden työskentelymallien parantaminen.

Monet olivat selkeästi sitä mieltä, että järjestelmien kehittämisessä kannattaa kuulla kenttää, esim. käyttämällä asiakasraatia, joka tuntee substanssin hyvin. Kokonaisuuden kannalta on kuitenkin huomioitava myös ei-digitaalisia kanavia pitkin palveltavat asiakkaat.

Myös valtion eri toimijatahojen ja maakuntien yhteinen viestintä on avain tilanteen parantamiseen erityisesti asiakkaiden kannalta. Viestintä on myös virastojen ja toimijoiden omasta näkökulmasta keskeinen tekijä. Siksi tulee selvittää mitä yhtenäispolitiikka oikein tarkoittaa ja mikä on lainsäädännön suhde yhtenäispolitiikkaan. Osa kuulluista henkilöistä nosti epäkohtana, että nyt yhtenäispolitiikassa kuvataan toimijoita ja vastuuta ja hallinnollista rakennetta, mutta perusteisiin ja taustaan liittyvää sisältöä ei ole kuvattu lainkaan. Tulee siis tehdä selväksi mitä ohjataan, mistä tulee innovatiivisuus, ja miten digitalisaatiota edistetään.

3.7.4 Toimintalähtöisen kehitystyön, ekosysteemiajattelun ja arkkitehtuurien täysimääräinen hyödyntäminen

Maakunta ja digiuudistuksen kannalta kolmen (3) miljardin säästön ei nähty olevan hyvä visio: säästötavoitetta lähdetään helposti osittamaan ja jakamaan eri toimijoille, jolloin syntyy täysi kaaos. Sen sijaan tulee nostaa esiin ison kuvan ja selkeiden rakenteiden rooli uudistuksessa. Yhteisenä ohjausvälineenä ekosysteemi- ajattelun nähtiin mahdollistavan, sen että kaikki toimijat saadaan yhteisen mallin ympärille katsomaan toimintansa riippuvuuksia ja arvotuottoroolia: silloin ekosysteemi herää henkiin ikään kuin itsestään.

Toiminnallinen arkkitehtuuri vaatii, että oleelliset toimijat ja niiden muodostama arvoverkko kyetään riittävällä tarkkuudella tunnistamaan ja mallintamaan. Se tarkoittaa eri tyyppisten toimijoiden mukaan ottamista toiminnalliseen kokonaisuuteen. Joidenkin haastateltujen mielestä yksityiset palveluntuottajat on unohdettu kokonaisuudesta. On tehtävä myös selväksi, miten yhtenäispolitiikkaa tulisi soveltaa yksityisille toimijoille. Nyt yhtenäispolitiikka kohdistuu täysin maakunnille ja vääristää markkinatilannetta yksityisten kanssa. Arvomallien ja ekosysteemin vaikuttavuuden ja tuottavuuden kannalta on myös muodostettavat selvät



periaatteet mistä maakunta saa rahat järjestämistehtävään ja erotettava erikseen järjestäjän kustannukset palveluntuotannosta.

Toimija- ja palveluketjujen sosio-ekonomiset ja laadulliset tavoitteet sekä näihin kytketty mittaaminen tulisi kytkeä konkreettisella tavalla palveluiden ohjausmalliin. Ohjaamisen kannalta ongelmallisena esimerkkinä nostettiin esiin nykyisten in-house yhtiöiden ketjuuntunut palvelumalli, jonka nähtiin johtavan siihen, että liiketoiminnan tarve ei kantaudu toteuttajalle: asiakkaan tarve katoaa helposti kehittämisessä. Tällöin käy helposti epäselväksi kuka ohjaa ketä. Tämän seurausriskinä nähtiin, että siilomainen toimintatapa saa myös jatkossa liian paljon jalansijaa ja palveluyhtiöt alkavat kehittää omaa rooliaan ja palveluitaan nykymallilla pelkästään oman strategiansa mukaisesti. Niin kuin dokumentin alussa todettiin, asiakkaan ääntä tulisi aina kuulla toiminnan ja palvelun keskeisimpänä palautteen antajana ja onnistumisen arvioitsijana.



Liite 1 Luettelo haastatelluista henkilöistä

**Maakunta- ja soteuudistuksen digimuutoksen strateginen
ohjausryhmä ja johtoryhmä**

Etunimi	Sukunimi	Organisaatio
Mikael	Forss	kela.fi
Karri	Vainio	hel.fi
Kirsi	Varhila	stm.fi
Olli-Pekka	Heinonen	oph.fi
Pekka	Karhi	thl.fi
Anna-Maija	Karjalainen	vm.fi
Tommi	Karttaavi	kuntaliitto.fi
Marjukka	Turunen	kela.fi
Sinikka	Salo	stm.fi
Minna	Saario	stm.fi
Sirpa	Alitalo	tem.fi
Merja	Ikaheimonen	essote.fi
Markus	Sovala	uudenmaanliitto.fi

Maakuntien muutosjohto

Etunimi	Sukunimi	Organisaatio
Johanna	Sorvettula	etela-pohjanmaa.fi
Jaana	Korhonen	ely-keskus.fi
Jukka	Alasentie	pirkanmaa.fi
Petri	Pekkala	keskisuomi.fi
Pentti	Makinen	esavo.fi
Jukka	Makila	satakunta.fi
Aija	Tuimala	ekarjala.fi
Pekka	Kuosmanen	pohjois-karjala.fi
Dlsa	Paronen	pohjois-savo.fi
Mari	Lintula	obotnia.fi

