

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

Yleisesti

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta asiakokonaisuus huomioiden. Yleisenä arviona Kuntaliitto pitää tärkeänä, että asianomaista huomiota kiinnitetään rakentuvien maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtäviin sekä sen toimittamiin palveluihin. Tarvittavat liityntäpalvelut tulee toteuttaa yhteisillä pelisäännöillä harmonisoidusti välttäen päällekkäistä tekemistä hyödyntäen soveltuvin osin keskitettyä osaamista. Tavoitteena konkreettiset säästöt ja hallinnollisten rakenteitten keventäminen. Tavoitteitten aikaansaamiseksi tulee olemassa oleva palvelutuotantoympäristö huomioida tarpeellisin osin.

Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että saadaan kansallisesti yhdenmukaisia ja yhteentoimivia järjestelmiä. Sekä mahdollistaa alueellinen ja seudullinen yhteyskäyttö julkishallinnon sähköisen asioinnin palveluita kehitettäessä ja käyttöönottaessa.

2.1 Maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen perustaminen ja toiminnan lähtökohdat

Maakuntien ICT-valmistelu sekä alueellisesti että kansallisesti tulee edetä suunnitelmallisesti, jotta uudistuksen hallittu toimeenpano voitaisiin turvata ja jotta jokainen toimija pystyisi hoitamaan maakuntien toiminnan käynnistämisen ja tehtävänsiirtojen onnistumisen edellyttämät kriittiset asiat kuntoon. Tässä prosessissa maakuntien näkökulmasta Vimana nähdään toimijana tarpeelliseksi,

mutta sen rooli, työnjako ja ohjausmalli edellyttävät tarkentamista ja selkeyttämistä. Vimaan roolia pitäisi, perustietotekniikan sijaan, ensimmäisessä vaiheessa kohdentaa voimakkaammin valtiohallinnosta maakuntien vastuulle siirtyvien kansallisten ICT-ratkaisujen kokoamiseen.

Lainsäädännön kautta tuleva käyttövelvoite on maakuntien ja Vimaan välisen suhteen näkökulmasta ongelmallinen. Rakentuvan palvelutoimintaympäristön kannalta joustavampi toimintamalli olisi osapuolia sitova osakassopimus. Sopimus mitä asioita ja palveluja milläkin laskutusperiaatteella käsitellään sekä niiden rahoituksesta osana maakuntien ja valtion yleistä neuvottelumenettelyä.

Vimaan, Sotedigin, alueellisten INHOUSE-yhtiöiden ja maakuntien oman toiminnan välinen työnjako edellyttävät tarkentamista. Vimaan roolia tulee myös tarkentaa kasvupalvelu-uudistusta koskien. Kasvupalvelujen asiakokonaisuus suhteessa maakuntien toimintaympäristöön. Tällä on suuri merkitys maakuntien tiedon hallinnan sekä tiedolla johtamisen kannalta, huomioiden eri kasvupalvelutoimijoiden väliset integraatiot. Asioilla tulee olla yhtenäinen ratkaisu.

2.2 Tavoitteet

Maakuntien ICT-ratkaisujen ja valmistelun tilanne vaihtelee alueittain. Maakuntauudistuksen kireän aikataulun johdosta osa ratkaisuista, jotka olisi tarkoituksenmukaista järjestää ylimaakunnallisesti, joudutaan ensivaiheessa toteuttamaan maakunnallisesti. Täysin uusien kansallisten ratkaisujen hankintoja, käyttöönottoja ja yhteensovitusta olemassa olevaan tietojärjestelmäkokonaisuuteen, ei ehditä Vimaan toimesta maakunnissa suorittamaan vuoteen 2021 mennessä. Maakunnissa joudutaan tukeutumaan jo käytössä oleviin ratkaisuihin, joiden toimivuus ja toimintavarmuus voidaan muutoksessa paremmin varmistaa. Tavoitteena tulee olla turvata maakuntien tietojärjestelmätyö sekä tarvittava systemaattisuus suunnittelu-/kehitystyön osalta.

Kansallisella tasolla tulisi uudistuksen alkuvaiheessa keskittyä toteuttamaan asiat, jotka ovat selkeästi maakunnille lisäarvoa tuottavia sekä joiden toteuttamiseen uudistuksen aikataulujen puitteissa liittyvät riskit ovat hallittavissa. Monissa kohteissa tarkoituksenmukaista työnjakoa ja valtakunnallisten toimijoiden roolia tulee tarkastella uudelleen, kun maakuntien toiminnan käynnistäminen ja tehtäväsiirtojen onnistunut toteuttaminen on saatu turvattua ja kun monet maakuntien nykyiset tietojärjestelmäratkaisut ovat niiden elinkaaren päättymisen tai sopimuskauden umpeutumisen johdosta tulossa uusittaviksi.

