Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 241/2020 hyvinvointialueiden perustamiseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseksi

Kiitän kirjallisesta lausuntopyynnöstänne 18.12.2020. Tämän vastauksen olen laatinut yhdessä kollegoideni kanssa Salivirta Oy:ssä. Salivirta Oy on vuonna 2007 perustettu riippumaton ja työntekijöidensä omistama asiantuntijayritys, joka on keskittynyt sosiaali- ja terveydenhuollon yhteentoimivuuden ja tiedonhallinnan kehittämiseen. Olemme toimineet vuosia mm. Sosiaali- ja terveysministeriön, julkisten terveyspalveluiden tuottajien sekä yksityissektorin edunvalvontaorganisaatioiden neuvonantajana. Olemme piinallisen perehtyneitä siihen, mitä haasteita sote-integraatioon nykyisessä toimintaympäristössä liittyy.

Lausunnossamme kommentoimme hallituksen esitystä keskittyen sote-toimialan toiminnallisen ja teknologisen yhteentoimivuuden, tiedonhallinnan kehittämisen sekä näihin liittyen sote-palveluintegraation toteutumisedellytysten näkökulmiin.

Lausumme yleiskommenttina, että uudistuksen hyvinvointialueisiin pohjautuvalla mallilla on nähdäksemme hyvät mahdollisuudet edistää perusterveydenhuollon, sosiaalihuollon ja erikoissairaanhoidon palveluiden laadukkaampaa tuottamista sekä tasoittaa alueellisia eroja tehokkuudessa ja tuottavuudessa.

Pidämme erityisen tärkeänä sitä, että pitkään valmisteltu uudistus saatetaan vihdoin maaliin, jotta toimijat saavat työrauhan palveluidensa tuottamiseksi ja kehittämiseksi. Vuosia jatkunut epätietoisuuden tila on synnyttänyt tilanteen, jossa välttämättömiäkään uudistuksia ei alueilla kyetä toimeenpanemaan. Jokaisen sote-valmistelukierroksen keskeytymisen yhteydessä hukataan suunnaton määrä valmistelua ja resursseja, sillä erityisesti tiedonhallintaan liittyvä kehitystyö on tiukasti sidottu voimaan saatettavaan lainsäädäntöön.

Lakiesityksen lukuun 2.4.8 – Asiakas- ja potilastietojen käsittely – liittyen

Sote-tiedonhallinnan kehittämisen näkökulmasta aivan keskeistä on kansallisen kehittämisen ja alueellisen kehittämisen roolit ja työnjako. Sote-tietojärjestelmiltä edellytettävän yhteentoimivuuden rakentuminen lähtee kansallisella tasolla asetettavasta lainsäädännöstä. Tietojärjestelmien kehitys Suomessa on seurannut sote-asiakastietoihin liittyviä lainsäädännön muutoksia. Vuosien myötä kertynyt historian painolasti on tehnyt asiakas- ja potilastietojen käsittelyn kokonaisuudesta erittäin monimutkaisen.

Sote-tietojärjestelmien kehityksessä tulee jatkuvasti vastaan tilanteita, joissa järkevän toiminnan estävät epätarkoituksenmukaiset lainsäädännölliset esteet. Esimerkiksi sote-rekisterinpidon määräyksistä seuraa, että Kanta-arkistoon ei voida viedä sosiaalihuollon palveluyksikössä tuotettuja terveydenhuollon tietoja. Tämän kaltaiset lainsäädännön esteet tulisi tunnistaa ja niitä tulisi aktiivisesti purkaa.

Lainsäädäntötyö reagoi muutospaineisiin tietojärjestelmäkehityksen kannalta valitettavan hitaasti, mistä johtuen yksittäiset tunnistetut toiminnan muutostoimenpiteet ovat kohdanneet merkittäviä viivästyksiä. Esimerkkinä tästä mm. puolesta-asioinnin käyttöönotto valtakirja-asioinnin osalta.

Toimintaa ja tietojärjestelmiä kehittämällä tapahtuva konkreettinen sote-palveluiden laadun ja saatavuuden parantaminen vaatii pitkäjänteisyyttä. Itse kehittämistoimet ja erityisesti niiden vaikuttavuuden osoittaminen edellyttää usean vuoden aikajännettä. Kehitystyötä tekevien alueiden on voitava luottaa siihen, että kansalliset perusedellytykset tietojärjestelmien kehitykselle ovat olemassa ja että tulevat muutokset ovat ennakoitavissa.