Kuusikkokuntien johto ja tietohallintojohto

Etunimi	Sukunimi	Organisaatio
Antti	Ylä-Jarkko	vantaa.fi
Päivi	Laajala	oulu.fi
Markku	Raitio	hel.fi
Matti	Franck	espoo.fi



Sairaanhoitopiirien johto ja tietohallintojohto

Etunimi	Sukunimi	Organisaatio
Antti	Jokela	pshp.fi
risto	Miettunen	kuh.fi
Ari-Pekka	Paananen	ppshp.fi
Leena	Setälä	tyks.fi
Leena	Ollonqvist	satshp.fi
Mika	Kivela	soite.fi
Ari	Patsi	khshp.fi
Hannu	Leskinen	soite.fi
Matti	Ahola	careafin.fi
Ilkka	Luoma	kainuu.fi
Antti	Parpo	khshp.fi
Jaakko	Herrala	pirkanmaa.fi
Jari	Vaisanen	
Jukka	Kentala	vaasa.fi
Marja	Perala	lapinmaakunta.fi
Mikael	Palola	keskisuomi.fi
Minna	Rehn	ksshp.fi
Sirkku	Pikkujamsa	pohjois-pohjanmaa.fi
Tarja	Vellonen	sosteri.fi
Timo	Aronkyto	uudenmaanliitto.fi
Toni	Suihko	eksote.fi
Tuomo	Pekkarinen	kuh.fi
Veijo	Romppainen	ppshp.fi
Yrjö	Koivusalo	tyks.fi
Pertti	Mäkelä	hus.fi

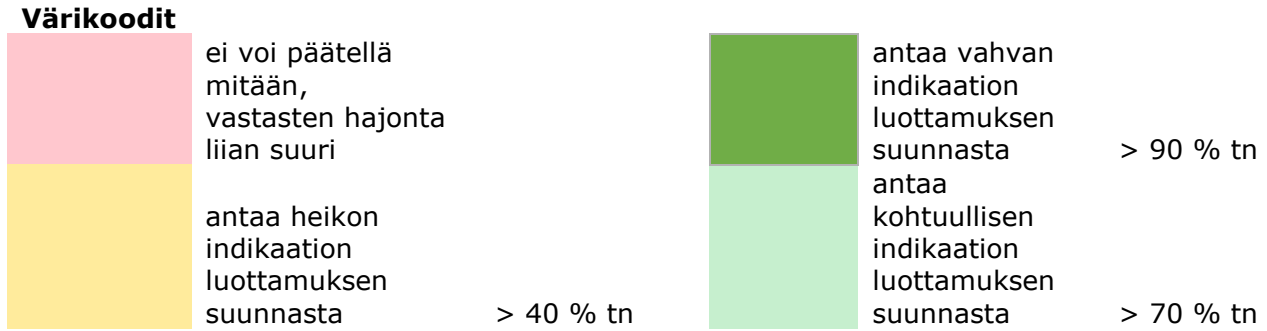
Ministeriöt, THL, KELA ja PRH

Etunimi	Sukunimi	Organisaatio
Antti	Riivari	prh.fi
Kimmo	Ruth	tem.fi
Liisa-maria	Voipio-Pulkki	stm.fi
Marina	Erhola	thl.fi
Marina	Lindgren	kela.fi
Maritta	Korhonen	stm.fi
Raimo	Antila	stm.fi
Tanja	Rantanen	vm.fi
Vesa	Jormanainen	thl.fi
Ville-Veikko	Ahonen	vm.fi



Liite 2 Vastausten tilastollinen arviointi

Kysymys	Keskiarvo	Hajonta	Vastausten lkm	Luottamus-taso	Normaali-jakauman kriittinen arvo	Keskiarvon keskivirhe	Keskiarvon virhe-marginaali	Keskiarvon luottamus-väli, alaraja	Keskiarvon luottamus-väli, yläraja
Asiakasnäkökulma (kansalainen) ja asiakkaiden osallistaminen digikehittämiseen	0,4	0,96	38	95 %	1,96	0,16	0,30	0,06	0,67
Digi-ohjauksen strategiset tavoitteet ja periaatteet. Ohjauksen kohde	0,2	1,27	46	75 %	1,15	0,19	0,22	0,02	0,45
Investointeja koskevat linjaukset ja priorisointiperiaatteet	0,0	1,14	34	1 %	0,01	0,20	0,00	0,00	0,00
Maakuntien päättämät asiat	0,3	0,96	29	90 %	1,64	0,18	0,29	0,05	0,64
Ohjauksen rakenteet ja prosessit: digitalisaation ohjaaminen kokonaisuutena, yhteentoimivuuden saavuttamisen keinot	0,0	1,28	51	10 %	0,13	0,18	0,02	0,02	0,06
Tarvittavat kyvykkyydet tavoitteiden saavuttamiseksi	0,7	0,74	31	95 %	1,96	0,13	0,26	0,42	0,94
Toimijoiden roolit ja vastuut / ekosysteemi, jossa toimijoilla toisiaan täydentävät roolit ja vastuut maakunnallisella ja valtakunnallisella tasolla	0,2	1,13	51	80 %	1,28	0,16	0,20	0,01	0,42
Yhtenäispolitiikan keinot nykytilanteen parantamiseksi	0,2	1,27	22	45 %	0,60	0,27	0,16	0,02	0,34
Keskimäärin				95 %	1,96	0,07	0,13	0,11	0,37



Kuva 1 Värikoodien selitykset

Kuten taulukosta 1 selviää, vastaajat suhtautuvat yleisesti positiivisiin odotuksiin yhtenäispolitiikkaan lukuun ottamatta kysymyksiä 4 ja 6, joissa vastasten hajonta oli niin suuri, että tällaista päättelyä ei voida tehdä riittävän luotettavasti.