STO/DITI 30.5.2017
Minna Saario

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

Teema: Lyhyt yleiskatsaus HE-kokonaisuuteen liittyvistä tietojärjestelmäasioista koskien asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan muutos ICT:n ja tiedonhallinnan avulla (digitalisaatio)

Sote-uudistuksen ja sen osana asiakkaan valinnanvapauden tavoitteet eivät ole saavutettavissa ilman ICT- ja tiedonhallintaratkaisujen nykyaikaistamista ja niiden käytön tehostamista.

Tietojen käsittelytapojen ja ICT-ratkaisujen kehittäminen ja käyttöönotto eivät kuitenkaan yksin takaa toiminnan muutosta, vaan se edellyttää muutoksen johtamista kaikilla tasoilla sekä erityisesti sote-organisaatioissa panostusta koulutukseen ja viestintään. Siksi ICT-ratkaisuja koskevien toimenpiteiden toimeenpanossa johtamisen, palvelujen ja toiminnan kehittämisvastuun tulee olla varsinaisesta toiminnasta vastaavilla organisaatioilla ja henkilöillä sekä kansallisella että alueellisella tasolla.

Sote-uudistuksen merkittävimmät säästöt, palvelutuotannon uudistuminen ja asiakaskeskeisyys edellyttävät uusien ja erityisesti kansalaisille suunnattujen sähköisten palveluiden käyttöönottoa. Siksi myös kansalaisten ja asiakkaiden valmiuksia ja kiinnostusta käyttää sähköisiä palveluita ja muita digitaalisia ratkaisuja pitää suunnitelmallisesti vahvistaa.

Rahoituksella tulee varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen prosessien ja tietojen saatavuus, integraatio ja yhteentoimivuus. Lisäksi on varmistettava valinnanvapauden toteuttaminen sekä ajantasainen toiminnanohjaus ja digitaalisten asiakaspalvelujen kehittäminen. Samanaikaisesti tulee turvata toimintojen jatkuvuus sekä potilas- ja tietoturvallisuus. Toimeenpanossa tulee huomioida, että tietojärjestelmätyö tulee viemään resursseja laajalti useamman vuoden ajan. Tämä vaikuttaa toimijoiden muihin järjestelmiin kohdentuvien kehittämis- ja muutostarpeiden toteutukseen ja edellyttää vahvaa ohjausta, eri toimijoiden yhtenäistä toteutusta ja toimenpiteiden priorisointia. Myös julkisella sektorilla on siirrettävä painopiste ICT-palvelutuotannosta toimintaa aidosti kehittävään osaamiseen ja digitalisaation toimeenpanoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus antaa mahdollisuuden ohjata nykyistä vahvemmin sekä ICT-kehittämistoimintaa että ICT-palveluiden tuottamista. Valtakunnallisesti yhteisellä ohjauksella tulee varmistaa, etteivät kehittämishankkeet ja muut rahoitettavat toimenpiteet ole päällekkäisiä eivätkä ristiriitaisia. Digitalisaatiota edistävä kehittäminen on tuloksellista ja kustannustehokasta vain silloin, kun se perustuu yhteisiin tavoitteisiin ja niiden perusteella tehtyyn kokonaisarkkitehtuuriin. Kokonaisarkkitehtuuri ja sen pohjalta tehtävät osa-aluekohtaiset arkkitehtuurit pitää tehdä ohjaavien ministeriöiden yhteistyönä, johon maakuntien ja sote-palvelujen tuottajien edustajat osallistuvat.

Samanaikaisesti on varmistettava toiminnan kehittäminen ja substanssiosaaminen ICT-hankkeissa. Oleellista on maakuntien tietohallinnon ohjauksen järjestäminen ja siirtymäkauden aikaisen kehittämisen toteutus yhteistyössä nykyisten sote-toimijoiden kanssa. Työssä tarvitaan sekä toiminnan ja uusien palvelumallien osaamista että toteuttamiskykyä ja verkostomaista toimintamallia. Tietojärjestelmämuutosten hallittu toteuttaminen vaatii myös riittävästi aikaa ja se on vaiheistettava.