Asetuksessa on mainittu, että palvelukeskuksen tavoitteen on erityisesti perustietotekniikkakustannusten aleneminen. Maakuntien ICT-menot ovat kokonaisuudessaan n. 650M€, ja kansallisen keskittämisen kautta saavutetaan ko. esitysluonnoksen mukaan pääasiassa

perustietotekniikkaan ja hallinnollisiin tietojärjestelmiin keskittyvän palvelukeskuksen kautta n. 25 % kustannussäästö kokonaiskustannuksiin. Vimaan kautta hoidettavien tehtävien kokonaisarvon ei ole arvioitu yltävän tuolle tasolle. Perustietotekniikkaan liittyvät tehokkuushyödyt on monilta osin saavutettu ja saavutettavissa nykyisten INHOUSE-yhtiöiden tehokkaammalla hyödyntämisellä ja vapaaehtoisilla kansallisilla yhteishankinnoilla.

2.3 Vaikutukset

Vimaan tulisi ensivaiheessa keskittyä valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hyödynnettävien ICT-ratkaisujen jatkuvuuden hallintaan. Perustietotekniikkapalvelut ovat jo nyt hyvin hallinnassa, joten niiden tehostamispotentiaali on suhteellista. Tässä yhteistyö painottuisi ICT-ratkaisuja koskevien sopimuksien uusimiseen. Maakuntien lähtötilanteitten ollessa hyvin erilaisia, volyymihyödyn tavoittelu perustietotekniikkapalveluita vakioimalla voi aiheuttaa jopa suurempia muutuskustannuksia kuin valtakunnallisen yhtenäistämisen kautta saavutettavissa olevat hyödyt. Yhtenäistämisen ja niihin liittyvien hankintojen keskittämisen vaikutukset ICT-markkinoiden toimivuuteen tulisi huomioida osana kustannusten ja hyötyjen kokonaistarkastelua.

3. Esitys asetukseksi

Valtioneuvoston asetus maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallisen palvelukeskuksen tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista

1§ Maakuntien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen valtakunnallinen palvelukeskus

Esityksen mukaan palvelukeskuksen omistajilleen tuottamilla palveluilla ei ole vaikutusta strategiseen päätöksen tasoon. Tästäkin näkökulmasta asiakasneuvottelukunnan rooli korostuu. Maakuntien toiminnan perustuessa enenemässä määrin tiedolla johtamiseen ei voida lähtökohtaisesti olettaa etteikö informaatioteknologian hallinnalla/toteutuksella olisi taktisen tason merkitystä ja sitä kautta välillistä vaikutusta strategisen tason päätöksentekoon.

Maakuntavalmistelun näkemyksen kannalta käyttövelvoite tulee todennäköisesti vaikuttamaan kilpailuneutraaliteettisäännösten vastaisesti markkinoihin. EU:n kilpailu- ja valtiontukisäännöstöihin tulee kiinnittää huomio Vimaan taloudellisen toiminnan kannalta. Lainsäädännön asettamaa käyttövelvoitetta tulee tarkastella ICT-markkinoiden kannalta huomioiden mahdollinen markkinoiden tasapainon häiriintyminen. Ensisijaisesti tulee huolehtia maakuntien toimintaympäristön häiriöttömästä toiminnasta, takaamalla toimintojen jatkuvuus.

Käyttövelvoitteen vaikutus INHOUSE-yhtiöitten nykyiseen toimintamalliin olisi hyvä kirkastaa ("Palvelukeskuksen asiakkaana voi olla myös sellainen maakuntien määräysvallassa oleva yhtiö tai muu yhteisö, jossa muuna omistajan on esimerkiksi kunta.").

Maakuntalain 119§ perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin ainoastaan palvelukeskusten tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista. Asetusluonnoksessa on otettu kantaa myös maakuntien mahdollisuuteen käyttövelvoitteesta poikkeamiseen tavalla, joka ei kuulu asetuksenantovaltuuden piiriin (esim. se että poikkeus on mahdollista vain erityisolosuhteissa ja tilapäisesti sekä otettu kantaa mm. palvelukeskuksen ilmoitusvelvollisuuteen).

