



Kunta- ja aluehallinto-osasto
Maakuntatieto-ohjelma

Maakuntatieto-ohjelman loppuraportti v. 1.0

Sisällys

1	TIIVISTELMÄ JA YHTEENVETO	3
2	OHJELMAN KUVAUS	5
2.1	Tavoitteet	5
2.2	Organisointi	5
2.3	Aikataulu	5
3	OHJELMAN TUOTOKSET	6
3.1	Valmistuneet tai keskeneräisinä julkaistut suunnitelman mukaiset tuotokset	6
3.2	Valmistuneet tai keskeneräisinä julkaistut ohjelman aikana päätetyt lisätuotokset	6
3.3	Tekemättä jääneet suunnitelman mukaiset tuotokset	7
3.4	Ohjelman aikana huomautet uudet toteuttamattomat tuotostarpeet	7
4	ARVIO OHJELMAN ONNISTUMISESTA	8
4.1	Huomiot ohjelman organisoitumisesta ja työskentelystä	8
4.2	Huomiot ohjelman tuotoksista	11
4.3	Opiksi tulevien hankkeiden läpiviemiseksi	12
5	EHDOTUKSET JATKOTOIMIKSI	13

1 Tiivistelmä ja yhteenveto

Maakuntatieto-ohjelma käynnistettiin marraskuussa 2017. Maakuntatieto-ohjelman tarkoituksena oli rakentaa perusteet maakuntia koskevalle julkisen hallinnon tiedolla johtamiselle ja sitä tukevalle tiedonhallinnalle. Tavoitteena oli lisäksi tuottaa yhtenäinen tietopohja, joka olisi sujuvasti ja tarpeenmukaisesti käytettävissä maakuntien palvelujen järjestämisessä sekä tukisi vaikuttavaa ja kustannustehokasta ohjausta ja johtamista. Ohjelman toimenpitein oli tarkoitus varmistaa, että ohjelmassa koordinoitavat hankkeet saavuttavat sekä maakunta- ja sote -uudistukselle että digitalisaatiolle asetetut hallituksen tavoitteet yhteisen tiedonhallinnan näkökulmasta.

Maakuntatietieto-ohjelmassa tehtiin selvitys maakuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden tuottamisessa, järjestämisessä ja ohjauksessa tarvittavan tiedon hyödyntämisen asiakasnäkökulmasta. Selvityksessä tarkasteltiin eri rekisteri- ja tilastoviranomaisten roolia, tehtäviä, palveluita ja rahoitusta maakunnan vastuulla olevien palveluiden näkökulmasta.

Ohjelmassa koottiin valtion maakuntien välisessä ohjauksessa käytettävät mittaritot muista hankkeista (SoTe KUVA ja MAKUVAKU) ja ministeriöistä. Mittaristoa valmisteltiin maakuntien tilannekuvan sekä valtion ja maakuntien välisen neuvotteluprosessin käyttöön. Samoin maakunnille määriteltiin yhteiset taloushallinnon määrittelyt ja tietomallit koskien tilejä, palveluita, talousarvion, tilinpäätöksen tietojen muodostamista ja talousraportointia.

Ohjelmassa valmisteltiin aineistojen siirto-ohjeistusta maakuntiin siirrettävien tietoaineistojen osalta. Ohjeistusta ei viimeistelty siirtyvien aineistojen osalta uudistuksen alarajasta johtuen. Siirtyvät aineistot kartoitettiin ja niistä tehtiin yhteenvedot julkaistavaksi. Lisäksi valmisteltiin suositus maakuntauudistuksen valmisteluorganisaatioiden aineistojen arkistoinnin toimenpiteiksi.

Ohjelmassa tuotettiin ja julkaistiin alustava maakuntien tiedonohjaussuunnitelma ja tiedonohjauksen hallintamalli, mutta se jätettiin viimeistelemättä uudistuksen kariuduttua.

Ohjelmassa tuotettiin tietojohtamisen tietoarkkitehtuuri, jossa muodostettiin yhteinen ymmärrys (maakuntien) johtamisessa, toiminnan ohjauksessa ja toteuttamisessa tarvittavista tiedoista ja tietojen käytön periaatteista.

Ohjelmassa saatiin määriteltyä tiedolla johtamiseen liittyvien maakuntapilottien aiheita yhdessä maakuntien kanssa sekä suunniteltiin maakuntien aluekehittämisen ja talouden tilannekuvatyökalujen käyttöönottoa valtionhallinnossa. Ohjelmassa kartoitettiin tulevia kehittämiskohteita kuten taloushallinnon, paikkatietojen, tiedonhallintalain mukaisen tiedonhallintamallin ja eri johtamistilanteihin liittyvien tietomallien kehittämistarpeita.