Toimeenpanon ohjauksen organisointi

Ohjauksen toteuttamista varten sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa sote- ja maakuntauudistuksen digimuutoksen ja toimeenpanon ohjausmallin ja -rakenteen.

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi

Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709

e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

Osana tätä organisoidaan myös asiakkaan valinnanvapautta koskevan lainsäädännön toimeenpanoon liittyvät hankkeet.

Sote- ja maakuntauudistusta ja näiden toimintojen digitalisaatiota toimeenpanevat hankkeet kootaan yhtenäiseksi hankesalkuksi, joka myös rahoitetaan kokonaisuutena. Hankesalkkuun tulevat maakuntien käynnistämisen ja jatkuvuuden kannalta välttämättömät hankkeet ja toimenpiteet, jotka organisoivat ja resursoivat nimetty vastuuorganisaatio. Hankkeiden toteutusta ohjaa Digimuutoksen ja toimeenpanon strateginen ohjausryhmä. Se raportoi toiminnastaan perustettavalle sote- ja maakuntauudistuksen yhteiselle projektiryhmälle ja ennen sen kokoamista maku- ja sote-projektiryhmille. Ne hyväksyvät tehtäväalansa osalta strategisen ohjausryhmän toimintasuunnitelman ja digimuutoksen yleiset linjaukset esiteltäväksi reformiministeriryöryhmälle. Ministeriryhmä ohjaa poliittisella tasolla uudistusten valmistelua valtioneuvostossa ja esittelee asiat uudistuksen vastuuministereille valtiovarainministeriössä (maakuntauudistus) ja sosiaali- ja terveysministeriössä (sote-uudistus). Maakuntauudistuksen projektiryhmä vastaa eri reformikokonaisuuksien yhteensovittamisesta ennen sote- ja maakuntauudistuksen yhteisen projektiryhmän perustamista.

Strategisen ohjausryhmän tehtävänä on lisäksi ylläpitää keskustelua ja yhteydenpitoa maakuntien muutosjohtajiin ja kuntiin. Strategisen ohjausryhmän alaisuudessa on hanketoimisto, jolla on johtoryhmä. Hanketoimiston johtoryhmä vastaa operatiivisesta johtamisesta ja ohjaa toimeenpanoa sekä toteuttaa projektisalkun hallintaa ja valmistelee strategiselle ohjausryhmälle vietävät keskeiset hankkeiden suunnitelmat ja linjausesitykset. Se myös varmistaa, että hankkeiden toteutukset ovat kokonaisarkkitehtuurin mukaiset.

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuut sote- ja maakuntauudistuksessa säilyvät. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan sote-uudistuksen digiasiat ja valtiovarainministeriössä maakuntauudistuksen digiasiat.

Sote-palveluiden järjestämisen ja asiakkaan valinnanvapauden valtakunnallinen tuki

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.

Tietojärjestelmä- ja ICT-ratkaisut

Valinnanvapausmallin toimeenpano edellyttää ICT-ratkaisuja, joista osa on uusia ja osa nykyisten organisaatioiden käytössä olevia. Valinnanvapauden edellyttämät kansalliset, kaikille asiakkaille ja sote-palvelujen järjestäjille ja tuottajille yhteiset ICT-ratkaisut ja -palvelut toteuttaa Kansaneläkelaitos ja valmistelutyöhön osallistuu myös THL:n asiantuntijoita.

Palveluntuottajien rekisteröitymisen ja hyväksymisen ja asiakkaan valinnan mahdollistavat ICT-ratkaisut priorisoidaan kansallisessa digi -muutosohjelmassa. Nämä sekä palveluntuottajien korvausten maksatukseen tarvittavat kansalliset tietojärjestelmäratkaisut toteutetaan Kansaneläkelaitoksen kanssa. 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.