Lainsäädännön edellyttämien tietojärjestelmämuutosten toteutukselle tulee varata riittävä aika, jotta ne ehditään toteuttaa ennen lakien voimaantuloa. On lukuisia esimerkkejä lakimuutoksista, joiden edellyttämiä tietojärjestelmämuutoksia ei ole ehditty toteuttamaan ennen määräaikoja. Tällöin valvovat viranomaiset ovat katsoneet puutteita ”läpi sormien”, heikentäen näin järjestelmän uskottavuutta.

Lainsäädäntötyössä tulisi pidättäytyä säätämästä lakeja määräysten tai jopa tietojärjestelmämäärittelyiden tasolla olevista aiheista. Tällä hetkellä liian moni lain yksityiskohta ja jäykkä tulkinta määrittää yksityiskohtaisesti sote-tietojärjestelmien toimintaa epäkäytännölliseen suuntaan.

Pidämme erittäin positiivisena kokonaisuuteen liittyvää hankeohjelmaa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistukseksi (https://stm.fi/-/sosiaali-ja-terveydenhuollon-tiedonhallintasaadosten-kokonaisuudistus-kaynnistyy).

Lakiesityksen lukuun 2.11.4 – ICT:n ja tietohallinnon ohjaus – liittyen

Tuore esimerkki yksityisen terveydenhuollon toimijan tietojärjestelmään kohdistuneesta tietomurrosta osoitti, että kansallinen valvonta ja ohjaus ei vastaa nykytarvetta sosiaali- ja terveydenhuollon nopeasti digitalisoituvassa toimintakentässä. Hallituksen esityksessä on kuvattu ohjaavien organisaatioiden, kuten Sosiaali- ja terveysministeriön, Valtiovarainministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen rooleja ja vastuita, mutta valvonnan osalta vastuut ovat lakiesitykseen kirjattuna epäselvät. Ongelmatilanteiden varalta koordinaatio- ja vastuukysymysten on oltava kirkkaita.

Hyvinvointialueiden lainsäädännöllisessä ICT-kehityksen ohjauksessa tulee ottaa huomioon nykytilanteen hajanaisuus. Vastuu- ja sanktiokysymysten sijaan lainsäädäntöä tulisi kehittää käyttäjälähtöisemmin siten, että uudistuksia toteutetaan maltillisella ja toteutettavissa olevalla aikataululla. Epärealistiset aikataulut ovat jo aiheuttaneet kansalliselle kehitykselle merkittävän uskottavuusongelman.

Alueiden ohjausmekanismia tulisi kehittää kohti hedelmällisempää dialogia ylhäältä alaspäin tapahtuvan säädösohjauksen sijaan. Nykyinen yksittäisten kuntien ja sote-kuntayhtymien suuri lukumäärä on käytännössä estänyt kaksisuuntaisen dialogin käymisen, mutta jatkossa hyvinvointialueita tulee olemaan hallittavissa oleva määrä.

Lakiesityksen lukuun 2.12.1 – Sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinto ja ICT-palvelut – liittyen

Alati etenevä digitalisaatio on muokannut palvelutoimintaa globaalisti monella toimialalla. Uusia innovaatioita syntyy ruohonjuuritasolla ja erityisesti loppukäyttäjälähtöisesti. Tätä kehitystä tulee vaalia ja ketteryys tulee jatkossakin mahdollistaa suomalaisessa SOTE-palveluiden ja niitä tukevien tietojärjestelmien kehittämisessä.

Tiedonhallinnan näkökulmasta keskeinen kysymys on kansallisen kehittämisen ja alueellisen kehittämisen roolit ja työnjako. Ajatus siitä, että kansallisella ohjauksella määriteltäisiin, miten tietojärjestelmäpalvelut tulee tuottaa – tai jopa laajassa mitassa kansallisesti tuotettaisiin - ei vastaa nykypäivän nopeatahtisen kehittämisen tarpeisiin. Kansalliselta tasolta tulisi pikemmin kannustaa alueiden julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden innovaatiotoimintaa siten, että luontevaa kilpailua syntyy. Hyvinvointialueilla tulee olla täydet valtuudet tehdä omia tietojärjestelmiään koskevat päätökset.

Kansallisella kehittämisellä on merkittävä rooli yhteentoimivuuden varmistamisessa. Kansallinen tietojärjestelmäkehitys tulisi kohdentaa ensisijaisesti perustietovarantoihin, joiden päälle olisi mahdollista rakentaa markkinaehtoisesti palveluita.

Toissijaisesti kansallisesti tulisi kehittää niitä kohteita, joihin ei markkinaehtoisesti synny tarjontaa. Esimerkiksi lainsäädännön velvoittamat, rutiininomaisesti alueilla toistettavat, mutta vain vähän uutuusarvoa

sisältävät tietojärjestelmäratkaisut - kuten vanhojen potilastietojen arkistolain velvoitteiden mukainen pitkäaikaissäilyttäminen - tulisi ratkaista kansallisesti kertaalleen, tehokkaasti ja toimivasti. Tätä periaatetta tulisi soveltaa laajamittaisesti lakisääteisiin, innovaatiopotentiaaliltaan vähäisiin, mutta kustannuksiltaan merkittäviin kehittämiskohteisiin.

Uudistuksessa on ehdotettu valtion tasolta tapahtuvan strategisen ohjauksen vahvistumista, jolloin hyvinvointialueiden strategiset tavoitteet asetettaisiin neljän vuoden jaksoissa. Tiedonhallinnan osalta tämän strategisen ohjaamisen puitteissa olisi tärkeää tarkentaa kansallisen ja alueellisen kehittämisen rooleja ja työnjakoa sekä keskustella alueiden tarpeista kansallisen tason kehittämiselle.

Lakiesityksen lukuun 2.16.3 – Integraatio sosiaali- ja terveydenhuollossa – liittyen

Näemme, että tulevilla hyvinvointialueilla jo käynnissä oleva kehitys tukee alueiden tietojärjestelmien yhdenmukaistumista. Tämä tulee tarjoamaan merkittävän tuen sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä horisontaaliselle että vertikaaliselle integraatiolle.

Ilmeistä on, että kehityskulku Uudenmaan erityisalueella ei vie tähän suuntaan. Tilanne on ongelmallinen, mutta sitä on nähdäksemme mahdotonta kansalliselta tasolta korjata, jos Uudenmaan erityisratkaisu päätetään esityksen mukaisena. Liioin ei kuntavetoisesti käynnistyneen Uudenmaan Apotti-hankkeen kattavuuteen tulisi kansalliselta tasolta puuttua: alueen toimijoiden autonomista päätöksentekoa tietojärjestelmäratkaisujensa osalta tulee kunnioittaa.

Lopuksi

Yhteenvetona haluamme lausua, että uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena tulee olla sote-palveluiden ja -tietojärjestelmien yhteentoimivuuden saavuttaminen. Se edellyttää pitkäjänteistä ja kärsivällistä kehittämistä tulevien muutosten passiivisen odottamisen ja tempoilevan ohjauksen sijaan.

Yhteentoimivuutta ei rakenneta yksin lainsäädännön kautta eikä julkisuudessa peräänkuulutetuilla alustoilla tai muilla teknisillä välineillä. Sote-palvelujärjestelmää tukevien digitaalisten ratkaisujen onnistuminen vaatii eurooppalaisen yhteentoimivuuden viitekehyksen esittämän mukaisesti yhteentoimivuutta niin poliittisten linjausten, juridiikan, organisaatiokohtaisten toimintamallien, yhteisesti ymmärrettyjen laadukkaiden tietosisältöjen kuin digitaalisten ratkaisujenkin tasoilla.

Kiitän mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen liittyen ja toivon, että huomioitte tämän lakivalmistelussa. Olemme luonnollisesti käytettävissänne mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Kunnioittavasti,



Jouko Kuisma
toimitusjohtaja
Salivirta Oy

jouko.kuisma@salivirta.fi
Bertel Jungin Aukio 1-7, 02600 Espoo
http://salivirta.fi