

Lausunto

31.10.2018

Asia: VM120:00/2017

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto 31.10.2018

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista

Lausuntopyynnön diaarinumero: VM120:00/2017

Lausunnon antaja: Satakuntaliitto ja Satakunnan maakuntaudistus

Valtiovarainministeriö lähetti hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierrokselle 24.9.2018. Lausunto tulee antaa viimeistään 31.10.2018 Lausuntopalvelu.fi:ssä.

Kiitämme mahdollisuudesta kommentoida valtioneuvoston asetukseksi maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista.

Johdanto

Valtioneuvoston asetukseksi esitetään säädettäväksi hallituksen esityksessä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamisesta ehdotetun lain (HE 15/2017 vp) 123 §:n tarkoittamalla tavalla tarkemmin 122 §:ssä tarkoitetun maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtävistä ja 120 §:ssä tarkoitetun käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista. Hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Tausta

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa yhteisiä tietohallinto-, tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluita maakunnille. Lisäksi se voi tuottaa palveluja myös valtion viranomaisille. Tämä tapahtuu kilpailuttamalla markkinoilta palvelukokonaisuuksia sekä kehittämällä ja tuottamalla asiakkaille digitalisaatiota ja ICT:n hyväksikäyttöä edistäviä yhteisiä ICT-infrapalveluita, toimialariippumattomia ja toimialasidonnaisia järjestelmäpalveluita, integraattoriratkaisuja sekä asiantuntijapalveluita. Palvelukeskus toimii osana asiakkaiden kokonaisvaltaista ICT-palveluntuottaja ekosysteemiä.

Tavoitteet

Palvelukeskuksen tavoitteena on pidemmällä aikavälillä erityisesti perustietotekniikkakustannusten aleneminen sekä maakuntien digitalisaation ja ICT:n yhteentoimivuuden kehittäminen. Palvelukeskuksen tehtävänä yhdessä muiden kansallisten palvelukeskusyhtiöiden ja toimijoiden kanssa on varmistaa, että maakunnille kehitettävät uudet yhteiset tietojärjestelmät ja niitä tukevat palvelut sekä uusi yhteinen infrastruktuuri toteutuvat julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kokonaisarkkitehtuurissa määritellyn mukaisesti.

1 § Maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallinen palvelukeskus

Tulevien maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen (Vimana Oy) ja siihen liittyvän asetuksen perusajatus ja tavoitteet ovat hyvät, ja ne ovat linjassa esitysluonnoksessa esitellyn selvityksen kanssa, jossa Valtiovarainministeriö on selvittänyt kansainvälisen tutkimus- ja konsultointiyritys Gartnerin kanssa yhteisten palvelujen ja keskitettyjen palvelukokemusten avulla toteutetussa digitalisoitumisen edistämisestä saatuja kansainvälisiä kokemuksia.

On oleellista, että palvelukeskuksen tehtäviä sekä sen toimittamia palveluita suunnitellaan huolellisesti ja eri näkökulmista, sillä asetus esimerkiksi muuttanee nykyisten organisaatioiden

toimintaa merkittävästi. Käyttövelvoitteen vaikutus nykyisiin in house -yhtiöihin tulee selvittää. Lisäksi olemassa oleva palvelutuotanto tulee huomioida, jotta vältetään päällekkäisyyksiltä ja palvelukeskukselle asetetut (kustannussäästö)tavoitteet voidaan saavuttaa. On tärkeää, että saadaan luotua kansallisesti ja alueellisesti yhdenmukaisia, yhteiskäyttöisiä ja erityisesti yhteentoimivia järjestelmiä. Palvelukeskuksen toiminnan tulee olla kannattavaa, mutta toisaalta on kuitenkin vielä tarkemmalla tasolla varmistettava, että olemassa oleva markkina- ja kilpailutilanne ei häiriinny.

