

STO/DITI/Saario, Korhonen

19.6.2017

Asia: HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta ja HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta

Teema: ICT-ratkaisut

ICT-ratkaisujen ja -palvelujen merkitys ja rahoitustarve

Sote-uudistuksen ja sen osana asiakkaan valinnanvapauden toiminnalliset, digitalisaatioon, asiakaspalveluun, integraatioon ja kustannusten hallintaan liittyvät tavoitteet eivät ole saavutettavissa ilman nykyisten ICT- ja tiedonhallintaratkaisujen nykyaikaistamista ja niiden käytön tehostamista.

Uudistus edellyttää huomattavaa panostusta uusiin tietojärjestelmiin ja erityisesti niiden integraatioon. Lisäksi erittäin merkittävää rahoitusta tarvitaan sekä valtakunnalliseen että maakunnissa tapahtuvaan tietovarantojen ja -järjestelmien kehittämiseen. Myös ICT-osaamista on kehitettävä toimintaa paremmin tukeväksi ja siihen on panostettava kaikissa organisaatioissa. Arvio vuosille 2017 - 2024 tarvittavasta rahoitustarpeesta on 1,5 - 2 miljardia.

Toimeenpanossa tulee turvata toimintojen jatkuvuus sekä asiakkaiden saamien palvelujen häiriöttömyys ja tietoturvallisuus samanaikaisesti uusien ICT-palveluiden voimakkaan kehittämisen kanssa. Tämä tarkoittaa, että tietojärjestelmien muutokset ja uusien käyttöönotto tulee vaiheistaa ja toteuttaa osittain uusien ja vanhojen järjestelmien rinnakkaiskäyttönä. Toimeenpanossa tulee huomioida, että tietojärjestelmätyö tulee viemään resursseja laajalti useamman vuoden ajan. Tämä vaikuttaa kaikkien sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kehittämis- ja muutostarpeiden toteutukseen ja edellyttää vahvaa ohjausta, eri toimijoiden yhtenäistä toteutusta ja toimenpiteiden priorisointia.

Maakunta- ja sote-uudistuksen ICT-ratkaisujen toteutus ja digitalisaation toimeenpanon vaihteellisuus merkitsee sitä, että vuoteen 2019 mennessä voidaan toteuttaa vain osa tarvittavista toimenpiteistä. Vaihteellinen eteneminen on välttämätöntä, jotta uudistuksen tavoitteina olevat jatkuvuuden turvaaminen sekä toiminnan tehostamista ja uudistamista mahdollistavien uusien ICT-ratkaisujen kehittäminen ja käyttöönotto kyetään toteuttamaan.

Valinnanvapauden valtakunnalliset ICT-ratkaisut

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu valinnanvapausmallin toimeenpanoa ja pilottihankkeita mm. laatimalla yhtiöittämisen valmistelumallit, sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden palveluvalikoima, esimerkkien ja hyvien käytäntöjen koosteet sekä käynnistämällä kansallisten ICT-ratkaisujen valmistelutyö. ICT-ratkaisujen ja niiden toimeenpanon valmistelu perustuu vuodenvaihteessa 2016 - 2017 käynnistetyn valinnanvapausmallin kokonaisarkkitehtuuriprojektin työhön. Projekti on edelleen käynnissä ja siihen osallistuu laajasti eri toimijoiden asiantuntijoita mm. Kelasta, THL:sta, kunnista ja kuntayhtymistä sekä yksityisten sote-yritysten edustajia.

Valinnanvapauden tietojärjestelmäkustannuksia on arvioitu hallituksen esityksessä (kappale 4.6.7.), jonka mukaan valinnanvapausmallin edellyttämien IT-toteutusten kustannuksia on laskettu osana muita siihen liittyviä kokonaisuuksia. Valinnanvapauden hallinnoinnin, seurannan ja maksatuksen edellyttämien tietojärjestelmien rakentamisen rahoitustarve on arvioitu yhteensä 70 miljoonaksi euroksi vuosina 2017 - 2024. Tämän lisäksi kansallisten suunnittelu- ja valmistelutehtävien kustannusarvio on n. 250 000 euroa vuosille 2017 - 2019. Valinnanvapauspilottien yhtenä tarkoituksena on tukea myös tietojärjestelmien rakentamista ja kehittämistä. Valinnanvapausmallin pilottivaiheen kansallisten IT-toteutusten kustannusarvio on 10 miljoonaa euroa vuosille 2017 ja 2018 ja sen on arvioitu vähentävän myöhempää rahoitustarvetta saman verran.