Maakuntien sote-toiminnat käynnistyvät pääosin nykyisillä asiakas- ja potilastietojärjestelmillä ja niiden ylläpitoon toteutetuilla palveluratkaisuilla. Maakuntien yhteinen ICT-palvelukeskus käynnistää toiminnan kesän 2017 aikana ja alkuun vuosina 2017 - 2018 se toteuttaa rajatun määrän yhteisiä ICT-ratkaisuja ja välttämättömiä ICT-palveluja yhteistyössä maakuntien kanssa, joita maakunnat voivat ottaa käyttöön 1.1.2019 mennessä. Näistä keskeisimpiä ovat valinnanvapausmallissa tarvittavat taloushallinnon ICT-ratkaisut ja -palvelut. Käynnistysvaiheen ICT-palveluista ja niiden järjestämisestä on toimitettu tarkempi VM:stä ohjeistus maakuntavalmistelijoille toukokuussa 2017.

VM:n kokoaman asiantuntijaryhmän työnä on kesäkuun 2017 mennessä valmistella ohjeistus maakunnille ICT-sopimusten ja hankintojen toteutuksen tueksi. Siinä käsitellään mm. ICT-sopimusten siirtoon liittyviä juridisia kysymyksiä ja hankintojen toteuttamista. Ohjeistus tukee valmisteluelimissä ja maakunnissa tehtävää ICT-sopimusten siirron valmistelua ja toteutusta.

Ehdotetussa maakuntalaissa on ICT-palvelukeskukselle säädetty mahdollisuus ylläpitää ja tarjota maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottaville yhteisöille, säätiöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille asiakas- ja potilastietojen käsittelyn ja integraation edellyttämiä sähköisiä palveluja. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ICT-palvelukeskuksella on mahdollisuus välittää yhtiöitetyille valinnanvapaustoimijoille maakuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen tueksi tarvittavia sähköisiä palveluja, joita ne tarvitsevat erityisesti siirtymäaikana.

Siirtymävaiheen laajimpia ja merkittävimpiä ovat asiakas- ja potilastietojärjestelmien muutokset ja muiden sote-tietojärjestelmien yhtenäistäminen, joissa voidaan joutua tekemään siirtymäkauden aikana myös väliaikaisia ratkaisuja. Lainsäädännön edellyttämät muutokset asiakas- ja potilastietojärjestelmiin sekä muiden sote-tietojärjestelmien yhtenäistäminen tulee toteuttaa koordinoidusti. Käytössä olevien ICT-ratkaisujen konsolidaation (yhtenäistämisen) lisäksi tulee valmistella ja toteuttaa käyttöikänsä päässä olevien asiakas- ja potilastietojärjestelmien uusiminen, mihin tulee varata vähintään viisi vuotta. Tätä tehtävää koordinoivat ja hoitavat jatkossa maakuntien yhteiset Sote-ICT-kehittämisyhtiö ja ICT-palvelukeskus.

Mikäli muutostavoitteen nopeassa tahdissa, laajuudessa ja säästöissä halutaan pysyä, valinnanvapauden toteuttamisessa ei voida käynnistää ja toteuttaa keskitetyn tietovarannon tyyppistä uutta valinnanvapautta tukevaa tietojärjestelmää tai kansallisia laaturekistereitä vuoteen 2019 mennessä. Valinnanvapauden toteutuminen lähteekin niistä palveluista, joissa jo on, kuten suun terveydenhoito, valmiita valinnanvapautta tukevia hoidon ilmoitus- ja laskutusjärjestelmiä. Niiltä osin kun valinnanvapautta ei toteuteta alkuvaiheessa, peruspalvelut tuotetaan asiakkaan kannalta nykyisissä tiloissa, käytössä olevilla resursseilla ja tämänhetkisellä palvelusisällöllä.