Ohjelman koordinaatiotehtävissä seurattiin ja osallistuttiin muiden kansallisten muutosohjelmien ja hallinnonalakohtaisten toimeenpanohankkeiden projekteihin ja vastaavasti ohjelman toteutukseen osallistui henkilöitä muista muutosohjelmista ja hallinnonalakohtaisista toimeenpanohankkeista.

Ohjelman ohjauksesta vastasi asetettu johtoryhmä. Ohjelman ohjaukseen ja viestintää varten ohjelmaan perustettiin hanketoimisto ja hanketoimiston verkosto, joihin osallistuivat vapaasti myös maakuntavalmistelijat.

Johtopäätökset

Ohjelman kokemuksena on, että horisontaalinen ja usean hallinnon tason kattava tietojohdamisen kehittäminen vaatii vahvaa resursointia. Samoin osapuolten sitouttaminen eri hallinnonaloilla ja -tasoilla kokopäiväistä viestintää, jotta osapuolilla olisi riittävät edellytykset muodostaa mielekäs kuva tavoitteista ja edellytettävistä toimenpiteistä.

Tarvetta yhteisille toimintamalleille (tiedon hyödyntämisen prosessit) ja tietomäärityksille (esim. tiedonohjaussuunnitelma, tietomallit) on jatkuvasti riippumatta kulloisista hallinnon rakenteista.

Maakunnille siirtyvien aineistojen siirto-ohjeistusta valmisteltaessa todettiin, että kunnallisten toimijoiden hallussa olevien potilasasiakirjojen ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen omistajuutta, säilytysvastuuta ja rekisterinpitäjyyttä koskevaa lainsäädäntöä on syytä tarkentaa seuraavan mahdollisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan uudistuksen yhteydessä.

Sirpaleisista rekistereistä on syytä siirtyä koko julkisen hallinnon kattavaan tietovarantoajatteluun. Siirtyminen voi olla osa toimintatapamuutosta ja vastuiden siirtoa pikemmin kuin hallinnon organisointia uudelleen.

Keskeisenä johtopäätöksenä on, että ajantasaisen, yhteentoimivan ja oikeellisen tiedon tarve on suuri. Tietotarvetta sekä kattavan ja ajantasaisen tiedon puutetta oli jo uudistuksen valmisteluvaiheessa, jolloin osa uudistuksesta olikin tarvittavan tiedon luomista. Tulevaa varten tarvitaan julkisen hallinnon yhteinen toimintamalli, joilla osapuolet saattavat tietoja toistensa käyttöön eri johtamisen käyttötarkoituksiin.

Maakuntatieto-ohjelman omaan loppuraporttiin on koottu tarkemmat tiedot ohjelman tuotoksista ja osahankkeista. Raportti on saatavissa valmistuttuaan valtioneuvoston Hankeikkunasta.

2 Ohjelman kuvaus

2.1 Tavoitteet

Maakuntatieto-ohjelman tarkoituksena oli rakentaa perusteet maakuntia koskevalle julkisen hallinnon tiedolla johtamiselle ja sitä tukevalle tiedonhallinnalle. Tavoitteena on tuottaa yhtenäinen tietopohja, joka on sujuvasti ja tarpeidenmukaisesti käytettävissä maakuntien palvelujen järjestämisessä sekä tukee vaikuttavaa ja kustannustehokasta ohjausta ja johtamista. Ohjelma varmistaa, että ohjelmassa koordinoitavat hankkeet saavuttavat sekä maakunta- ja sote -uudistukselle että digitalisaatiolle asetetut hallituksen tavoitteet yhteisen tiedonhallinnan näkökulmasta.

Tarkemmin tavoitteista voi lukea ohjelman asettamispäätöksestä, toteutussuunnitelmasta ja ohjelman alasajosuunnitelmasta.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kariutumisen jälkeen ohjelman tavoitteena oli tehdä keskeneräiset tuotokset loppuun 6/2019 mennessä ja keskeyttää uusien tehtävien valmistelu.

2.2 Organisointi

Maakuntatieto-ohjelma oli osa maakunta- ja sote-uudistushanketta ja raportoi maakunta- ja sote-uudistushankkeen johtoryhmälle ja uudistuksen tilannekukukselle.

Ohjelmalle asetettiin ensin strateginen johtoryhmä ja hanketoimiston johtoryhmä, jotka muutettiin myöhemmin johtoryhmäksi ja sihteeristöksi.

Ohjelmalle perustettiin verkostomuotoinen hanketoimisto ja hanketoimiston asiantuntijaryhmät ohjaamaan ohjelman osaprojektien sisältöä.

Tarkemmin organisoinnista ja ryhmien tehtävistä voi lukea asettamispäätöksestä ja ohjelman toteutussuunnitelmasta.

2.3 Aikataulu

Ohjelman alkuperäinen suunniteltu aikataulu oli 11/2017 – 2/2021.

Ohjelman alasajosuunnitelman mukainen aikataulu oli 11/2017 – 6/2019.

Tarkemmin aikataulutuksesta voi lukea ohjelman toteutussuunnitelmasta ja alasajosuunnitelmasta.

3 Ohjelman tuotokset

3.1 Valmistuneet tai keskeneräisinä julkaistut suunnitelman mukaiset tuotokset

Ohjelmassa tuotettiin ja julkaistiin VN:n julkaisusarjassa selvitysraportti maakuntien tehtäviin liittyvästä tilasto- ja rekisteritoiminnasta sekä tätä koskevista suosituksista.

Maakunnille siirtyvien tietoaineistojen siirto-ohjeistus -projektissa tehtiin maakunnille siirtyvien tietoaineistojen aineistokartoitukset ja niistä laaditaan yhteenvedot 6/2019 loppuun mennessä: ELY-keskusten arkistot, kuntien, kuntayhtymien, sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien sote-aineistot, sekä lomituspalveluiden, maaseututoimen, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon aineistot kunnissa sekä maakuntien liittojen aineistot.

Maakuntien tiedonohjaussuunnitelmasta saatiin valmiiksi TOS:n tietorakenne ja tehtäväluokituksen runko kahdelle tasolle. Joidenkin asiaryhmien osalta saatiin täydennettyä myös asia-, toimenpide- ja asiakirjatason tietoja. Tuotettiin tiedonohjauksen hallintamalli sisältää yhteiset TOS/TOJ -kehittämistehtävät.

Maakuntien tietojohdamishankkeessa tehtiin yleinen tietoarkkitehtuuri: *Yhteisen tietopohjan hyödyntämisen jäsenyys - Konsepti*”, jossa kuvattiin tietoarkkitehtuurivisio, yleinen menetelmä ja tavoitetila johtamisessa hyödynnettävän tiedon tuottamiselle ja hyödyntämiselle. Arkkitehtuurissa kuvattiin tapa muodostaa yhteisen tietopohjan mahdollistava tietoekosysteemi, jonka avulla eri viranomaiset voivat hyödyntää muiden viranomaisten hallussa olevaa tietoa omassa tiedolla johtamisessa ja samalla muotoilla ja antaa tietoja muiden viranomaisten käyttöön.

Ohjelmassa tiivistettiin ja tarkennettiin sote-kuva- ja maku-vaku-ryhmien tekemiä listauksia ministeriökohtaista maakuntien ohjausmittareista maakuntalakehdotuksen 13 §:n mukaisia neuvotteluja varten. Mittarilistaa ei ehditty viimeistellä ja kokeilla ennen uudistuksen kaatumista. Kootut mittarit ovat käytävissä ministeriökohtaisissa ohjausmenettelyissä myös jatkossa, mutta eivät nyt kootun monialaisen kokonaisuuden muodossa.

3.2 Valmistuneet tai keskeneräisinä julkaistut ohjelman aikana päätetyt lisätuotokset

Projektin aikana todettiin tarve tehdä erikseen kuntaorganisaatioille yleinen ohjeistus ja muistutus sote-aineistojen hallinnasta ja kunnostuksesta. Ohje laadittiin 6/2019 loppuun mennessä ja julkaistiin Kansallisarkiston toimesta.

Maakunta- ja sotevalmistelun alasarjoon liittyvänä tehtävänä laadittiin lisäksi maakuntien liitoille suunnattu suositus maakuntavalmistelussa tuotettujen aineistojen talteenotosta ja arkistoinnista. Suositus julkaistiin alueuudistus.fi -sivustolla.

STM:n käynnistämässä lomituspalveluiden kehittämishankkeessa tarvitaan lomitusasioiden päätösasiakirjojen ohjaustietoja, joita oli jo koottu MAKU-TOS:n ao. tehtäväluokkaan. Lomituspalveluiden tiedonohjaussuunnitelma viimeisteltiin 6/2019 loppuun mennessä ja julkaistiin yhteentoimivuusalustalla.

Ohjelmassa tuotettiin esitys Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten arkistojen digitoinnin kehittämiseksi. ELY-arkistojen omistajuutta käsittelevä työryhmä ei ehtinyt aloittaa ennen maakuntauudistuksen peruuntumista, mutta valmistelussa todettiin tarve ELY-keskusten vastuualueiden ja arkistojen yhteisille digitoitinkäytännöille ja digitoinnin tiekartalle.

Ohjelmassa tuotettiin yhteistyössä valtiovarainministeriön Kuntatieto-ohjelman kanssa valmiit JHS-suositukset: maakuntien talousraportointi, tililuettelo, talousarvio- ja suunnitelma, palveluluokitus ja kustannuslaskenta, sekä tehtiin näiden pohjalta alustava versio maakuntien XBRL-taksonomiasta.

Ohjelman aikana toteutettiin yhdessä valtiovarainministeriön Kuntatieto-ohjelman kanssa kunnille ja tulevien maakuntien valmisteluorganisaatioille automaattisen talousraportoinnin koulutusohjelma.

3.3 Tekemättä jääneet suunnitelman mukaiset tuotokset

Maakuntien ohjauksen kokeilu maakuntien tilannekuvan automaattisesta raportoinnista eteni aluekehittämisen mittareiden osalta projektisuunnitelman ja rahoitushakemuksen hyväksymisvaiheeseen. Ohjauksen kokeilu koskien maakuntien talouden tilannekuvaa jäi tekemättä. Rahoitus hankkeen toteuttajalle Valtiokonttorille jäi kohdentamatta uudistuksen kaatuessa ennen rahoitushakemuksen hyväksymistä.

Ohjelmassa jäi tekemättä taloustietojen tietomallien (kunnat & maakunnat) integraation viimeistely. Tarvittava jatkotyö osoitettiin valtiovarainministeriön Kuntatieto-ohjelmalle.

Ohjelmassa suunniteltiin projektiehdotusvaiheeseen asti maakuntien tiedolla johtamiseen liittyviä maakuntapilotteja. Pilottiehdotukset koskivat älykästä hoitosuunnitelmaa/terveyshyötyarviota, tilatietojen hallintaa, digiosallisuutta, ruotsinkielisten palveluiden hallintaa ja sote-palveluiden tiedonhallintaa. Pilotit jäivät toteuttamatta.

3.4 Ohjelman aikana huomattavat uudet toteuttamattomat tuotostarpeet

Palveluihin liittyvän paikkatiedon kehittämiseksi ehdittiin pitää yksi kokous. Asia liittyy yleisen kiinteistö-, rakennus- ja sijaintitiedon sekä palveluiden sijaintitiedon hallintaan. Asia jäi tulevien hankkeiden toteutettavaksi.

Ohjelman aikana tiedonhallintalaki hyväksyttiin eduskunnassa. Siitä tuli uusi suunnitteluvaikeus, tiedonhallintamalli ja tiedonhallintakartta tiedonhallintayksiköille, kuten kunnille ja maakunnille. Ohjelmassa tunnistettiin tarve laatia yhdenmukainen malli tiedonhallintamalliksi ja -kartaksi sovellettavaksi maakunnille. Sama tarve koskee jatkossa myös kuntaorganisaatioita.

Ohjelman aikana todettiin tarve taloussanomarakenteiden yhdenmukaistamiseksi. Yhdenmukaistamisen tarve koskee niin maksuvälitystä, sähköisiä laskuja, kirjanpitoventejä kuin palkanmaksua tai etuuksien kirjausta. Ohjelmassa ehdittiin kartoittaa tarvetta ja asiaan liittyviä kansainvälisiä ja kansallisia sanomarakenteita.

4 Arvio ohjelman onnistumisesta

4.1 Huomiot ohjelman organisoitumisesta ja työskentelystä

Ohjelman organisoituminen

Ohjelman organisoituminen alkoi vuoden 2017 keväällä ja se asetettiin vuoden 2017 lopulla. Työ ohjelmassa alkoi vuoden 2018 alussa ja ensimmäiset projektit saatiin käyntiin huhtikuussa 2018. Kokonaisuuden ohjauksen kannalta tärkeä tietoarkkitehtuurityö saatiin käyntiin vasta vuoden 2018 loppuun mennessä.

Maakuntatieto-ohjelman käynnistyminen kesti suhteessa muuhun maakuntaja sote-uudistuksen valmistelukoneistoon liian pitkään. Maakuntavalmistelu oli jo edennyt kovaa vauhtia ja maakuntavalmistelu odotti kansallisia linjauksia tiedolla johtamiseen liittyen. Näin sateenvarjo-ohjelman paikan löytäminen oli hankalaa, kun valmistelua oli viety jo varsin pitkälle aikaisemmin käynnistyneiden ryhmien ja hankkeiden, kuten SOTE KUVA-työryhmän, toimesta. Maakuntatieto-ohjelman paikka ei ollut riittävän selkeä ja vahva koko uudistuksen kokonaisuudessa.

Ohjelman käynnistyessä sekä ministeriöille että maakuntavalmistelulle ohjelman roolit, tavoitteet ja tehtävät olivat epäselviä suhteessa ministeriöissä ja maakunnissa tapahtuvaan valmisteluun. Erityisesti maakuntavalmistelu odotti, että ohjelma olisi pystynyt selkeästi ja ymmärrettävästi kertomaan, mitä ohjelma tuottaa ja mitä maakuntavalmistelulta odotetaan.

Ohjelman tavoitteet ja konkreettinen tekeminen eivät vastanneet alussa toisinaan. Vasta kun päästiin siihen organisoitumiseen, jolla ohjelma päättyi, alkoi syntyä tuloksia.

Ohjelman resursointi ja sidosryhmien osallistuminen

Ohjelmalla oli täysipäiväisenä vain yksi henkilö. Muut ohjelman valmistelusta ja asiantuntijaryhmien vetämisestä vastaavat sihteeristön jäsenet (9 eri henkilöä vaihtelevan ajan ohjelman aikana) tekivät työtä oman toimen ohella.

Ohjelmassa oli aliresursointia alusta asti, jolloin puutteena oli tarvittavat valmistelun tukiresurssit. Ohjelman resursointia yritettiin korjata ohjelman aikana, mutta siinä ei onnistuttu mm. tehtävämuutosten ja koko uudistuksessa tapahtuneiden muutosten seurauksena.

Ohjelman tueksi olisi heti sen käynnistyksen yhteydessä ollut järkevää muodostaa verkosto maakuntien tiedolla johtamisen valmistelijoista (tämä oli vahva toive myös maakunnista), mutta sitä ei pystytty resurssisyistä toteuttamaan.

Valmistelun aliresursointi näkyi ohjelman tekemisessä alusta asti. Ohjelman valmistelussa olisi pitänyt olla useampia henkilöitä, jotta sen tavoitteet olisi saatu kirkastettua selkeämmäksi ja sovitettua yhteen eri toimialojen jo olemassa olevien tekemisten kanssa. Aliresursointi näkyi myös siinä, että ohjelmasta tuli enemmän selvitys- kuin toimeenpano-ohjelma. Maakunnissa oltiin kuitenkin hyvin konkreettisten asioiden äärellä, jotka olisi pitänyt ratkaista ennen maakuntien käynnistymistä 2021. Maakuntatieto-ohjelma ei pystynyt tuotamaan toivotussa ajassa sellaisia tuotoksia, jotka olisivat tukeneet konkreettista muutoksen toimeenpanoa.

Tarvittavien hanketoimistoon ja asiantuntijaryhmiin osallistuvien sidosryhmien henkilöiden saaminen projekteihin oli hidasta ja aikaa vievää. Koska maakuntauudistuksen valmistelu oli suuritöinen prosessi (säädös- ja muun valmistelun laajuus, monta eri hanketta ja ohjelmaa), oli paikoin vaikeuksia saada ministeriöiden asiantuntijoita osallistumaan, mikä oli Maakuntatieto-ohjelman lisäksi myös muiden valmistelukokonaisuuksien haaste.

Maakuntien valmistelu sekä esimerkiksi SOTE:en liittyvä kansallinen valmistelu sitoivat keskeiset avainhenkilöt niihin välttämättömiin toimiin, jolla olisi varmistettu maakuntien aloitus vuonna 2021. Uudistuksen massiivisuudesta johtuen tähän liittyviä tehtäviä oli erittäin paljon, ja valitettavasti moni joutui asettamaan ne Maakuntatieto-ohjelman projektien edelle.

Maakuntauudistuksen toteutustavasta johtuen uudistuksen toimeenpanossa keskityttiin yhteisen tiedonhallinnan näkökulmasta operatiivisiin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan riittävien ICT-palveluiden aikaansaanti maakunnille niiden aloittaessa toimintansa. Koska Maakuntatieto-ohjelma lähti tekemään työtä strategiselta, järjestelmätoteutuksista riippumattomalta tasolta (ja myöhässä suhteessa teknologisiin valintoihin), ei sidoshankkeissa aina katsottu oleelliseksi osallistua aktiivisesti yhteensovitustyöhön ja näin vaarantaa omien tehtävien toteutusta.

Johtoryhmän ja hanketoimiston asiantuntijaryhmien toiminta

Ohjelman johtoryhmä kokoontui säännönmukaisesti noin kuukausittain. Vakio- muotoisen asialistan mukaisesti käytiin läpi ohjelman osaprojektien eteneminen Hankesalkusta. Lisäksi käsiteltiin yhteensovittavien hankkeiden etenemistä ja eri uudistuksen liittyviin päätöksentekoprosesseihin vietäviä esityksiä. Johtoryhmässä hyväksyttiin ohjelman toteutussuunnitelma ja sen muutokset, sekä hyväksyttiin osaprojektien käynnistäminen ja valmistuneet tuotokset.

Projektien toteutuksen asiantuntijatyön ohjaus tehtiin hanketoimiston asiantuntijaryhmissä. Hankeryhmiin pyydettiin osallistujia valmisteluun liittyvistä valtion ja maakunnittaisista organisaatioista. Projektien raportoinnissa asiantuntijaryhmissä käytettiin Hankesalkkua. Asiantuntijaryhmät kokoustivat tarpeiden mukaisesti.

Hanketoimiston sihteeristö kokousti säännönmukaisesti noin joka toinen viikko. Kokouksissa käsiteltiin Hankesalkun etenemisraportit ja asiat, joiden etenemisestä viestittiin johtoryhmälle. Lisäksi sihteeristössä käsiteltiin eri projektien läpivientiin liittyvät juoksevat asiat ja sovittiin koko ohjelman hallintaan liittyvät juoksevat tehtävät.

Ohjelmassa kyettiin ylittämään ministeriörajat ja tekemään poikkihallinnollista valmistelua. Vuoropuhelu ministeriöiden välillä oli rakentavaa ja parani loppua kohden koko ajan, eli ohjelmassa opittiin tekemään töitä yhdessä ja katsomaan hallinnonalarajojen yli. Erityismainintana tästä maakuntatieto-ohjelman ohjaustietoryhmässä tehty hyvä työ, joka oli jatkoa MAKU/ VAKU -työlle ja jonka toivottiin jatkuvan.

Kaikissa hankeryhmissä osallistumisaste ilmoittautumisista huolimatta ei noussut suureksi, jolloin yksittäisen hankkeen ohjaus jäi suppealle joukolle. Asiantuntijoilla oli paljon päällekkäistä työtä, mikä tuntui vaikuttavan osallistumishalukkuuteen. Tiedonohjausryhmässä ja ohjaustietoryhmässä sitoutuminen oli riittävän laajaa.

Yhteensovituksen onnistuminen suhteessa muiden tahojen omaan ohjaukseen

Ohjelman yhtenä tehtävänä oli toimia eri toimeenpanohankkeiden tietojohdantamisen osa-alueisiin liittyvänä ”sateenvarjohankkeena”, jonka alla voitaisiin yhteensovittaa eri toimeenpanohankkeiden tekemistä.

Maakuntatieto-ohjelma oli suunnitellusti asemoitu valtioneuvoston yhtenäisen ohjauksen, maakuntien järjestämistehtävän valmistelun, hallinnonalojen erillisvalmistelun ja digimuutosohjelman väliseksi yhteisen tietoarkkitehtuurin yhteensovitusohjelmaksi.

Yhteensovitustehtävä oli tarkoitus käytännössä tehdä hanketoimiston asiantuntijaryhmissä, joihin oli tarkoitus saada mukaan asiantuntijoita sidoshankkeista. Kuitenkin asiantuntijaryhmien työ supistui vain ohjelman omien projektien ohjaukseksi.

Ohjelman suhde koko maakunta- ja sote-valmistelun rakenteeseen jäi heikoksi ja epämääräiseksi. Maakunta- ja sote-uudistuksen hankehallinnossa olisi tarvittu kattavampaa kokonaissuunnittelua ja seurantaa. Eri työryhmien ja ohjelmien kokonaisuus ei muodostanut kaikilta osin selkeää kokonaisuutta, jossa yhteisiin tavoitteisiin pääseminen olisi selkeästi sanoitettu ja varmistettu.

Käytännössä Maakuntatieto-ohjelmassa ei käsitelty yhteensovitusasioita, vaan kutakin toimeenpanohanketta ohjattiin erillisesti oman ohjausmallinsa mukaisesti. Tästä seurasi se, että tietoarkkitehtuurivalinnat oli jo pitkälti tehty ennen yhteistä keskustelua.

Valtioneuvoston ohjauksen ja maakuntien järjestämistehtävän valmistelut eivät pystyneet tuottamaan selkeää kuvausta toiminnallisista tarpeista tiedonhallinnalle. Toisaalta taas digimuutosohjelmassa oli kova paine saada pystyyn tarvittavia yhteisiä tietojärjestelmätoteutuksia, eikä myöhään käynnistynyt Maakuntatieto-ohjelma pystynyt vastaamaan sieltä esitettyihin odotuksiin.

Ohjelmalle asetettujen tavoitteiden ja tehtävien suhdetta eri viranomaisten rooleihin ja lakisääteisiin tehtäviin olisi tullut tarkastella huolellisemmin. Osallistujille ei ollut aivan selvää, mihin lainsäädäntöön Maakuntatieto-ohjelmassa käsitellyt asiat liittyivät. Erityisesti SOTE:n alueella valtaosa tiedonhallinnasta liittyy arkaluontoisiin henkilötietoihin, ja tämän vuoksi niiden käsittelystä säädetään hyvin tarkasti. Tämä on vielä korostunut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen astuttua voimaan.

Osana yhteensovitustyötä ohjelmassa olisikin ollut paikallaan heti alusta asti huomioida se, että tietojen käsittelylle on erilaisia reunaehdoja, joiden sisällä on rajallinen liikkumatila. Yksi esimerkki tästä oli se, että maakuntavalmistelua ehdittiin eri puolilla viedä esimerkiksi maakuntien omissa hankkeissa jo varsin pitkälle ennen kuin laajasti ymmärrettiin se, ettei maakunnan eri toimialoilla käsiteltäviä tietoja saa rajoituksitta yhdistellä tunnistusteellisesti.

Sidosryhmille jäi tuntemukseksi, että tietojohdantamisen kokonaiskuva ja -ohjaus puuttui – kuka kertoo, missä mennään ja missä keskustelua käydään yhdessä. Kansallisesti on päällekkäisiä ohjelmia ja hankkeita, jotka eivät keskustele keskenään. Samalla kommunikaatio maakuntiin katsottiin olevan epäselvää, vähäistä ja osin ristiriitaista. Maakuntien valmistelutyö tapahtui monilta osin itsenäisesti, ja oli epäselvää, huomioidaanko maakuntien tekemä työ kansallisessa valmistelussa.

Kansallisen kokonaiskuvan puuttuminen luo riskin siitä, että työtä ei tehdä yhteisellä ymmärryksellä ja viitekehyksellä. Nyt olisi ”viimeinen aika vahvistaa kansallista johtajuutta”, ettei tiedolla johtamisen kokonaisuudesta (erityisesti tiedon johtamisen ja ICT-ratkaisujen osalta) tule tilkkutäkkiä ja Suomeen synny useaa erilaista rakennetta.

Ohjelman toimeenpanossa näkyi, että sote- ja maakuntauudistuksen eri valmistelukokonaisuudet ja -ohjelmat (erityisesti valtioneuvoston yhtenäisen ohjauksen, maakuntien järjestämistehtävän valmistelun, maakuntien viitearkkitehtuurin sekä digimuutosohjelma) eivät olleet täysin synkronoituja keskenään, ja niiden välillä oli pitkään epäselvyyksiä rooleista, tuotoksista ja vastuista.

Uudistuksessa olevat asiakokonaisuudet (sote ja miltei kaikki muut maakunnan kaavaillut tehtävät) olivat keskenään eri raekokoa. Kuitenkin (myös muissa valmisteluissa kuin maakuntatieto-ohjelmassa) näitä käsiteltiin yhtenä kokonaisuutena, joka aiheutti epätasaisuutta eri tehtävälajien ja tietojen välillä, joko niin, että käsiteltiin asioita liian yleisellä tasolla, tai liian yksityiskohtaisesti näkökulmasta riippuen.

Viestintä

Ohjelman viestintään ei ollut omaa resurssia, vaan viestintä oli projektipäällikön ja sihteeristön vastuulla. Osallistujille viestintäkanavina toimivat ohjelman työtila dokumentaatioineen ja projektipäällikön ja sihteeristön jäsenten sähköpostikirjeet. Ulkoisille tahoille VM:n omien sivujen lisäksi viestintäkanavana oli käytössä alueuudistus.fi –sivusto. Lisäksi pidettiin muutama yhteinen tilaisuus ja kirjoitettiin blogi ohjelmasta. Lisäksi ohjelma esiteltiin muiden muutos- ja toimeenpano-ohjelmien tilaisuuksissa.

Ohjelman viestintään olisi pitänyt pystyä panostamaan huomattavasti enemmän heti alusta alkaen, jolloin keskustelu ja tilannetieto ohjelman tavoitteista ja etenemisestä olisi tavoittanut useampia tahoja. Ohjelmaa ei myöskään käyty säännönmukaisesti riittävästi läpi uudistuksen ylimmän johdon kanssa, mikä osaltaan saattoi hidastaa yhteisen ymmärryksen syntyä.

4.2 Huomiot ohjelman tuotoksista

Hankkeen tavoite, eli varmistaa ajantasainen, yhteentoimiva ja oikeellinen tieto eri hallinnonaloilla ja niiden välillä, on ajankohtainen myös jatkossa. Olisi kyettävä rakentamaan julkisen hallinnon yhteinen toimintamalli, jotta toimijat saattavat tietoja toistensa käyttöön eri johtamisen käyttötarkoituksiin.

Haasteista ja kesken jäännistä huolimatta ohjelma tuotti hyviä ja laadukkaita tuotoksia. Tuotokset hyödyttävät todennäköisesti myös tietojohdamisen teeman ympärillä tehtävää valmistelua jatkossa.

Aloitettut ja loppuun saatetut osahankkeet (hanketoimiston ryhmät) ja niiden tuotokset olivat hyviä ja vastasivat todettuun tarpeeseen. Valmistuneista tuotoksista jäi vielä viimeisteltäväksi matkaa toimeenpanoon ja sen konkreettiseen toimeenpanon tukemiseen.

Tietoarkkitehtuuryöissä tehtiin monia hyviä jäsennyksiä, mutta siinä alkuperäinen tavoite kuvata nykytila vuodelle 2021 ja tavoitetila vuodelle 2029 oli kuitenkin reformin konkreettisen toimeenpanon kannalta varsin teoreettinen lähestymistapa. Tehtyä työtä ei ohjelman aikana ehditty jalostaa ohjaukskriteereiksi ja käyttää aiotussa roolissaan ohjaamaan eri vastuutahojen toimeenpanohankkeita.

4.3 Opiksi tulevien hankkeiden läpiviemiseksi

Organisoinnista ja yhteensovituksesta

Lähdettäessä tekemään mittavia monen hallinnon toimialan kattavia reformeja, tulee ylätason hankehallintaan panostaa merkittävästi. Muutoksessa tietojohdaminen tulee nähdä ammattimaisena työnä, joka on resursoitava ja organisoitava osaksi muutosta heti alussa.

Laajoissa hankkeissa on välttämätöntä määritellä ylätason tavoitteet ja aikataulut selkeästi. Tulee muodostaa ymmärrettävä yhteinen tavoitetila ja kuvata se yhteisesti ymmärretyillä käsitteillä. Vain näin tarkempia tehtäviä voidaan jakaa realistisesti niistä vastaaville hankkeille.

Horisontaalisen muutosohjelman on vaikea toimia ja yhteensovittaa eri osapuolten tekemistä, mikäli osapuolet eivät ole osa yhteistä ohjausta. Kehittämistyön ohjauksessa tulisi huolellisesti tarkastella hallinnonalojen yli menevät ohjauksrakenteet ja rahoitus-/kannustemallit, joilla tekemistä saataisiin ohjattua yhteisen tavoitteen mukaiseksi.

Rajauksesta

Ohjelman suunnittelussa tulisi pyrkiä konkreettisiin, tarpeellisiin ja saavutettavissa oleviin tavoitteisiin sekä turvata niiden toteuttamiseen riittävät resurssit.

Alussa tulisi myös käyttää enemmän aikaa työn reunaehtojen tunnistamiseen. Mikäli halutaan tavoitella uusien visioiden luomista, niin sitten rajaukseksi tulee selkeästi asettaa strategiatasoisten visioiden tuottaminen. Mikäli taas tavoitteena on tukea toimeenpanoa, niin silloin kokoavan ohjelman valmistelussa tulisi tunnistaa paremmin asiat, joista eri toimijat konkreettisesti ovat vastuussa. Tällöin ohjelman toimien tulisi olla sellaisia, jotka eri osapuolet kokevat heitä auttaviksi. Tähän liittyy olennaisesti myös eri toimijoiden lakisääteiset tehtävät ja viranomaisvastuut. Onkin olennaista tunnistaa se, onko ohjelman aikana tarkoitus muuttaa lainsäädäntöä vai edistetäänkö toimia voimassa olevan lainsäädännön pohjalta.

Säädösten analysointi

Tulevissa toiminnan kehittämishankkeissa eri lakien tulkinta yli hallinnonalojen saattaa tuottaa haasteita tiedon liikkuvuuden toteutuksessa.

Resursoinnista

Horisontaalinen ja usean hallinnon tason kattava tietojohdamisen kehittäminen vaatii vahvaa resursointia.

Osittain sitoutumista voisi vahvistaa yhdistämällä usean osapuolen resurssit yhteen, yhteisesti johdettuun hankekokonaisuuteen.

Viestintä

Kaikkien tahojen sitouttaminen eri hallinnonaloilla ja -tasoilla vaatii kokopäiväistä ja vahvaa viestintää, jotta osapuolilla olisi riittävät edellytykset muodostaa mielekäs kuva tavoitteista ja edellytettävistä toimenpiteistä.

Yhteentoimivuus ja yhteinen tietopohja

Tarvetta yhteiselle tietopohjalle ja toimintamalleille on myös jatkossa riippumatta kulloisista hallinnon rakenteista.

Metatietojen kuvaamisen ja keräämisen malli voisi olla yhteinen.

Maakuntatieto-ohjelma nosti osaltaan esille julkisen hallinnon tietoarkkitehtuuriryön, perustietovarantojen, yhteisen tietopohjan ja yhteentoimivuuden suurta merkitystä julkisten palveluiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parantamisessa. Aloitettua työtä tulisi viedä eteenpäin jossain muodossa.

Yhteistyö

Ohjelma edisti hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Olisi toivottavaa, että yhteisen tietojohdamisen/tiedolla johtamisen eteenpäin vieminen jatkuisi tavalla tai toisella myös tästä eteenpäin.

5 Ehdotukset jatkotoimiksi

Ohjelman osahankkeissa tuotettiin useita erilaajuisia ja eri näkökulmista tuotettuja ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi. Ohjelmassa ei enää alasajovaiheessa arvioitu jatkotoimien hyödyllisyyttä tai mahdollisia ristiriitaisuuksia vaan ne on koottu listaksi jatkotyössä hyödynnettäväksi. (Liitteessä 1.)

Liitteet

Liite 1 Ohjelman eri hankkeissa tuotettuja ehdotuksia jatkotoimiksi