Valinnanvapauden mukaisen kansalaisen sote-palveluiden tuottajan valinnan ja maksatuksen tietojärjestelmäpalveluiden toteuttamisesta vastaa hallituksen esityksen mukaisesti Kansaneläkelaitos. Toimeenpanon suunnittelussa tarkennetaan muiden tietojärjestelmien toteuttamisvastuu ja toteutuksen mahdolliset vaiheistukset. Maksatuksen kansallisten ICT-ratkaisujen osalta varaudutaan siihen, että ne eivät valmistu ainakaan kaikilta osin ennen valinnanvapauspilottien käynnistymistä kevätkaudella 2018, ja siksi pilottien ratkaisut räätälöidään olemassa olevien ratkaisujen pohjalta.

Valinnanvapauskokeiluista ja -piloteista saadaan vuoden 2019 alkuun mennessä valmiita toimintamalleja, jotka on jo käyttöön otettu kokeilualueilla ja joita voidaan hyödyntää maakuntatasolla. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa valtakunnallisten palveluiden yhtenäisen toteutuksen ja toteutusvastuun merkitystä sekä kustannusten hallinnan että toteutuksen yhtenäisyyden kannalta.

Valtakunnallinen ja maakuntajärjestäjän ohjaus ja seuranta

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja palveluiden tuottamisen laajeneminen edellyttävät nykyistä ajantasaisempaa, tehokkaampaa ja monipuolisempaa valtakunnallista ja maakuntajärjestäjän ohjausta ja seurantaa. Kaikkia ohjauksessa tarvittavia järjestelmiä ei ole vielä olemassa ja siksi nykyisiä valtakunnallisia rekistereitä tulee kehittää ja erityisesti ns. järjestäjän tietojärjestelmäratkaisuihin tulee panostaa. Ohjauksessa ja seurannassa tarvittavien ratkaisujen lähtökohtana ovat olemassa olevat valtakunnalliset rekisterit, sote-tietopaketit ja muut nykyiset tietojärjestelmäratkaisut.

Tiedolla johtamisen ja tietotuotannon tietojärjestelmät sekä sote-tietopakettien käyttöönotto edellyttää merkittäviä investointeja kansallisiin ja osin myös maakuntien tietojen analytiikkapalveluihin ja tietovarantoihin. Siksi maakunnissa (kunnissa ja kuntayhtymissä) jo suunnitteilla olevat tekniset ratkaisut, kuten tietovarastot ja -altaat, tulee integroida osaksi kansallista arkkitehtuuria. Jatkokehityksen aikana on linjattava, mitkä tahot ottavat vastuun tietotuotannon teknisestä toteuttamisesta ja ylläpidosta sekä sisällön kehittämisestä ja asian- tunti- ja tuen antamisesta.

Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanon valmisteluun sisältyy Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannus- ja vaikuttavuustieto (Kuva) -hankeohjelma, jonka avulla tuetaan sosiaali- ja terveydenhuollon tiedolla johtamisen ja sen osana valinnanvapauden edellyttämän monituottajuuden ja käyttäjien valinnanvapauden toimeenpanoa. Kuva -hankeohjelma tulee osaksi laajempaa, käynnistettävää maakuntatieto-ohjelmaa. Näitä molempia tullaan ohjaamaan osana kansallista maakunta- ja sote-digi-muutosohjelmaa.

