

06.11.2012

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto
MAA tähän

Viite VM 19.10.2012, nro VM 155:00/2011

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO EHDOTUKSESTA" JULKISEN HALLINNON ICT:N HYÖDYNTÄMISEN STRATEGIA 2012 - 2020"

Pyydettyinä lausuntona valtiovarainministeriön johdolla valmistellusta valtionhallinnon ja kuntasektorin yhteisestä tieto- ja viestintäteknikan (ICT) hyödyntämisen strategiasta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa hallinnonalansa osalta seuraavan.

Yleistä

Tämä on ensimmäinen valtionhallinnon ja kuntasektorin yhteinen tieto- ja viestintäteknikan hyödyntämisen strategia. Tehtävä on ollut vaativa ja on merkittävä saavutus, että se on saatu laadittua. Alueen laajuuden vuoksi strategia on varsin yleisellä tasolla, tämän vuoksi monet asiat tarkentuvat vasta toimeenpanon tasolla.

Strategian valmisteluun on osallistunut hyvin laaja joukko asiantuntijoita ja päättäjiä. Tämä varmasti tukee sitoutumista strategiaan ja sen toimeenpanoa.

Strategiassa esitetty visio edellyttää toiminnan ja palvelujen kehittämistä, mutta strategiassa korostuu voimakkaasti teknologinen näkökulma. Strategiassa kuvataan lähinnä sitä, miten teknologialla voidaan tukea kehittämistä ja prosesseja, mutta siinä ei juurikaan oteta kantaan toiminnan ja palveluiden kehityksestä seuraaviin ICT:n tavoitteisiin tai linjauksiin. Tekstissä todetaan hyvin, että johdon ja tietohallinnon yhteistyön tulee olla kehittämisessä saumatonta ja julkiset palvelut tulee kyetä tuottamaan organisaatorajat ylittävinä prosessina. Tietohallintolain mukainen kokonaisarkkitehtuurimenetelmä on väline tähän, mutta strategiassa olisi syytä painokkaammin nostaa esiin toiminnan johtamisen ja kehittämisen yhteyttä ICT-kehittämiseen.

Useita tärkeitä Julkict-strategiaan vaikuttavia hankkeita on käynnissä. Toimintaympäristön ja nykytilan kuvauksessa mainitaan tällaisia, kuten

- kunta- ja palvelurakennemuutosten ICT-muutostukiohjelman valmistelu
- valtion ylimmälle johdolle ja turvallisuusviranomaisille luotava korkean varautumisen turvallista tietoliikenneverkkoa ja verkkopalveluita toteuttava TUVE-hanke
- Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe)
- TORI-hanke



Strategian viimeistelyssä ja toimeenpano-ohjelmassa nämä tulisi nivoa saumattomasti yhteen.

Strategiassa ei käsitellä eri hallinnonalojen merkittävimpiä hankkeita tai ohjelmia, kuten Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuhteen (Kaste). Erityisesti Kaste ohjelman osaohjelma *V Tieto ja tietojärjestelmät saatetaan asiakkaiden ja ammattilaisten tueksi* sisältää paljon tähän strategiaan liittyviä tehtäviä.

Muista merkittävistä käynnistä olevista hankkeista voisi mainita vielä tietoturva-asetuksen toimeenpanon. Tietoturvasuhteen toteuttamisen vaatimat muutokset ja kustannukset tulevat olemaan merkittäviä lähivuosina.

Olisi tärkeää, että myös nämä hankkeet ja niistä saadut kokemukset otettaisiin huomioon strategian toimeenpano-ohjelman laadinnassa.

Strategian toimeenpano-ohjelman ja toteuttamisen aikataulu on erittäin tiivis. Tämä voi olla resurssien käytön kannalta haastavaa. Aikaisemman valtionhallinnon ICT-strategian ”Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä” ongelmat ovat liittyneet erityisesti toimeenpanoon, eivät niinkään itse strategiaan. Olisi toivottavaa, että aikaisempien strategiaprosessien kokemuksia hyödynnettäisiin tämän strategian toimeenpanossa.