Maakuntien toimintojen ja palveluiden kehittämisen tulee tapahtua lähellä toimintaa, joten on oleellista, että jokaisella maakunnalla sen koosta huolimatta on realistiset vaikutusmahdollisuudet palvelukeskuksen toimintaan. Tästä ja siihen liittyvästä asiakasneuvottelukunnasta tulisi säätää asetuksessa tarkemmin.

2 § Palvelukeskuksen tehtävät ja yhteisten palveluiden järjestäminen

Vimanan rooli maakuntien toiminnan käynnistämisessä ja tehtävänsiirroissa on tarpeellinen, mutta palvelukeskuksen tehtäviksi on suunniteltu laaja kokonaisuus ICT-tehtäviä ja -palveluja, joita nykyisten organisaatioiden in house -yhtiöt hoitavat tällä hetkellä. Kyseisten yhtiöiden, työnjaon ja ohjausmallin roolia tulee tarkentaa. Lisäksi valtakunnallisten toimijoiden keskinäinen rooli jää paikoin epäselväksi. Esimerkiksi SoteDigin, Vimanan ja Kelan välinen työnjako edellyttää tarkentamista. Nykytilanteeseen vedoten Vimanan roolia voisi alkuvaiheessa keskittää valtakunnallisiin ICT-ratkaisuihin esimerkiksi perustietotekniikan sijaan. Palvelukeskuksen hankkeiden aikataulujen realistisuus tulee arvioida ja teettää riskikartoitus, jottei maakuntien toimintakyky vaarannu. Palvelukeskuksen roolia voisi tarkentaa uudelleen maakuntien toiminnan käynnistämisen jälkeen.

Palvelukeskuksen tavoitteena on erityisesti perustietotekniikkakustannusten alentaminen, joten olisi oleellista selvittää ja vertailla, miten siihen liittyvät tehokkuushyödyt olisivat saavutettavissa nykyisten in house -yhtiöiden tehokkaammalla hyödyntämisellä ja vapaaehtoisilla kansallisilla yhteishankinnoilla. Yhteisiä palveluja tarkasteltaessa epäselväksi jää kenellä on vastuu yhteentoimivasta arkkitehtuurista ja kokonaisuudesta. Lisäksi olisi oleellista, että osaamista hajautettaisiin kaikkiin maakuntiin. Käyttövelvoitteen sijaan tulisi arvioida myös tilannetta, jossa Vimana tarjoaisi maakuntien näkökulmasta houkuttelevia nykyaikaisia ja kustannustehokkaita ratkaisuja, joita maakunnat voisivat hyödyntää omien tarpeidensa mukaisesti. Kaiken kaikkiaan asetuksessa mainituille palveluille olisi oleellista rakentaa muutospolut, prioriteettilistaus, käyttöönottoa ja käyttöä tukevia palveluita sekä niihin liittyviä asiantuntijapalveluita.

Vimanan toiminta tulee olla asiakaslähtöistä ja vastata maakuntien tarpeisiin. Päättävällä tulisi olla lähellä toimintaa ja maakuntien erilaisuus tulisi huomioida palveluvalikoimassa. Asiakasneuvottelukunnan roolia tulee korostaa, jotta maakunnilla on mahdollisuus vaikuttaa Vimanan päätöksiin sekä palveluvalikoimaan. Ohjausmallia pitäisi arvioida myös lähtökohdasta, jossa

eri maakunnilla tai maakunnilla ja valtiolla on toisistaan poikkeavat käsitykset Vimanan roolista ja tehtävistä. Asetusluonnosta tulisi myös peilata maakuntien järjestämisvastuuseen sekä valmisteilla olevaan tiedonhallintalakiin esimerkiksi kokonaisarkkitehtuurityön näkökulmasta.

3 § Yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut

Yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut tulisi määritellä tarkemmin. Esimerkiksi perustietotekniikkapalvelut tulee kuvata yksiselitteisesti. Vimanan ja alueellisten in house -yhtiöiden tulisi toimia yhteistyössä, ja näiden työnjaot ja roolit tulisi arvioida palvelukohtaisesti. Maakunnissa olevaa osaamista ja malleja kannattaa hyödyntää mahdollisuuksien mukaan. Yhteiset säännöt ja linjaukset tulisi esittää selkeästi. Luonnoksessa mainitut ”tarkoituksenmukaisella tasolla” toteamukset esimerkiksi idM:ään liittyen kaipaavat tarkennusta. Esitettyjen palvelujen laajuutta ja merkityksellisyyttä tarkasteltaessa maakunnan näkökulmasta erityiseksi huolenaiheeksi nousee jatkuvuuden hallinta, palveluprosessin eheys ja häiriötön toiminta. Kustannukset eivät saa nousta verrattuna nykyisten organisaatioiden tasoon ja siirtymäaika nykyisistä ratkaisuksista tulee olla realistinen.

4 § Yhteiset integraatiopalvelut

Käsitteet rajapinta, integroituminen ja integraatio tulisi tarkentaa. Yhteiset integraatiopalvelut, joilla asiakkaat liittyvät SoteDigi Oy:n kehittämiin ja tarjoamiin sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisiin palveluihin, vaativat tarkennusta. Mikä on Kanta-palveluiden, kansallisen palveluväylän, Sote-integraatioalustan ja UNA-ytimen rooli suhteessa yhteisiin integraatiopalveluihin? Kokonaisuus ja yhteinen arkkitehtuuri tulee ottaa huomioon. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota, että olemassa olevien in house –yhteistyörakenteiden palvelukykyä ei heikennetä. Kuten edellisessä pykälässä, olemassa olevia palveluja tulisi hyödyntää mahdollisimman paljon, ja kustannustaso ei saa nousta nykyisestä.

5 § Velvollisuus käyttää yhteisiä palveluja

Tarkennusta tarvitaan erityisesti mahdolliseen käyttövelvoitteesta poikkeamiseen erityisolosuhteissa ja siihen millainen menettely tai päätöksenteko tähän liittyy. Maakuntalain ja tämän asetuksen mukaan maakunta voi taloudellisesta, toiminnallisesta, teknisestä tai muusta vastaavasta perustellusta välttämättömästä syystä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muita kuin asetuksessa tarkoitettuja yhteisiä palveluja. On oleellista varmistaa, että maakuntalaki ja käyttövelvoitukseen liittyvä asetus ovat linjassa keskenään. Tulisi pohtia pitäisikö poikkeustilanteita alkuvaiheessa tarkastella maakuntien eduksi, ja linjata selkeä aikataulukehys. Kuten edellisissä pykälissä Vimanan, SoteDigin, alueellisten in house -yhtiöiden ja maakuntien oman toiminnan välinen työnjako edellyttävät tarkentamista.

Käyttövelvoitteessa tulisi huomioida tilanne, jossa Vimanen palvelut eivät ole käytettävissä suunnitellussa aikataulussa, koska täysin uusien kansallisten ratkaisujen hankinta ja käyttöönotto on haastavaa vuoteen 2021 mennessä. On laadittava varasuunnitelma, jotta maakuntien palvelujen toimintaympäristö on turvattu. Alkuvaiheessa tulisi harkita mahdollisimman paljon toimintavarmojen olemassa olevien ratkaisuiden hyödyntämistä. Käyttövelvoitetta tulee vielä uudelleen tarkastella hankintalain näkökulmasta.

Esityksessä tulisi kiinnittää huomiota in house -toimijan suhteesta käyttövelvoitteeseen. Voiko in house -toimija hankkia palveluita palvelukeskukselta, mutta siihen ei kohdistu käyttövelvoitetta? Myös in house -toimijan ja palvelukeskuksen rooli jää epäselväksi. Hankinta- ja kilpailutilanteet näiden välillä tulee tarkentaa. Huomiota tulee kiinnittää määräysvaltasuhteeseen ja siinä yhteydessä käyttövelvoitteeseen. Huomiota tulisi kiinnittää myös palveluvelvoitteen ohjaavuuteen suhteessa toimintaan. Lähtökohtana tulisi olla, että toiminta ohjaa ICT:tä. Käyttövelvoite voi johtaa siihen, että ICT alkaa johtaa toimintaa. Lisäksi on epäselvää koskeeko käyttövelvoite valinnanvapauden piiriin kuuluvia maakunnan liikelaitoksen sote-keskusta tai suun terveydenhuollon yksiköitä. Tässä yhteydessä on huomioitava, että yksityisellä puolella ei ole vastaavaa velvoitetta näiltä osin ole. Kasvupalvelujen kokonaisuus tulee myös tarkentaa Vimanen roolin osalta, ja huomioida se tiedon hallinnan sekä tiedolla johtamisen kannalta.

6 § Palvelujen tuottamisen vaatimukset ja yhteen toimivuus

Palvelukeskukselle tulee asettaa palvelutasovaatimukset ja mittarit, jotta voidaan varmistaa luonnoksessa mainitut kustannustehokkuus, suorituskyky, toimintavarmuus, käyttäjäystävällisyys, esteettömyys ja saatavuus tasapuolisesti jokaisessa maakunnassa. Tulevilla maakunnilla tulee olla vaikutus- ja ohjausmahdollisuus palvelukeskuksen johtamiseen ja toimintaan.

Vimanen palveluvalikoimaa tulisi priorisoida ennen maakuntien käynnistymistä, sillä nykyiset in house -yhtiöt ovat jo kilpailuttaneet kattavasti esimerkiksi perustietotekniikkapalveluja. Koska maakuntien lähtötilanteet ovat erilaiset, tässä yhteydessä mahdollisia volyymihyötyjä tulisi arvioida tarkemmin. Oleellista on keskittyä esimerkiksi valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hyödynnettävien ICT-ratkaisujen jatkuvuuden hallintaan.

Asetuksessa ei ole mainittu tietoturvallisuutta ja varautumista koskevia vaatimuksia. Nämä tulisi käsitellä omana pykälänä. Tulisi selvittää, koskeeko käyttövelvoite korkean varautumisen ja turvallisuuden vaatimuksien palveluja (esimerkiksi pelastustoimi).

7 § Käyttövelvoitteen voimaantuloa koskeva siirtymäaika

Tarkoista päivämääristä (1.12.2020 ja 31.12.2022) huolimatta siirtymäajat ovat epäselvät ja riittämättömät. Käytännössä siirtymäaikojen tulisi olla huomattavasti pidemmät.

8 § Voimaantulo

Edelliseen pykälään viitaten voimaantuloa tulisi porrastaa laajemmin. On huomioitava, että maakuntien ICT:hen liittyvät resurssit saattavat olla varsinkin alkuvaiheessa rajalliset, jolloin pyritään toteuttamaan välttämättömät toiminnot, kuten esimerkiksi Digi-yhtenäis[ohjaus]politiikan luonnoksen yhteenvedossa todettiin. On paljon valtakunnallista kehitystyötä ja kärkihankkeita, joihin maakunnat osallistuvat oman tietohallinnon, järjestelmäkokonaisuuden ja infrastruktuurin rakentamisen lisäksi. Kuten asetuksen esitysluonnoksessa esitellystä Gartnerin selvityksestä käy ilmi, ICT-kenttää tulee yhtenäistää kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Kuitenkin maakunnan näkökulmasta eteneminen tulisi vaiheistaa, sillä kansallinen yhtenäistäminen olisi merkittävästi sujuvampaa, mikäli maakunnat olisivat ensin sisäisesti yhtenäisiä. Kansallisiin palveluihin siirtyminen on haasteellista samanaikaisesti, kun alueellinen infrastruktuuri on vielä rakentamatta ja järjestelmät konsolidoimatta. Porrastettuna toimeenpanosuunnitelma ja sen aikataulu vaikuttaisivat realistisemmilta.

Perttula Arttu
Satakunnan maakuntauudistus - Satakuntaliitto