Muutosten ja tulevien operatiivisten kustannusten hillitsemiseksi valinnanvapauden toteutuksessa pyritään minimoimaan toiminnan tietojärjestelmiin tehtävät pakolliset ominaisuudet ja toiminnallisuudet. Sen sijaan toteutuksessa pyritään nojaamaan linkitetyn tiedon pohjalta toimiviin sovelluksiin, eri toimijoiden hajautetun tiedon käyttöön ja automaattisiin laskutusrutiineihin, joissa hyödynnetään linkitettyä tietoa ja joista saadaan myös seurannan tarvitsema tieto. Tätä tavoitetta varmistetaan luomalla riittävät yhteentoimivuuden kuvaukset valinnanvapauden toiminnan ja laskutuksen tueksi. Vuosien kehittämistyön sijasta tällä toimintamallilla tavoitellaan viikkojen tai muutaman kuukauden pituisia palvelukohtaisia käyttöönottoaikatauluja.

Valinnanvapauskokeiluista saadaan vuoden 2019 alkuun mennessä valmiita toimintamalleja, jotka on jo käyttöönotettu kokeilualueilla ja joita voidaan hyödyntää maakuntatasolla. Kokeiluun ja muuhun kansalliseen määrittelytyöhön nojautuen kunkin maakuntahallinnon tulee huolehtia valinnanvapauteen liittyvien sopimusten, päätösten ja asiakkaiden ohjauksen tehtävistä alkuvuodesta. Valtiovarainministeriö tukee maakuntien käynnistämistehtäviä erikseen myönnettävillä valtionavustuksella.

Tiedolla ohjauksen ja johtamisen kokonaisuus

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 monituottajaorganisaation ja käyttäjien valinnanvapauden toimeenpanoa. Kuva -hankeohjelma tulee osaksi laajempaa, käynnistettävää maakuntatieto-ohjelmaa.

Kuva-ohjelmassa laaditaan ehdotukset valtakunnallisesti yhtenäiseksi mittaristoksi palveluiden tarpeen arviointiin sekä laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden seuraamiseen sekä otetaan käyttöön sovitut mittarit ja niiden tuotanto. Mittareissa priorisoidaan rahoitusperiaatteen toteutumista, palveluiden järjestämisen ja palveluverkon johtamisen sekä valinnanvapauden toteutumisen asiakkaiden kannalta edellyttämän tiedon tuotanto. Tietoarkkitehtuurissa ja indikaattoreissa on tavoitteena joustava ja eri tiedontarpeita täyttävän räätälöidyn raportoinnin mahdollisuus samalla kun luodaan yhtenäisen vertailuperustan antava perustieto. Johtamisessa käytettäviä indikaattoreita on valikoidusti vain muutamia, jotka antavat riittävän kokonaiskuvan. Työ on organisoitu omaksi hankekokonaisuudekseen, jolla on projektitoimisto sosiaali- ja terveysministeriössä ja jossa THL järjestämislain mukaisissa lakisääteisissä tehtävissään osallistuu keskeisenä toimijana. Valtiovarainministeriö osallistuu tiiviisti työhön.

Vaikuttavuus- ja kustannustieto-ryhmä sai vuoden 2017 alussa valmiiksi ensimmäisen ehdotuksen mittarilistaksi. Vuoden 2017 alussa aloittanut toimeenpano-alaryhmä jatkotyöstää ehdotuksia ja pilotoi mittareita. Ensimmäinen pilotointi järjestetään kesällä 2017, ja sen tulokset ovat käytössä syksyllä 2017. Pilotointia varten mittarit kootaan THL:n Sotkanet-palveluun, joten pilotointi tuottaa samalla merkittävän määrän tietoa sosiaali- ja terveydenhuollosta kansalliseen ja maakuntien käyttöön jo valmisteluvaiheessa käytettäväksi. Mittaristoa kehitetään saadun kokemuksen pohjalta edelleen vuonna 2018. Kaikki ne mittarit, jotka ovat tietopohjista tuotettavissa, otetaan käyttöön heti vuoden 2019 alusta. Kaikkea tarvittavaa tietoa ei saada nykyisistä tietojärjestelmistä, joten kehittämistyö jatkuu 2020-luvulla. Tuleva sote-tietojen tietoturvallisen hyödyntämisen lainsäädäntö mahdollistaa entistä paremman tietopohjan hyödyntämisen tietojohtamiseen.