Yksityiskohtaisia kannanottoja strategiaehdotukseen

1 Julkisen hallinnon ICT: toimintaympäristö ja nykytila

1.1 Toimintaympäristön muutostekijät

Mainitut muutostekijät ovat varsin yleisiä ja niiden vaikutusta strategiaan on vaikea jäljittää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta suomalaisessa toimintaympäristössä on erityispiirteitä, jotka voisivat olla esille tuomisen arvoisia. Suomessa lähtökohtana on, että toimivat ja turvalliset julkisen hallinnon palvelut ovat tasapuolisesti kaikkien saatavilla. Tällä on merkittäviä vaikutuksia, kun otetaan huomioon olosuhteiden erilaisuus maan eri osissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon nykyinen palvelurakenne Suomessa. Esimerkiksi valtakunnallisilla tietojärjestelmäpalveluilla, kuten Kansallinen Terveystietokanta (KanTa) autetaan tasapuolisesti maan eri alueilla kuntia, kuntayhtymiä ja yksityisiä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajia ja heidän asiakkaitaan muutostilanteissa.

1.2 ICT:n hyödyntäminen julkisessa hallinnossa

Luku käsittelee hyödyntämistä vahvasti kansalaisten tai loppukäyttäjien näkökulmasta. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että julkisessa hallinnossa on paljon toimintaa, jolla ei ole suoraa yhteyttä loppukäyttäjisiin.



1.3 Valtion ja kuntien tietohallinnon nykytila

Luvun käsittelytapa on varsin ValtIT- ja KuntaIT-painotteinen. Nykytilan osalta voisi kuvata myös hallinnonalojen tietohallintoa, erityisesti jos strategiassa myöhemmin otetaan vahvemmin kantaa VM:n ja keskitettyjen palveluiden rooliin.

Kuvauksen näkökulma on kovin suppea, painottuen pelkästään kustannuksiin.

2 Visio, tavoitetila ja linjausalueet

Visio 2020

PALVELUT JA TIEDOT KÄYTÖSSÄ

Käyttäjän tarvitsemat palvelut ja tiedot saatavilla ja käytettävissä helposti ja turvallisesti

Julkisen hallinnon organisaatioiden, yritysten ja käyttäjien yhteistyöllä kehityksen kärkeen

Tämä visio soveltuu koko julkiselle hallinnolle ja sisältää olennaiset asiat. Visio on parhaimmillaan selkeä kuva tilanteesta, jolloin visio on saavutettu.

Esitetty visio vahvistaa nykyisen etenemisen mukaista tahtotilaa. Visio voisi kuitenkin olla tavoitteellisempi ja innovatiivisempi.

Visiossa annettu lupaus siitä, että palvelut ja tieto vastaavat käyttäjien tarpeita on hyvä ja kannatettava. On kuitenkin muistettava, että suoraan kansalaisille tuotettujen palvelujen lisäksi, julkinen sektori tuottaa suuren määrän palvelua kansalaisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin varmistamiseen taustalla muilla keinoin. Samoin tuotetaan tietoa yhteiskunnan päätöksentekoa varten.

Vision tarkemmassa kuvauksessa sekä muuallakin strategiassa on muutamia kohtia, jotka viittaavat siihen että julkisella hallinnolla ei olisi omaa palveluiden ja järjestelmien toteutusta. Esimerkiksi lause *Julkisen hallinnon oman osaamisen tulee olla riittävä kehittämisen ohjaamiseen ja hankintojen suorittamiseen*, jossa ei mainita toteutukseen liittyvää osaamista. Tämän linjauksen osalta strategian tahtotilaa tulisi selkeyttää.

”Kehittämisen nopeus on eri tasoilla erilaista”

Tietojärjestelmätasojen eriyttäminen kuvan 3 mukaisesti selkeyttää kehittämistä. Tässä yhteydessä olisi syytä korostaa kokonaisarkkitehtuurin ja julkisten, avointen rajapintojen merkitystä.

Vision mukaan tavoitetilassa julkisen hallinnon palvelujen käyttäjät voivat halutessaan toimia myös palvelujen kehittäjinä. Tällainen ”innovaatiotoiminnan demokratisointi” olisi tervetullutta, mutta edellyttää varsin suuria muutoksia



nykyiseen ICT-palvelujen toteuttamistapaan. Kuvassa 3 kuvatut tietojärjestelmätasot ovat oikea suunta tähän tavoitteeseen. Tällä hetkellä kuitenkin julkisen hallinnon ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien nykytilanne on sellainen, että käyttöliittymä, toimintalogiikka ja tietovarantokerrokset eivät ole toisistaan selkeästi erotettuja.

Ehdotuksessa tuodaan hyvin esiin, että perustan luo tietovaranto, jonka määrittämiä muutetaan harkiten. Tietovarannossa on esimerkiksi mukana arkaluonteisia tietoja, joita säädellään erikseen.

3 Strategian linjausalueet

Linjausalueet

1. *Palveluinnovaatioiden ekosysteemi*
2. *Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö*
3. *Kyky hyödyntää ICT:tä*
4. *Selkeät tietohallinnon rakenteet*
5. *Toimintavarma ja kustannustehokas ICT-infrastruktuuri*

3.1 Palveluinnovaatioiden ekosysteemi

Mukaan on otettu muotitermi, ekosysteemi, joka ei ole täysin yksiselitteinen. Miten ekosysteemiajattelu soveltuu julkishallintoon ja sen ohjausrakenteisiin jää hieman auki. Ekosysteemiajattelu edellyttää uusia toimintatapoja ja sen toteuttaminen on monella tavalla haasteellista. Tätä uutta toimintaa tulisi selkiyttää. Toteuttamisessa tulee esiin monia ratkaistavia asioita

- miten hankkeita kilpailutetaan, jotta ratkaisuja voidaan joustavasti kehittää jatkossa
- kuinka hoidetaan kehitystyön tulosten omistusoikeudet ja sopimukset
- kuka on organisaatorajat ylittävissä palveluprosessissa prosessin omistaja, kuinka prosessia koskevat päätökset tehdään, miten kustannusten jaosta päätetään. Prosessia muuttaessa kustannukset ja hyödyt voivat kohdentua eri tavoin kuin nykyisessä prosessissa.

Strategiassa tulisi tuoda selkeästi esille, että ekosysteemin luominen ja ylläpitäminen vaatii suunnittelua ja johtamista. Kokonaisarkkitehtuuri toimii yhtenä merkittävänä välineenä ekosysteemin suunnittelussa ja johtamisessa.

Sosiaali- ja terveysalalla kehittämistyön heikkoutena on ollut, että yksittäisten hankkeiden tuottamat uudet toimintamallit ja käytännöt olivat jääneet paikallisiksi, eikä niitä ole otettu laajasti käyttöön koko maassa. Lisäksi myös tietoa käytäntöjen ja toimintamallien arvioinnista ja vaikuttavuudesta on ollut huonosti saatavilla. Tätä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan ekosysteemimallilla. THL:ssä on esimerkiksi kokeiltu ekosysteemin luomista Innokylä-hankkeessa. On suositeltavaa, että olemassa olevia rakenteita ja kokemuksia hyödynnetään ekosysteemien edistämiseen tähtäävän linjausalueen toimeenpanossa.



Kansalliset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon tietovarannot ja niihin liittyvät avoimet standardit rajapinnat mahdollistavat sosiaali- ja terveydenhuollon ekosysteemin syntyminen. Jatkossa haasteena onkin kansallisiin palveluihin liittyvien asiakas- ja potilastietojärjestelmien kehittäminen avoimempaan suuntaan. Tässä kehityksessä keskeistä on tietohallintolain mukainen kokonaisarkkitehtuuryö niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla.

Ekosysteemeissä on tärkeää muistaa, että kehitys ja käyttöönotto vievät vain noin 20 % ja palveluiden ylläpito vie noin 80 % elinkaarikustannuksista. Siksi ylläpidon rahoituksen turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää jokaisessa käynnistettävässä hankkeessa.

Strategian toimeenpanon yhteydessä on tärkeää miettiä valtionhallinnon sisällä tuotettujen ICT- palveluiden ja ulkoistettavien palveluiden sisältöjä ja suhteita, jotta tietosuojan, lainmukaisuuden toteutumisen valvonnan ja tietoturvan sekä varautumisen vaatimukset voidaan täyttää. Mikäli hallinnon sisälle jää vain kapea toiminta-alue, ei riittävää osaamispoolia kehity, vaan joudutaan toimittajariippuvuuteen, joka on riski erityistilanteissa. Kansallisesti arvokkaiden tietovarantojen osalta tämä on keskeinen kysymys.

Strategiassa esitetään näkemys, että julkisen hallinnon näkökulmasta alan markkinat ovat toimivat ja sellaisina muodostavat pohjan innovaatioille. Aivan näin hyvä tilanne ei ole tällä hetkellä Suomessa. Tavoite, että myös pk-yritykset voivat osallistua kattavasti ICT-alan kilpailutuksiin on hyvä. Tämä tavoite ja varsinkin innovaatiota tukevan ekosysteemin muodostuminen kuitenkin edellyttää, että julkishallinto muuttaa radikaalisti rooliaan ja ottaa tehtäväkseen toimia tämän kehityksen moottorina. Tässä yhteydessä olisi syytä korostaa avoimen lähdekoodin ratkaisujen hyödyntämistä kehitettäessä tietojärjestelmiä tai hankittaessa tuotteita kuten julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuriperiaatteissa on linjattu.

Ehdotuksessa on esitetty lukuisia muita kannatettavia asioita.

- Pienten nopeiden hankkeiden toteuttamisen edellytyksenä ovat yhtenäinen arkkitehtuuri ja yhtenäiset rajapinnat. Kokonaisarkkitehtuuryö, joka tuottaa näitä, on käynnissä ja siihen pitää pystyä panostamaan riittävästi.
- Kehittämisen yhteydessä mainitaan ketterät menetelmät ja prototyypikehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on hyviä kokemuksia menetelmistä, joilla hankkeiden hallintaa voidaan parantaa. Toimintopistemenetelmä on soittautunut hyväksi työsuojeluhallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä.

3.2 Avoin tieto ja tiedon yhteiskäyttö

”Julkisia tietoja avataan kaikissa julkisen hallinnon organisaatioissa uudelleen käytettäväksi systemaattisesti ja mahdollisimman nopeasti. Tavoitteena on, että keskeisimmät julkisen hallinnon tietovarannot tulee olla avoimesti saatavilla verkosta vuoden 2014 loppuun mennessä, jollei yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, sallassapitoa tai muita tietojen käsittelyn rajoituksia koskevista



säännöksistä muuta johdu. Tietovarantojen tulee olla saatavissa ja hyödynnettävissä koneluettavassa muodossa.”

Avoim data ja tiedon yhteiskäyttö on tärkeinä asioina tuotu hyvin esille strategiassa. Osana terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen tietoarkkitehtuurityötä STM on laatimassa avoimen datan strategiaa, kartoittamassa ja käsittelemässä kohdealueen keskeisiä tietovarantoja ja niiden tietojen avoimuutta ja saatavuutta. Avoimen datan suunnitelmat laaditaan vuoden 2013 alkupuoliskolla. Lisäksi esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on omassa strategiassaan linjannut, että se tavoittelee omien tietovarantojensa tuomista avoimesti saataville huomioiden tietosuoja- ja tietoturvakohdat. Tämän ICT-strategian linjaus vastaa siis jo nyt hallinnonalan toimintamallia.

Haasteelliseksi tehtävän ja aikataulun tekee terveyden ja hyvinvoinnin kohdealueen ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisten tietovarantojen laajuus. Tietojen käytön teknisiä ja lainsäädännöllisiä esteitä on hallinnonalalla aloitettu selvittämään. Hallinnonalalla on jo nyt tiedossa lainsäädännöllisiä esteitä, jotka tulevat hidastamaan kehitystä.

3.3 Kyky hyödyntää ICT:tä

Luvussa tuodaan hyvin esille rakenteiden ja toimintamallin muutokset, jotka vaikuttavat tarvittaviin kykyihin ja osaamiseen. Luvussa voisi vielä harkita miten näiden muutosten vaikutukset otetaan huomioon.

Tieto- ja viestintätekniikka on jo nyt olennainen osa toimintaa. Tällä hetkellä käytössä olevia mahdollisuuksia hyödynnetään vain osittain. Koulutuksessa kannattaa tunnistaa erilaisia käyttäjärooleja ja suunnata niille laajempia koulutuskokonaisuuksia.

Kehittämisessä tulee ottaa huomioon myös se, että julkishallinnossa säilyy riittävä osaaminen kaikilla alueilla. Tällä hetkellä julkishallinnon kehittämistyötä tehdään erittäin voimakkaasti konsulttivetoisesti. Palvelujen ostaminen ja tuotannon seuranta edellyttävät riittävää osaamista. Ostajalla on oltava riittävä ymmärrys asiasta, että hän pystyy erottamaan hyvä ratkaisun huonosta.

3.4 Selkeät hallinnon rakenteet

Ehdotus on hyvin kannatettava, selkeyttämistä tarvitaan. Selkeyttämisessä tulee erityisesti ottaa kantaa valtion ja kuntien roolien selkeyttämiseen ja toimintaan verkostona. Lisäksi tulee selkeyttää valtiovarainministeriön roolia peruspalveluiden ja infrastruktuuripalveluiden tuottajana, hallinnonalojen roolia sekä hallinnonalan sisäistä organisoitumista. Näiden selkeytettävien rakenteiden esille tuominen strategiassa toisi siihen konkretiaa, vaikka linjauksia rooleista ei vielä pystyttäisikään antamaan.



Strategian erityiskysymyksiä

Kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälisen yhteistyö voisi näkyä strategiassa painokkaammin erityisesti EU:n osalta. Kuten strategiassa todetaan, strategiakaudella EU:ssa on valmisteilla lainsäädäntömuutoksia, joka tulevat vaikuttamaan Suomen kansallisiin tietohallinnon menettelyihin. Tämän lisäksi EU:ssa on käynnissä useita sähköistä hallintoa koskevia yhteistyöhankkeita, jotka tulee ottaa huomioon kansallisissa ratkaisuisissa. Tältä osin sanonta, että *Suomi pyrkii vaikuttamaan sekä asetusten että direktiivien sisältöön eduskunnassa hyväksytyjen linjausten mukaisesti*, on hieman ponneeton. Voitaisiinko strategiassa löytää keinoja, joilla parannettaisiin vaikutusmahdollisuuksia.

Ihmisten liikkuvuus, EU- ja muu kansainvälinen toiminta tulee tulevina vuosina laajentumaan, olisi hyvä jo tässä vaiheessa, kun rakennetaan ja kehitetään julkisen hallinnon ICT:tä ottaa selkeästi huomioon myös EU- ja muun hallitusten välisen kansainvälisen yhteistyön edellyttämät tulevat tarpeet. Tämä tarkoittaa ennen muuta, että tiedonkulussa, tiedonvaihdossa ja yhteistyön verkostoinnissa määritetään selvästi myös EU- ja muun hallitustenvälisen kansainvälisen yhteistyön hyvän hoitamisen edellyttämät periaatteet niin, että erityisesti valtionhallinnossa saataisiin aikaan mahdollisimman yhdenmukaiset, luotettavat järjestelmät, jotka ovat soveltuvissa osin kaikille valtionhallinnon virkamiehille avoimia.

5 Strategian toimeenpano

5.1 Toimeenpanon organisointi ja seuranta

Strategian toimeenpano on kriittinen kohta strategian toteuttamisessa. Tähän tulee panostaa riittävästi. Toimeenpanon organisointiin, seurantaan sekä viestintään on esitetty kiitettävä paljon painoa.

5.2 Toimenpiteet

Strategiassa on esitetty käynnistettäväksi kymmenen toimenpidettä. Toimenpiteet ovat vielä kovin karkealle tasolle. Ne ovat laajuudeltaan työmäärältään hyvin erilaisia. Niiden sisältöä ja aikatauluja voidaan arvioida vasta kun strategian toimenpanosuunnitelma on valmistunut.

Yhteenveto

Strategia kattaa keskeiset asiat ja on onnistunut. Laaja valmistelu helpottanee sen toteuttamista. Sisällössä on jonkin verran epätasaisuutta yleisen ja yksityiskohtaisen välillä.



Toimenpiteet ovat vielä varsin karkealla tasolla. Näihin voidaan ottaa kantaa vasta kun toimeenpanosuunnitelma on valmistunut. Tältä osin ei ole vielä mahdollista sitoutua esitettyihin aikatauluihin ja kustannuksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa olla aktiivisesti mukana strategian toimeenpanossa ja tarjoaa omalta osaltaan osaamista ja resursseja strategian toimeenpanoon.

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukee

Tietohallintopäällikkö



Antero Taimiaho

TIEDOKSI

STM:n osastot ja erilliset tulosryhmät
Hallinnonalan virastot ja laitokset