2§ Palvelukeskuksen tehtävät ja yhteisten palveluiden järjestäminen

Vimanan roolia perustietotekniikkapalveluiden järjestäjänä on syytä tarkastella myös riskien hallinnan ja toteutettavuuden näkökulmista. Maakuntien perustietotekniikkaratkaisulla voi olla maakuntien toimintojen käynnistyessä jopa 220 000 käyttäjää. Palvelukyvykkyyden ja palvelujen luotettavuuden rakentaminen häiriöttömästi on maakuntien toimintakyvyn kannalta oleellista. Kokonaisuuden kannalta arvioimattomat lisävelvoitteet voivat vaarantaa maakuntien toimintakyvyn.

Ensimmäisessä vaiheessa Vimanan tehtäväkenttää pitäisi perustietotekniikan sijasta kohdentaa valtiohallinnosta maakuntien vastuulle siirtyvien kansallisten ICT-ratkaisujen kokoamiseksi niin, että maakunnat voivat ottaa ne vaivattomasti käyttöön tarjoten työntekijöille ja asiakkaille katkeamatonta palvelua. Vimanan roolin rajautuessa tehtäviin ja palveluihin jotka ovat välttämättömiä toteuttaa kansallisella tasolla ja joidenka toteuttamisiin liittyvät riskit ovat hallittavissa. Vimanan rooli on tukea maakuntien tehtävää yhteisillä ratkaisulla tietoliikennearkkitehtuurissa ja toteuttaa maakuntien toimintaympäristöille soveltuvalla tasolla kansallinen käyttövaltuushallinta (katso tarkemmin 3§) sekä niihin liittyvät yhteentoimivuusmäärittelyt. Kuten myös tukea käyttöönottoa ja tuottaa käyttöä tukeva ohjeistus.

Kaikille maakunnille tarkoitetuille yhteisille palveluille on rakennettava muutospolku ja niihin liittyvät tehtävät priorisoitava. Näissä ratkaisuissa Vimanalla olisi järjestämisvastuu ja mahdollinen alihankinta vastuu. Vimana vastaisi asiakokonaisuudesta asiakasorganisaatioille tuotantoa toteuttaessa kolmannen osapuolen kautta. Vimana voisi järjestää tai kilpailuttaa lisenssejä, perustietotekniikka- ja asiantuntijapalveluita, sähköisiä työtiloja, verkkopalvelu- ja kehittämisalustoja sekä Suomi.fi-palveluiden käyttöönottoa ja käyttöä tukevia palveluita. Maakunnat hyödyntäisivät niitä omien tarpeidensa ja harkintansa mukaisessa laajuudessa ilman sitovaa velvoitetta. Vimanan toteuttaessa toimivia, nykyaikaisia ja kustannustehokkaita ratkaisuja, syntyy maakunnille kannuste siirtä ratkaisujen käyttöön nykyisten ratkaisujen elinkaaren tai sopimusten umpeuduttua. Tehtävät

tulisi kuitenkin valikoida ja priorisoida siten, että näiden edellyttämät panostukset eivät vaaranna aiemmin kuvattuja maakuntien yhteisten ensivaiheen tehtävien toteuttamista.

Maakunnille on tärkeää, että Vimanan toiminta on asiakaslähtöistä ja vastaa maakuntien tarpeisiin. Tässä asiakasneuvottelukunnan tehokas toiminta on välttämätöntä. Maakunnilla tulee olla tosiasiallinen ja suora mahdollisuus vaikuttaa Vimanan strategiaan päätöksiin sekä palveluvalikoiman kehittymiseen. Esitettyyn ohjausmalliin liittyy riski, etteivät valtion ja maakuntien käsitykset Vimanan roolista ja tehtävistä ole yhtenevät. Päättävä valtaa ei saa vielä liian kauaksi toiminnasta. Kokonaisuuden kannalta tulee myös huomioida rakentuvien maakuntien ja kuntien yhteistyö alueellisen palvelurakenteen näkökulmasta.

Edellä esitetty on joustavasti toteutettavissa osapuolia sitovalla osakassopimuksella (kappale 2.1).

Sotedigin ja Vimanan välinen työnjako edellyttää tarkentamista. Sotedigi Oy toimii kiinteässä yhteistyössä Vimanan kanssa siten, että Sotedigi rajautuu kehittämistehtäviin Vimanan huolehtiessa vakiintuneiden ratkaisujen tarjoamisesta maakunnille ja muille asiakkaille. On perusteltua, että Vimana toimii Sotedigin vastuulla olevissa keskitetyissä palveluissa niiden edellyttämien alusta-, infrastruktuuri- ja tukipalveluiden järjestäjänä. Vimanan roolin tulee olla Sotedigin alihankkija ja Sotedigi:llä olisi kokonaisvastuu asiakkaille myös Vimalta alihankkimien palveluiden osalta. Tämä on tärkeää, koska Sotedigin palvelut ovat pääosin jatkuvasti ja vaihteittain kehittyviä, joka edellyttää tiivistä yhteistyötä maakuntien kanssa ja Sotedigiltä valmiutta tietojärjestelmäratkaisujen koko elinkaaren aikaiseen hallintaan.

Maakuntien järjestämisvastuu huomioiden sekä valmisteilla olevan tiedonhallintalain näkökulmasta tarkastellen esityksen mukaisia kehitys- ja suunnittelutyötä sekä asiantuntijapalveluita kokonaisarkkitehtuurityön osalta olisi hyvä kirkastaa. Tiedonhallintalaki määrittelee tiedonhallintayksikön, millä on kokonaisvaltainen vastuu omasta laajennetusta toimintaympäristöstään (organisaation johdolla). Suunniteltujen muutosten tiedonhallintaan kohdistuvien vaikutusten arviointi on merkityksellistä hallinnollisten uudistusten ja tietojärjestelmien uudistusten yhteydessä. Palvelukeskuksen rooli huomioiden luontevampaa sille olisi huolehtia ja ylläpitää ratkaisuarkkitehtuuri tulokulmasta, tarjoten omistajilleen referenssi-arkkitehtuuri tason osaamistaan osana tarvittavaa teknologiahallintaa.

Kokonaisarkkitehtuurin kannalta kysymys arkkitehtuurin mukaisuudesta on ratkaistava. Merkityksellistä niin yleislain (tiedonhallintalaki) kuin erityislakien (Kasvupalveluiden tiedonhallintakokonaisuus, Sote) soveltamisen kannalta. Mahdollistettaessa maakuntien toimintaympäristön tarkoituksenmukainen toiminta ja luotaessa kullekin maakunnalle edellytykset tarvittavan tiedon käyttämiseen sekä hyödyntämiseen tulee maakuntien erilaisuus huomioida myöskin palvelutuotanto tasoisesti.

3§ Yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut

Luonnoksessa esitettyjen palvelujen laajuus ja merkityksellisyys huomioiden Viman rooli maakuntien toimintaympäristön häiriöttömyyden kannalta korostuu (yhteisillä ratkaisulla tietoliikennearkkitehtuurissa, kansallisella tarkoituksenmukaisella käyttövaltuushallinnalla sekä niihin liittyvät yhteentoimivuusmäärittelyt että käyttöönottoa ja käyttöä tukeva ohjeistus). Ensisijaisesti Viman tulee keskittyä valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hyödynnettävien ICT-ratkaisujen jatkuvuuden hallintaan, häiriöttömään toimintaan. Palveluprosessien eheys vaikuttaa palveluiden laatuun sekä käytettävyyteen ja sitä kautta palveluita käyttävien hyvinvointiin.

TEM:n johdolla selvitetään kasvupalvelujen tietojärjestelmien ja digitaalisten palvelujen kehittämistä tukevia rakenteita. Vimanalla olisi tässä selkeä rooli siten, että TEM vastaisi ohjausrakenteesta sekä muut kasvupalvelutoimijat voisivat ohjata ratkaisujen kehitystyötä. Lisäksi tulisi tarkentaa työnjako Sotedigi Oy:n kanssa kasvupalveluiden tietojärjestelmiin ja niiden edellyttämiin integraatoratkaisuihin liittyvissä tehtävissä.

Viman ohella ICT-palveluita maakunnille tarjoavat useat kuntien ja sairaanhoitopiirien omistamat INHOUSE-yhtiöt, joiden omistus on sairaanhoitopiirien osalta siirtymässä maakunnille. Viman ja alueellisten ICT-palveluyhtiöiden yhteistyön tulee olla tiivistä, jossa työnjaot ja roolit arvioidaan palvelukohtaisesti. Yhteistyön mahdollistamiseksi, tulee löytää:

- o hankintalainsäädännön reunaehtojen mukaisia toimintamalleja, joiden avulla Vima voi hyödyntää INHOUSE-yhtiöissä ja maakunnissa olevaa osaamista Viman kokonaisvastuulla olevissa tehtävissä
- o malleja joissa alueelliset INHOUSE-yhtiöt voivat hyödyntää Viman järjestämiä alusta- ja asiantuntijapalveluita omien tehtäviensä tukena

”Käyttövaltuuksien hallinnan tarkoituksenmukaisella tasolla kansallista IdM (Identity Management) järjestelmää hyväksi käyttäen” kaipa kirkastamista. Toteutettaessa paikallisia, alueellisia sähköisen asioinnin palveluita kansalliset tarpeet huomioiden on syytä tarkastella asiakokonaisuutta eri näkökulmista:

- o kansallisten ja alueellisten/paikallisten pelisääntöjen ja linjausten selkeytys
- o sähköisen tunnistamisen, todentamisen ja valtuuttamisen toiminnallisuuksien käyttö julkishallinnon organisaatioilla
- o toteutettavan kansallisen IdM järjestelmän rooli
 - valtionhallinto (Yhteiset Palvelut: KELA, Vero, VRK, ...)
 - maakunnan toimintaympäristö (alueellinen/paikallinen)

- kunnan toimintaympäristö (paikallinen)

- o palvelutuotanto - mahdollistettaessa palveluita maakuntia ja kuntia koskeviksi
- o yhteiskäyttöisyys ja yhteistoiminta kuntien kanssa
- o palvelut, kansalaiset, kansalaisten tunnistautuminen/todentaminen/valtuuttaminen

Kansallisen IdM järjestelmän toiminnallisuuksia suunniteltaessa on syytä kiinnittää huomio-ta myös seuraaviin asioihin (ratkaisun/ratkaisujen joustavuuteen sekä skaalautumiseen tarpeitten ja palveluitten kehittyessä):

- o tiedonhallintalaki määrittelee tiedonhallintayksikön, minkä on arvioitava asiankäsittely- ja palveluprosessien tietojenkäsittelyyn liittyvät tarpeet sekä suunniteltava tavat joilla tietoaineistot muodostuvat tietovarantoihin
- o tietosuoja - maakunnan konsernihallinto toimii rekisterinpitäjänä
- o maakunnan konsernihallinnon tasolle tunnistetut kyvykkyydet (maakuntien kokonaisarkkitehtuurityö) - esim. tiedonhallinta, tietohallinto, riskienhallinta, tietoturva

Tunnistetun käyttäjän linkittäminen asiakkaaseen ja siihen liitettävästä asiakastiedosta saa hyötyä liiketoimintaa kehitettäessä maakuntien konsernihallinnon tasoisesti.

4§ Yhteiset integraatiopalvelut

Kappaleessa esitetyt integraatiopalvelut joita Vimana järjestäisi ja ylläpitäisi

- o momentti-1 (julkisen hallinnon yhteiset sähköisen asiainnin tukipalvelut - esim. Suomi.fi-palvelukokonaisuus)
- o momentti-2 (valtion viranomaisten tuottamat ja tarjoamat kansalliset ja yhteiset tietojärjestelmäpalvelut - esim. Kasvupalvelut, Yhteiset Palvelut)
- o momentti-3 (Sote-Digi Oy kehittämiskeskuksen kehittämät ja tarjoamat palvelut)

Vimanan tarjotessa tukea liittymisiin, käyttöönottoihin, jatkuvan palvelun ylläpitoon sekä huolehtisi julkishallinnon käytänteitten mukaisesti yhteisestä arkkitehtuurista palvelukokonaisuuksia toteutettaessa (ratkaisuarkkitehtuuri taso). Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämä on linjassa Vimanan roolin kanssa, keskittymistä valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hyödynnettävien ICT-ratkaisujen jatkuvuuden hallintaan, tukeen ja toteuttamiseen.

Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota ettei kansallisen integraatioarkkitehtuurin ja eri integraatoratkaisujen (Kanta-palvelut, kansallinen palveluväylä, Sote-integraatioalusta, UNA-ydin) kokonaisuudesta ole olemassa suunnitelmaa. On myös syytä huomioida, että ohjelmistollisten rajapintojen (API-rajapinta) yleistyessä julkishallinnon sähköisiä palveluja toteutettaessa on käsitteisiin rajapinta, integroituminen ja integraatio kiinnitettävä huomiota. Maakunnan toimintaympäristön toimivuuden ja kuinka maakunta järjestämisvastuutaan toteuttaa eri palvelukokonaisuuksien kannalta on merkityksellistä millä eri tasoilla integroitumista toteutetaan ja miten.

5§ Velvollisuus käyttää yhteisiä palveluita

Epäselvää edelleen koskeeko käyttövelvoite laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia maakunnan liikelaitoksen Sote-keskusta tai suun terveydenhuollon yksiköitä. Mahdollistaa kyllä, mutta ei voida velvoittaa palvelukeskuksen palveluiden käyttöön (vastaavaa velvoitetta ei yksityisillä palveluntarjoajilla näiltä osin ole).

Muuta palautetta

Maakunnille tulee taata tarvittava kyvykkyys säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tässä tapauksessa osaamisesta huolehtiminen on jatkuvaa ja systemaattista toimintaa.

Ylikoski Jari
Suomen Kuntaliitto ry