Myös valtakunnallisen ohjauksen ja seurannan järjestelmien osalta on edettävä vaiheittain ja vain osa ratkaisuista tulee olemaan valmiina vuoden 2019 alussa. Kokonaisuus edellyttää jatkossa merkittävää määrittely- työtä ja eri järjestelmien yhteensovittamista ja toteutusta.

Maakuntien ja yksityisten palveluntuottajien tietojärjestelmät

Maakuntien sote-toiminnot käynnistyvät pääosin nykyisillä asiakas- ja potilastietojärjestelmillä. Asiakas- ja potilastietojärjestelmien muutokset ja muiden sote-tietojärjestelmien yhtenäistäminen voivat edellyttää siirtymäkauden aikana myös väliaikaisia ratkaisuja. Muutokset ja yhtenäistäminen tulee toteuttaa koordinoitusti.

Järjestäjän ja tuottajan eriyttäminen sekä valinnanvapauspalvelujen osalta yhtiöittäminen vaikuttavat nykyisten maakunnallisten ja käyttöönottovaiheessa olevien asiakas- ja potilastietojärjestelmien käytön laajuuteen ja ICT-palvelutuotantoon. Valinnanvapaudesta mahdollisesti seuraavat toiminnalliset - ja integraatiovaatimukset sekä niiden aiheuttamat lisäkustannukset voivat olla merkittävät.

Hallituksen esityksen 15/2017 mukaisesti maakunta vastaa asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta. Integraatio ja palveluntuottajien asiakas- ja potilastietojen hyödyntäminen toteutetaan Kanta-palveluiden avulla. Sekä julkiset että yksityiset palveluntuottajat ovat velvoitettuja liittymään Kanta-palveluihin ja käytön laa-



juus on tällä hetkellä erittäin kattava. Lisäksi yksityisten toimijoiden käyttämien ohjelmistojen käyttö valinnanvapausmallissa edellyttää, että niillä tehty asiakastietojen kirjaukset voidaan merkitä palvelujen järjestäjän rekisteriin kuuluviksi. Tämän ns. ostopalveluvaltuutus-toiminnallisuuden käyttöönotto tulee varmistaa.

Monituottajuus ja pienten toimijoiden mahdollisuudet tarjota sote-palveluja edellyttää, että niille voidaan kilpailusäännösten estämättä tarjota kansallisesti ja alueellisesti yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja. Maakuntalakiesityksen 118 §, 4. mom. kuvataan tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen velvollisuus toteuttaa asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja myös muille kuin 3 momentissa tarkoitetuille asiakkaille. Säännöksen perusteella palvelukeskuksen olisi tarjottava kaikille maakunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluville sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille niiden välttämättä tarvitsemia ja asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja.

Lainsäädäntö ei velvoita yksityisiä palveluntuottajia käyttämään maakuntien järjestelmiä asiakas- ja potilastietojen käsittelyssä. Tällä hetkellä markkinoilla on sekä suurille että pienille yksityisille palveluntuottajille tarkoitettuja järjestelmiä, jotka on integroitu Kanta-palveluihin. Yksityiset palveluntuottajat käyttävät jo tällä hetkellä omia tietojärjestelmiään, joissa erityisesti on kehitetty sähköisiä asiakaspalveluita. Myös näiden kohdalla on menossa vastaava tietojärjestelmämurros kuin julkisella sektorilla.

Sekä julkisen että yksityisen palveluntuottajan on lisäksi tuotettava lainsäädännön edellyttämät seuranta-, maksatus- ja tilastotiedot valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin. Näiden määrittely ja toteutustapa on vielä valmisteluvaiheessa, joten tarkkaa kustannusarviota ei ole mahdollista tehdä.

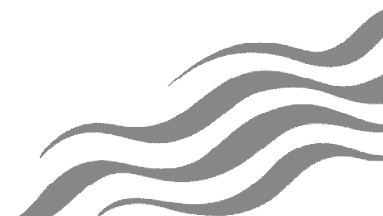
Lain sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta edellyttämät tietojärjestelmämuutokset

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveysalan palvelun tuottajien ja sosiaali- ja terveyspalvelujen rekisteröintiä, valvontaa ja tilastointia varten tulee olla valtakunnallinen rekisteri. Valtakunnalliseen rekisteriin merkitään toiminnan rekisteröinnin ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot sekä muut tarvittavat tiedot.

Tällä hetkellä sekä yksityisiä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajia että itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevat tiedot talletetaan yksityisten palvelujen antajien rekisteriin (Valveri), jonka ylläpidosta vastaavat Valvira ja aluehallintovirastot. Lisäksi on olemassa lukuisa joukko muita valtakunnallisia, alueellisia tai organisaatiokohtaisia palveluiden tuottajien ja niiden yksiköiden rekistereitä. Kanta-palveluihin liittyvässä sote-organisaatiorekisterissä on sekä julkiset että yksityiset palveluntuottajat ja siihen on rakennettu liittymä Valveriin.

Osana Luova- ja valinnanvapauslainsäädännön tietojärjestelmien kokonaisarkkitehtuurin valmistelua on tarkasteltu myös erilaisten organisaatiorekistereiden tilannetta ja jatkokehittämistä. Valinnanvapauden ja palvelutuotantolain tietopalveluiden yhtenäisyys ja prosessien jatkuvuuden turvaaminen on sekä kustannusten että toiminnan tehokkuuden kannalta oleellista. Lisäksi aluehallintouudistuksen ja sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen uudistuksen vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon rekistereiden ylläpitoon tarkentuu mm. VM:n johdolla tehtävässä Palvelutietovarannon (PTV) käyttöönoton valmistelussa.

Laissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta on myös selkeytetty yhteisen asiakas- ja potilasrekisterin toiminnallisia ja teknisiä vastuita. Nämä edellyttävät yksityisen sektorin tietojärjestelmiin joitain muutoksia, mutta niiden kustannukset eivät ole merkittäviä erityisesti, jos ne toteutetaan samanaikaisesti valinnanvapauslainsäädännön muutosten kanssa.



ICT-palveluiden ja digitalisaation toimeenpanon organisointi, ohjaus ja tuottaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus antaa mahdollisuuden nykyistä vahvemmin ohjata sekä ICT-kehittämishankkeita että ICT-palveluiden tuottamista. Valtakunnallisten ICT-palveluiden ja maakunnissa tapahtuva kehittäminen on toiminnallisesti järkevää ja kustannustehokasta vain silloin, kun se perustuu kansallisesti yhtenäiseen kokonaisarkkitehtuuriin ja tavoitteisiin. Oleellista on maakuntien tietohallinnon ohjauksen järjestäminen ja siirtymäkauden aikaisen kehittämisen toteutus yhteistyössä nykyisten sote-toimijoiden kanssa.

Kansallisen ohjauksen toteuttamista varten sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa sote- ja maakuntauudistuksen digimuutoksen ja toimeenpanon ohjausmallin ja -rakenteen. Sote- ja maakuntauudistusta ja näiden toimintojen digitalisaatiota toimeenpanevat hankkeet koetaan yhtenäiseksi hankesalkuksi, joka myös rahoitetaan kokonaisuutena. Hankesalkkuun tulevat maakuntien käynnistämisen ja jatkuvuuden kannalta välttämättömät hankkeet ja toimenpiteet, jotka nimetty vastuuorganisaatio organisoii ja resursoi. Asiakkaan valinnanvapautta koskevan lainsäädännön toimeenpanoon liittyvät hankkeet tulevat osaksi hankesalkkua. Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuut sote- ja maakuntauudistuksessa säilyvät. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan sote-uudistuksen digiasiat ja valtiovarainministeriössä maakuntauudistuksen digiasiat.

Johtaja	Minna Saario
Tietohallintoneuvos	Maritta Korhonen

JAKELU Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta

TIEDOKSI Sosiaali- ja terveysministerin esikunta
 Peruspalveluministerin esikunta
 Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta, osastopäällikkö
 Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta, Digitalisaatio ja tiedonhallinta -ryhmä
 Valtiovarainministeriö, Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan osasto