Valtiovarainministeriön johdolla tehtävässä maakuntien ohjauksen ja maakuntatalouden simuloinnissa maakuntien ohjaukseen osallistuvat viranomaiset tuottavat ohjauksessa käytetty tiedot ja dokumentit, joita käytetään julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelussa. Simuloinnissa harjoitellaan ohjauksen neuvottelumenettelyjen läpivientiä ja julkisen talouden suunnitelman laadintaa niillä tiedoilla, joita on käytettävissä vuosina 2018 - 2019. Simuloinnin tuloksena nähdään ohjausprosessin toimivuus ja sekä prosessin ja siinä käytettävien tietojen kehitystarpeet. Valtiovarainministeriö on rahoittanut Valtiokonttorin kehittämishankkeen, jossa maakunnille tarjotaan yksi vastaanottopiste kaiken taloustiedon ulkoista raportointia varten, ja josta raportoidut tiedot annetaan suoraan eri viranomaisten käyttöön.

Maakuntatieto-ohjelmaa koordinoi valtiovarainministeriö ja yleisestä valmistelusta ja yhteensovittamisesta vastaa valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto ja se toteutetaan tietoa käyttävien ministeriöiden ja muiden keskeisten tietoa hyödyntävien ja tuottavien tahojen yhteisenä hankeohjelmana. Ohjelmaan kootaan eri ministeriöiden ja virastojen käynnissä olevat maakuntien ohjausta, seurantaa ja tilastointia koskevat tietopohjan kehittämishankkeet mukaan lukien KUVA-ohjelma. Maakuntatieto-ohjelmassa hyödynnetään myös Sitran johdolla toteutetun sote-palvelupakettihankkeen tulokset osana kustannustietojen määrittelykokonaisuutta. Maakuntatieto-ohjelman hankesuunnitelmaluonnos tuodaan kesäkuussa 2017 käsiteltäväksi maakuntarahoitus -valmisteluryhmässä ja tämän jälkeen maakuntauudistuksen projektiryhmässä.

Yhteenveto

Maakunta- ja sote-uudistuksen ICT-ratkaisujen toteutus ja digitalisaation toimeenpano tulee toteutumaan vaiheittain ja vuoteen 2019 mennessä voidaan toteuttaa vain osa tarvittavista toimenpiteistä.

Vaiheittainen eteneminen on välttämätöntä, jotta uudistuksen tavoitteina olevat jatkuvuuden turvaaminen sekä toiminnan tehostamista ja uudistamista mahdollistavien uusien ICT-ratkaisujen kehittäminen ja käyttöönotto kyetään toteuttamaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan jatkuvuudella tarkoitetaan käytännössä sitä, että organisaatiomuutoksista ja tehtävien siirroista johtuvat välttämättömät muutokset operatiivisiin tietojärjestelmiin pystytään toteuttamaan mm. palvelujen saatavuutta, potilasturvallisuutta ja tietosuojaa vaarantamatta.

Johtaja Minna Saario

JAKELU Sosiaali- ja terveysvaliokunta

TIEDOKSI Sosiaali- ja terveysministerin esikunta
Peruspalveluministerin esikunta
Sosiaali- ja terveyspalveluosasto, osastopäällikkö
Sosiaali- ja terveyspalveluosasto, Digitalisaatio ja tiedonhallinta -ryhmä
Valtiovarainministeriö, Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto