

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö, FT Anna-Liisa Pasanen

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 20.4.2017 klo 10:00 / HE15/2017 vp / Teema: Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto. Asiantuntijapyyntö 6.4.2017: asiantuntijakuuleminen ja asiantuntijalausunto

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemykset sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen digitalisaatiosta, ICT-palveluista ja tietohallinnosta

1 Sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-kustannukset, resurssit ja säästöpotentiaali sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa

Hallituksen esityksessä (sivut 19–20, 81–84, 146–147) todetaan, että vuonna 2016 julkaistun selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) informaatio- ja viestintätekniikan (ICT) menot olivat noin 550 miljoonaa euroa sekä kuntien ja kuntayhtymien omistamien in house -yhtiöiden liikevaihto-osuus noin 180 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon julkisissa organisaatioissa tietohallinto- ja ICT-tehtävissä työskenteli 1 800 henkeä, joista 700 kuntien ja kuntayhtymien sidosyksiköissä ja 150 valtion organisaatioissa.

Alla olevaan taulukkoon on hallituksen esityksestä koottu arviot sote-uudistuksen ICT-kustannuksista ja ICT-säästöistä.

Sote-uudistuksen ICT-kustannukset		Sote-uudistuksen ICT-säästöpotentiaali
Toiminnan jatkuvuuden varmistaminen: • maakuntien tieto-hallinnon ja tieto-järjestelmien investoinnit: 400–500 milj. € • potilas- ja asiakas-tietojärjestelmien integraatio: 150–200 milj. € • tietojen siirto järjestelmiin: 15–20 milj. € • valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen perustaminen: 130 milj. €	Toiminnan kehittäminen: myöhemmin toteutettavat säästöjä tukevat kehittämisinvestoinnit yli 1 mrd. €	Noin 10–15 prosentin vuosittaiset ICT-kustannusten säästöt: • hankintojen, järjestelmien ja ylläpidon yhtenäistäminen: 50–60 milj. €/v • potilas- ja asiakastietojärjestelmien käytettävyyden paraneminen: 80 milj. €/v • uusien ja tehokkaampien ICT-ratkaisujen mahdollistamat toiminnan muutokset: 100 milj. €/v

Sote-uudistuksessa tietohallinnon ja ICT-palvelujen kustannusten on arvioitu olevan yhteensä noin kahden miljardin euron luokkaa. Kustannukset syntyvät sekä toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta että toiminnan kehittämistä. Lisäksi erilaiset muutokset aiheuttavat välillisiä kustannuksia, joiden euromääräinen arviointi on tässä vaiheessa vaikeaa. Maakunnan välittömät ICT-kustannukset riippuvat maakunnan lähtötilanteesta (potilas- ja asiakastietojärjestelmien nykyisestä keskittämistä ja kehityssasteesta) ja valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen tuottamista palveluista. Kustannuksia syntyy maakunnalle uusien järjestelmien perustamisesta ja olemassa olevien järjestelmien siirtämisestä ja integraatiosta. Myöhemmin toteutettavien säästöjä tukevien kehittämisinvestointien volyymiksi on arvioitu yli miljardi euroa. (Hallituksen esitys, s. 222–226)

Sote-uudistuksen suurimpien säästöjen odotetaan syntyvän toimintaprosessien muutoksesta, sekä omahoidon ja erityisesti sähköisten palvelujen käyttöönotosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation edellytys on eheä kokonaisarkkitehtuuri ja yhtenäinen palvelualue, jotka yhdistävät eri toimijoiden tietojärjestelmät ja toimintaprosessit sekä mahdollistavat sujuvan potilas- ja asiakastiedon liikkuvuuden eri järjestelmien ja toimijoiden välillä potilas- ja asiakasturvallisuuden vaarantumatta. Hyvin suunnitellut tietojärjestelmät tukevat palvelujen ohjaamista ja parantavat palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Valtakunnallisten rekisterien ja sähköisten asiakasjärjestelmien avulla voidaan edistää palveluiden kustannusvaikuttavuutta. Hallituksen esityksen mukaan (s. 226) onnistuessaan uudistuksen on arvioitu tuottavan 10–15 prosentin vuosittaiset ICT-kustannusten säästöt. Tavoitellut säästöt ovat kuitenkin saavutettavissa vasta pitkällä aikavälillä (5-10 vuoden aikana), ja hyötyjen edellytyksenä ovat mittavat kehittämispanostukset ja investoinnit, joiden kustannukset realisoituvat vuosina 2017–2020.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen esityksessä arvioidut sote-uudistuksen edellyttämät välittömät ICT-kustannukset ja myöhemmin toteutettavat kehittämisinvestoinnit eivät perustu tarkkoihin laskelmiin, mutta kokemukseräisesti niiden voidaan arvioida olevan suuruusluokaltaan uskottavia ja oikeansuuntaisia ja että kaikkien välillisten kustannusten arviointi tässä vaiheessa ei ole mahdollista. Sote-uudistukselle asetettu 3 miljardin euron säästötavoite on suuruudeltaan ja aikataulultaan kuitenkin erittäin kunnianhimoinen ja vastaisi hallituksen esityksen mukaan yli kymmenen prosentin säästöä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen käytettävistä menoista vuonna 2029. Säästötavoitteen suuruusluokan lisäksi säästöjen toteutumisen mekanismit ovat sen luonteisia, että säästöjen toteutuminen edellyttää onnistumisia useilla eri osa-alueilla.

Säästötavoitetta on syytä peilata myös uudistuksen aiheuttamia siirtymäkustannuksia vasten. On huomionarvoista, että hallituksen esityksessä kuvattujen siirtymä- tai muutuskustannusten (palkkaharmonisointi, ICT) toteutuminen vaikuttaa liittyvän enemmän oletuslaskelmiin kuin pidemmällä aikavälillä toteutuviin säästöihin. Tämä lisää riskejä, joita uudistus aiheuttaa julkisen talouden tasapainolle, ja korostaa tarvetta seurata tarkasti sekä tukea kustannussäästömekanismien toteutumista.

Tarkastusvirasto korostaa, että säästöjen toteutuminen edellyttää olemassa olevan säästöpotentiaalin hyödyntämistä. Tämä puolestaan riippuu tehokkaiden käytäntöjen leviämisestä, sosiaalipalvelujen ja terveyspalvelujen integraation sekä potilas- ja asiakastiedon sujuvan liikkuvuuden onnistumisesta ja kokonaisuutta tukevien ICT-ratkaisujen toteutumisesta. Merkittävän lisänsä näihin edellytyksiin tuovat valinnanvapausmallia koskevat ratkaisut, jotka eivät ole vielä tässä vaiheessa tarkasti tiedossa. Hallituksen valinnanvapautta koskevan esitysluonnoksen mukaan valinnanvapaus kuitenkin heikentää edellytyksiä palveluintegraatioon ja monimutkaistaa potilas- ja asiakastiedon liikkuvuutta mm. tietosuojaongelmien takia. Uudistuksen tavoitteiden mukaisella ICT-järjestelmien integroinnilla voidaan saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannushyötyjä, mutta samalla uudistuksen toimeenpano lisää ICT- ja muiden investointien tarvetta ja hallinnon kustannuksia uudistuksen alkuvuosina.

Tarkastusvirasto esittää, että kustannusten kasvun hillitsemiseksi asetettu tavoite muodostuisi eri osa-alueille jaetuista osatavoitteista ja niiden välitavoitteista, jotka ottaisivat huomioon myös siirtymävaiheen kustannusten kehittymisen. Lisäksi tulisi laatia suunnitelma säästötavoitteen toteutumisen seuraamiseksi. Tämä tukisi tavoitteen saavuttamisen arviointia sekä tarvittaessa korjaavien toimien käynnistämistä.

2 Sote-uudistuksen onnistumisen riskit ja edellytykset digitalisaation, ICT-palvelujen ja tietohallinnon näkökulmasta

Hallituksen esityksen mukaan (s. 81–84, 146–149, 221–226) sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-kenttä on tällä hetkellä hajanainen, organisaatiokohtainen sekä osin alueellinen ja vanhentunut. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon järjestelmät sekä osittain perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon järjestelmät ovat erillään toisistaan. Sosiaalihuollon digitalisaatio on jäljessä terveydenhuoltoa. Myös pelastustoimen järjestelmät ovat hajanaisia, ja niihin on ollut vaikea löytää valtakunnallista ratkaisua. Toiminnan uudistamisen, varautumisen ja riskienhallinnan kannalta keskeistä on ICT-järjestelmien häiriötön toiminta kaikissa tilanteissa. ICT-järjestelmien toimittajilla ja palveluntarjoajilla on merkittävä rooli toiminnan jatkuvuuden varmistamisessa.

Hallituksen esityksessä (s. 458–460) todetaan, että valtioneuvosto voi antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä mm. sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämien tietojärjestelmäpalvelujen ja tietohallinnon toteuttamisesta tavalla, joka ottaa huomioon koko maan palvelujärjestelmän toimintakyvyn. Valtioneuvosto voi päättää vaatimuksista, joita on noudatettava muutettaessa olemassa olevia tietojärjestelmiä tai hankittaessa uusia järjestelmiä. Tarkoituksena on varmistaa, että ei synny toisensa kanssa kilpailevia hankkeita, jotka lisäävät tarpeettomasti toimintamenokustannuksia, ja että koko maahan saataisiin kustannusvaikuttava palvelurakenne. Lähtökohtana on maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon merkittävien tietojärjestelmähankkeiden valmistelu yhteistyössä maakuntien ja valtion viranomaisten kanssa siten, että otetaan huomioon maakuntien yhteistyösopimus ja valtakunnalliset tavoitteet. Yhteisellä valmistelulla varmistettaisiin jo suunnitteluvaiheessa järjestelmien yhteentoimivuus ja toimialan kokonaisarkkitehtuurin toteutuminen. Kun valtioneuvosto tekisi päätöksen tietojärjestelmähankkeesta, samalla päätettäisiin myös hankkeen rahoituksesta. Säännös ei kuitenkaan määrittele, mikä taho tai miten rahoitus toteutettaisiin. Vaihtoehtoisiksi mainitaan maakuntien rahoituslain mukainen rahoitus tai valtion erillishoidot. Hallintopäätökset koskisivat kuitenkin vain maakuntia ja niiden palvelutuotantoa, jolloin yksityiset yhtiöt, yhteisöt ja järjestöt jäisivät sääntelyn ulkopuolelle.

Hallituksen esityksessä (s. 147, 225) todetaan, että kaikkien sote-palvelujen tuottajien on liityttävä valtakunnalliseen Kanta-palveluun. Kanta-palvelujen kehittäminen on Kelan vastuulla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toteuttaa operatiivista ohjausta ja vastaa järjestelmien määrittelystä. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla on strateginen ohjaus ja rahoitus. Tietoarkkitehtuuri tulee toteuttaa etupainotteisesti vuosina 2017–2018 ohjausvaikutusten aikaansaamiseksi. Arkkitehtuurin tulee sisältää maakuntien palvelujen ohjauksen, maakunnan yleisten ohjausprosessien ja tukiprosessien yhdenmukaistamiseksi tarvittavat kuvaukset ja määritykset toiminnasta ja tiedoista.

Tarkastusvirasto pitää kannatettavana hallituksen esityksen mukaista valtioneuvoston ohjausta sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmähankkeiden toteuttamisessa, koska kyseessä ovat koko sote-uudistuksen onnistumisen kannalta mittavat ja kiireelliset investoinnit. Säännös tukisi eheän kokonaisarkkitehtuurin rakentamista, mutta edellyttää määritietoista ja suunnitelmallista yhteistyötä maakuntien, sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä ICT-järjestelmätoimittajien välillä sekä toimijoiden vahvaa sote-alan, ICT:n ja projektinhallinnan osaamista. Säännöksen epäkohta on se, että tietojärjestelmähankkeiden rahoitus

ratkaistaisiin hankekohtaisesti. Tämä voi merkittävästi hidastaa järjestelmähankkeiden käynnistymistä ja tavoitteiden saavuttamista.

Tarkastusvirasto korostaa, että olemassa olevat IT-sopimukset voivat tehdä tietojen siirtämisestä toiseen järjestelmään erittäin kallista ja aikaa vievää. Järjestelmien tietoarkkitehtuurit eroavat toisistaan, mikä vaikeuttaa yhdistämistä. Potilas- ja asiakastietojen liikkuvuus järjestelmien ja palveluketjuun osallistuvien välillä on edelleen vaikeaa myös vahvan tietosuojan vuoksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottaminen ja palvelutuotannon yhtiöittäminen tuovat uuden aselman potilas- ja asiakastietojen käsittelyyn ja tiedon integraatioon. Tavoitteen saavuttamisen kannalta on tärkeää, että asiakaskohtainen tieto liikkuu ja että asiakkaiden palvelukokonaisuudet toimivat saumattomasti potilas- ja asiakasturvallisuuden vaarantumatta. Palvelukokonaisuuksien toteutuminen edellyttää erilaisia palvelujen integraatiota turvaavia menetelmiä, kuten veloitetta kuvata palvelukokonaisuudet ja -ketjut, tarjota neuvontaa ja ohjausta, toteuttaa palvelutarpeen arviointia ja laatia asiakassuunnitelmia. Haasteena on järjestää ja tuottaa monia eri palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelukokonaisuudet monituottajamallissa ja sovittaa yhteen kuntiin jäävät palvelut ja maakuntien järjestämisvastuulle siirtyvät palvelut.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 81–84, 146–149, 422–426) maakuntien yhteisesti omistamaan valtakunnalliseen tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskukseen koottaisiin maakuntien tieto- ja viestintätekniiset palvelut, jotka mahdollistaisivat tiedolla johtamisen, tekniikan hyödyntämisen ja automatisaation lisäämisen sekä näiden avulla tehokkuuden parantamisen. Palvelukeskus tuottaisi palveluja itse tai hyödyntäisi ostopalveluja. Palvelukeskukselle siirrettäisiin palvelutuotannon edellyttämä henkilöstö, osaaminen ja tietojärjestelmät. Toiminta rakennettaisiin olemassa olevalla pohjalla päällekkäisiä investointeja välttämällä. Hallituksen esityksessä todetaan, että palvelukeskuksen perustamisen vuoksi hankintakokonaisuudet ja investoinnit kasvavat, kehitystyö vie aikaa ja kehittäminen voi vähentää asiakaskohtaista joustavuutta sekä vaikuttaa pk-yritysten mahdollisuuksiin tarjota palvelujaan. Palvelukeskus olisi organisaatiomuodoltaan osakeyhtiö, joka hankkisi rahoituksen toimintaansa palvelumaksuilla maakuntien organisaatioilta. Maakunnilla olisi velvollisuus liittyä palvelukeskuksen asiakkaaksi. Maakuntien omistajaohjaus luo tarpeen tehostaa prosesseja ja aidon intressin huolehtia palveluhintojen kilpailukykyisyydestä. Palvelukeskuksen olisi tarjottava kilpailuneutraalisti kaikille maakunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluville yhteisöille niiden välttämättä tarvitsemat, asiakas- ja potilastietojen käsittelyn, integraation ja rajapintojen edellyttämät sähköiset palvelut.

Tarkastusvirasto toteaa, että hallituksen esityksessä valtionhallinnon palvelukeskusmalli (Palkeet, Valtori) kopioitaisiin lähes sellaisenaan maakuntahallintoon osakeyhtiömuotoisena. Palvelukeskusten toiminnan läpinäkyvyys heikkenee yhtiömuodon vuoksi. Kuitenkin kaikki palvelukeskuksen asiakkaat ovat velvoitettuja käyttämään palveluja palvelukeskuksen määrittelemällä hinnalla, jolloin läpinäkyvyyden tarve korostuu. Läpinäkyvyyden heikkeneminen voi johtaa siihen, että on vaikea valvoa palvelukeskuksen palveluketjussa tuottaman lisäarvon realisoitumista. Palvelukeskusmallissa on riskinä myös se, että palvelussa ei huomioida riittävästi asiakastarpeita eikä palvelutoimintaa suunnitella riittävästi käytännön tasolla.

Tarkastusvirasto huomauttaa, että uudistuksen kireä aikataulu luo erityisen riskin uudistuksen onnistumiselle ja tavoiteltujen säästöjen saavuttamiselle. Tehtävien häiriötön siirtyminen maakunnille ja jatkuvuuden varmistaminen potilas- ja asiakasiturvallisuutta vaarantamatta on yksi keskeisimmistä sote-uudistuksen edellytyksistä ja haasteista.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan uudistuksen onnistumisen kannalta keskeistä on

- laatia maakuntien ja valtion viranomaisten yhteisen valmistelun pohjaksi suunnitelma koko maan kattavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen edellyttämistä tietojärjestelmätarpeista ja vaatimuksista sekä turvata suunnitelman systemaattisen ja pitkäjänteisen toteuttamisen edellyttämä rahoitus uudistuksen alkuvuosina
- varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon tietoarkkitehtuurin, ICT-palvelujen ja tietohallinnon vahva kansallinen ja maakunnallinen ohjaus ja koordinaatio
- toteuttaa vuosina 2017–2018 valtakunnallisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävien tietorakenteiden ja tietoarkkitehtuurin yhtenäistäminen, laatu, ylläpito ja kehittäminen mm. kansallisen koodistopalvelutoiminnan pohjalta. Tässä työssä tärkeä osa on kansallisen sähköisen potilastietojärjestelmän, Kanta-palvelujen, kehittäminen sekä sosiaalihuollon asiakastietojen integraatio Kanta-palveluihin (Kansa-hanke). Samassa yhteydessä tulee ratkaista myös potilas- ja asiakastietojen siirtoon ja käsittelyyn sekä potilas- ja asiakasturvallisuuteen liittyvät tietosuojakysymykset.
- varmistaa maakuntiin ja valtakunnalliseen ICT-palvelukeskukseen riittävä osaaminen ICT-palvelujen määrittelystä, hankinnoista, sopimushallinnosta, projektinhallinnasta ja järjestelmien käyttöönotosta
- perustaa valtakunnallinen ICT-palvelukeskus riittävän ajoissa ennen uudistuksen voimaantuloa ja määrittellä palvelukeskuksen maakunnille tarjoamat palvelut. Palvelukeskuksen toiminnan käynnistämisessä tulee ottaa huomioon aiemmat vastaavien järjestelyiden kokemukset (esim. Valtori). Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että olemassa olevat IT-sopimukset voivat olla voimassa useita vuosia ja että uuden yhteisen ratkaisun kehittäminen ja lukuisten voimassa olevien järjestelmien ylläpitäminen samaan aikaan on kallista ja työlästä.
- varmistaa, että ennen maakunnille siirtyvien tehtävien vastaanottoa jokainen maakunta rakentaa toiminnalleen ICT-infrastruktuurin ja palveluja tukevat tietojärjestelmät ottaen huomioon valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen tarjoamat palvelut sekä maakuntien yhteiset ICT-investoinnit ja hyödyntäen tähänastisia sote-ICT-kehittämishankkeiden kokemuksia ICT-ratkaisujen rakentamisesta ja integraatiosta. Maakunnissa, joissa sote-palvelujen tarjonta on laajaa, asiakkaan todellinen vaikutusmahdollisuus omiin palveluihinsa edellyttää tehokasta ja korkeatasoista informaatiojärjestelmää valittavista palveluista ja niiden sopivuudesta asiakkaan tarpeisiin.
- järjestää eheän, luotettavan ja kattavan valtakunnallisen ja maakuntakohtaisen tilasto- ja indikaattoritiedon keruu sote-palvelujen laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden ohjauksen, seurannan ja kehittämisen tueksi.