



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen

Kehittämistyöryhmän loppuraportti



Hallituksen politiikkaohjelmat
Tietoyhteiskunta

Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen

Kehittämistyöryhmän loppuraportti

Julkaisija:
VALTIONEUVOSTON KANSLIA

KUVAILEHTI
30.8.2005

Tekijät:

Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittämistyöryhmä.

Työryhmän puheenjohtaja: kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen, Espoon kaupunki

Työryhmän sihteeri: kehittämisspällikkö Heikki Lunnas, Suomen Kuntaliitto ja pääsihteeri Markku Nenonen, sisäasiainministeriö

Julkaisun laji:

Julkaisu

Toimeksiantaja:

Valtioneuvoston kanslia

Toimielimen asettamispäivä:

14.12.2004

Julkaisun nimi:

Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen. Kehittämistyöryhmän loppuraportti.

Tiivistelmä:

Valtioneuvoston kanslian asettama työryhmä on valmistellut kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittämistä osana hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa. Tässä raportissa työryhmä kuvaa perusteet ja tavoitteet kuntien ja koko julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämiseksi, ehdotuksen tavoitetilasta, yhteisestä organisaatio- ja johtamismallista sekä yhteisten IT-palveluiden tarpeellisuudesta. Työryhmä ehdottaa vaiheittaista etenemismallia, joka alkuvaiheessa mahdollistaa kuntien IT-toiminnan yhteistyöedellytysten selvän parantamisen. Tavoitetilassa koko julkishallinnon tietohallinnon ohjauksesta vastaa yksi yhteinen toimija.

Työryhmän ehdotuksessa on nostettu esille neljä keskeistä kehittämiskohdetta, joita kutsutaan raportissa keihäänkärkialueiksi. Ehdotetut keihäänkärjet ovat julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmekanismien kehittäminen, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä, julkisen hallinnon strategisen ja operatiivisen hankintatoimen kehittäminen sekä julkisen hallinnon yhteisen sähköisen asioinnin ja kansallisen sähköisen arkistoinnin kehittäminen. Kaikkien keihäänkärkialueiden osalta on myös esitetty konkreettiset toimenpiteet, joilla tavoitetaan päästään.

Työryhmä on painottanut keihäänkärkialueiden valinnassa niiden vaikuttavuutta julkishallinnon palveluiden laatuun ja tuottavuuteen sekä mahdollisuutta tukea julkisten palvelujen tuotantorakenteen uudistamissuunnitelmia. Yhteistä keihäänkärkialueille on kansallisen tason toimijoiden tarve ja merkittävä yhteistyöpotentiaali. Toteutusvaiheessa tarvittavat investoinnit arvioidaan suurelta osin voitavan rahoittaa kohdentamalla jo käytettävissä olevia resursseja uudelleen, mutta toteutustyön käynnistäminen vaatii myös erillisrahoitusta.

Työryhmä katsoo, että kuntien ja valtion tietohallinto- ja tietoyhteiskuntayhteistyöllä voidaan tehostaa julkishallinnon toimintoja, parantaa julkisten palveluiden saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä luoda edellytyksiä palvelutuotannon tehokkaammalle käytölle.

Avainsanat:

Tietoyhteiskunta, tietohallinto, hallinto, johtaminen, tuottavuus, tehokkuus, henkilöstö, sosiaali- ja terveydenhuolto, hankintatoimi, sähköinen asiointi, sähköinen arkistointi, julkishallinto, julkiset palvelut, yhteistyö, koordinaatio, tietoyhteiskuntaohjelma

Sarjan nimi ja numero:

Valtioneuvoston julkaisusarja 10/2005

ISSN:

0782-6028

ISBN:

952-5354-90-3

Kokonaissivumäärä:

30

Kieli:

Fi

Luottamuksellisuus:

Julkinen

Julkaisun jakelu:

Valtioneuvoston kanslia, julkaisut@vnk.fi

Painopaikka:

Valtioneuvoston kanslia, 2005

Kustantaja:

Valtioneuvoston kanslia

SISÄLLYS

ESIPUHE	7
1 JOHDANTO	8
1.1 Työn tavoitteet	8
1.2 Työn eteneminen	8
1.3 Esimerkkejä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta Euroopassa	9
1.3.1 Iso-Britannia	9
1.3.2 Tanska.	10
1.3.3 Irlanti	10
2 JULKISEN SEKTORIN YHTEISEN TIETOHALLINNON HAASTEET JA TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	11
3 JULKISEN HALLINNON TIETOHALLINNON OHJAUSMEKANISMIIEN KEHITTÄMINEN	13
3.1 Nykytilan kuvaus	13
3.2 Tavoitetilan kuvaus.	14
3.3 Työryhmän esitykset	16
4 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON YHTEINEN SÄHKÖINEN ASIAKASTIETOJEN HALLINTA- JA ARKISTOINTIJÄRJESTELMÄ.	18
4.1 Nykytilan kuvaus	18
4.2 Tavoitetilan kuvaus.	19
4.3 Työryhmän esitykset	20
4.4 Vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon hankkeisiin.	21
5 JULKISEN HALLINNON STRATEGISEN JA OPERATIIVISEN HANKINTATOIMEN PROSESSIN KESKITTÄMISEN, YHTENÄISTÄMISEN JA SÄHKÖISTÄMISEN TUKI	22
5.1 Käsitteet	22
5.2 Nykytilan kuvaus	22
5.3 Tavoitetilan kuvaus.	24
5.4 Työryhmän esitykset	25
6 JULKISEN HALLINNON YHTEISEN SÄHKÖISEN ASIOINNIN JA KANSALLISEN SÄHKÖISEN ARKISTOINNIN KEHITTÄMINEN	26
6.1 Nykytilan kuvaus	26

6.2	Tavoitetilan kuvaus	26
6.3	Työryhmän esitykset	27

TAUSTAMATERIAALI: ASiantuntijaryhmiEN RAPORTTI

ESIPUHE

Tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmälle

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma asetti 10.12.2004 kuntien, kuntayhtymien, maakuntaliittojen, kansaneläkelaitoksen, Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan, Suomen Kuntaliiton ja eri ministeriöiden edustajista koostuvan työryhmän kehittämään kuntasektorin ja valtion tietohallinnon yhteentoimivuutta. Tavoitteena oli laatia jatkovalmistelun pohjaksi raportti, joka sisältää nykytilan ja tavoitetilan kuvauksen sekä toimenpide-ehdotukset kuntasektorin ja kunta-valtio -yhteistyön kehittämiseksi 30.6.2005 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajana toimi kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen Espoon kaupungista. Työryhmän jäseniä olivat ylijohtaja Cay Sevon sisäasiainministeriöstä, ohjelmajohtaja Katrina Harjuhahto-Madetoja valtioneuvoston kansliasta, kaupunginjohtaja Mauri Gardin Rovaniemen kaupungista, erityisasiantuntija Pentti Itkonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, tekninen johtaja Pekka Kantola Kuusamosta, varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen Suomen Kuntaliitosta, kehittämisjohtaja Katriina Puhakka Oulun kaupungista, johtaja Matti Puhakka Kansaneläkelaitoksesta, neuvotteleva virkamies Arja Terho valtiovarainministeriöstä, tietohallintojohtaja Timo Valli Pirkanmaan sairaanhoitopiiristä, erityisasiantuntija Jan-Henrik Johansson Uudenmaan liitosta ja talous- ja kehitysjohtaja Jan-Erik Backa Pedersören kunnasta. Sihteereinä toimivat kehittämisspäällikkö Heikki Lunnas Suomen Kuntaliitosta ja Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan pääsihteeri Markku Nenonen sisäasiainministeriöstä. Työryhmän tukena ulkopuolisena konsulttina toimi Caggemini Finland Oy.

Työryhmän tehtävänä oli laatia myös väliraportti, jonka se luovutti tietoyhteiskuntaohjelman ministeriryhmälle 22. päivänä huhtikuuta 2005. Väliraportissa työryhmä esitti alustavat keihäänkärkialueet, joiden kehittämiseksi ministeriryhmä antoi tukensa.

Työryhmä perusti kullekin keihäänkärkialueelle asiantuntijaryhmät, jotka osallistuivat kunkin osa-alueen sisältötyöhön. Asiantuntijaryhmien raporttien pohjalta on koottu erillinen raportti tämän loppuraportin taustamateriaaliksi.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittaen ehdotuksensa valtioneuvoston kanslialle.

Marketta Kokkonen

Cay Sevon
Matti Puhakka
Heikki Lunnas
Markku Nenonen
Timo Kietäväinen
Jan-Erik Johansson
Timo Valli

Katrina Harjuhahto-Madetoja
Katriina Puhakka
Mauri Gardin
Pekka Kantola
Jan-Erik Backa
Arja Terho
Pentti Itkonen

1 JOHDANTO

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma asetti 10.12.2004 kuntien, kuntayhtymien, maakuntaliittojen, kansaneläkelaitoksen, Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan, Suomen Kuntaliiton ja eri ministeriöiden edustajista koostuvan työryhmän kehittämään kuntasektorin ja valtion tietohallinnon yhteentoimivuutta. Tavoitteena oli laatia jatkovalmistelun pohjaksi raportti, joka sisältää nykytilan ja tavoitetilan kuvauksen sekä toimenpide-ehdotukset kuntasektorin ja kunta-valtio -yhteistyön kehittämiseksi 30.6.2005 mennessä.

1.1 Työn tavoitteet

Työryhmän tehtävänä oli tunnistaa julkishallinnon yhteisen tietohallinnon ja sen ohjauksen tarpeet, alueet ja rajaukset. Työryhmän tuli määritellä alueet, joilla julkishallinnon tietohallinnon yhteiset pelisäännöt ja linjaukset myötävaikuttavat merkittävästi tietoyhteiskuntaohjelman tavoitteiden saavuttamiseen sekä julkisen sektorin tuottavuuden kehittämiseen. Työryhmän tuli arvioida myös julkishallinnon yhteisten tietohallintopalveluiden sekä muiden hallinnon tukipalveluiden tarvetta ja toteuttamista sekä tieto- ja viestintätekniikan mahdollisuuksia julkisen sektorin tuottavuuden kehittämisessä. Laajempaan tavoitteena on jatkossa varmistaa julkisten palvelujen saatavuus ja toisaalta mahdollistaa tehokas julkisen ja yksityisen sektorin yhteinen palvelutuotanto tieto- ja viestintätekniikan tuella. Työryhmän työ tukee esimerkiksi kansallisen terveystietohankkeen sekä kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteita.

1.2 Työn eteneminen

Työn kuluessa työryhmä päätti keskittyä kehittämisen keihäänkärkialueiden tunnistamiseen sekä konkreettisten kehittämishankkeiden löytämiseen kultakin keihäänkärkialueelta. Tässä raportissa keihäänkärkialueilla tarkoitetaan niitä laajoja julkishallinnon tehtäväkentän osakokonaisuuksia, joilla yhteisten toimintamallien ja palvelujen tehostamisen nähdään tuottavan suurimmat kokonaisuhyödyt sekä parantavan palvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta.

Keihäänkärkialueiksi muodostuivat:

1. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä
2. Julkisen hallinnon strategisen ja operatiivisen hankintatoimen prosessien keskittämisen, yhtenäistämisen ja sähköistämisen tuki
3. Julkisen hallinnon yhteisen sähköisen asioinnin ja kansallisen sähköisen arkistoinnin kehittäminen sekä
4. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmekanismien kehittäminen

Työryhmä katsoi myös opetustoimen tärkeäksi kehittämisalueeksi, joka tulisi selvittää jatkotyönä mahdollisimman nopeasti. Työryhmä esittää, että työssä otettaisiin huomioon KuntaTIME -työryhmässä omaksutut periaatteet: kehittämisaluetta katsotaan valtakunnallisena ja koko julkisen sektorin kattavana kokonaisuutena. Kehittämisen lähtökohtana on koko opetustoimen toimialan hahmottaminen laatimalla toimialueella oma arkkitehtuuri. Työryhmä korostaa myös rahoituskanavien uudelleen arviointia ottamalla em. periaatteet huomioon. Samoin työssä pitäisi avoimesti arvioida erityisesti kuntasektorin näkökulmasta muiden hallinnonalojen kehittämishankkeita. Opetustoimi on yksi osa kuntien peruspalveluiden tuottamista.

Työryhmä perusti kunkin keihäänkärjen alueelle omat asiantuntijaryhmänsä, jotka tiukassa aikataulussa kokosivat oman alueensa tulokset. Lisäksi työryhmä perusti alatyöryhmän selvittämään toimeksiannossa mainittua virtuaalisen yhteispalvelun mahdollisuuksia.

1.3 Esimerkkejä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta Euroopassa

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus ja aivan erityisesti yhteisten palvelujen kehittäminen on useimmissa Euroopan maissa juuri nyt eräs tietoyhteiskunnan kehittämisen painopisteistä. Toimenpiteillä pyritään sekä vauhdittamaan sähköisten palvelujen etenemistä että myös parantamaan julkisen hallinnon tuottavuutta.

1.3.1 Iso-Britannia

Iso-Britanniassa kuntasektorin asiat kuuluvat apulaispääministerin toimistolle (ODPM). Yhdessä kuntien keskusjärjestön (LGA) kanssa se laati vuonna 2002 paikallishallinnon sähköisen hallinnon strategian, jossa määritellyn tavoitteen mukaan kaikki sähköistettävissä olevat julkiset palvelut ovat käytettävissä vuoden 2005 loppuun mennessä. Keskushallinto varasi strategian toteutukseen 1,5 miljardia euroa, josta kukin paikallishallinnon organisaation sai käyttöönsä tasasuuren 1,6 miljoonan euron osuuden. Erityistä huomiota toteutuksessa on kiinnitetty alueellisten yhteistyöverkostojen kehittämiseen.

Toimeenpanon keskeisenä välineenä ovat olleet 22 kansallista projektia, joiden kehittämistä valtio on tukenut 120 miljoonalla eurolla. Vetovastuu hankkeissa on ollut valituilla paikallishallinnon organisaatioilla. Sähköisten palvelujen vauhdittamisen lisäksi merkittävänä tavoitteena kansallisissa hankkeissa on ollut myös julkisen hallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden kohottaminen. Hankkeiden kirjo on hyvin laaja kattaen mm. sähköisen hankinnat ja laskut, asiakastietojen hallinnan, koulujen hallinto ja oppilasvalinnat, kuntien Internet-sivut sekä pelastustoimen ja ympäristöhallinnon. Lisäksi kohteena ovat olleet digitaalisen television, mobiiliteknologian sekä älykorttien hyödyntäminen. Yleisempi rooli on ollut hankkeilla, joissa on kehitetty menettelytapoja asiakkaiden tarpeiden mittaamiseen ja sähköisten palvelujen markkinointiin sekä yksityisen sektorin tarpeiden huomiointiin.

Kansallisten hankkeiden joukkoon kuului myös kuntasektorin sähköisen hallinnon standardointielimen perustaminen (Local e-Government Standards Body). Sen hallituksessa on niin paikallishallinnon kuin eri ministeriöidenkin asiantuntijoita. Standardien ja suositusten lisäksi se levittää myös hyviä käytäntöjä.

Vuonna 2002 Englannin hallitus julkisti kansallisen strategian (National Strategic Programme), joka sisälsi kehittämistavoitteet vuoteen 2010 mennessä. Hanketta johtaa Englannin hallitus yhteistyössä NHS:n (National Health Service) kanssa. Hankkeen nimenä on Connecting For Health ja sen päätavoitteet ovat kansallinen sähköinen sairauskertomusjärjestelmä, kansallinen ajanvarausjärjestelmä (Choose and Book), kansallinen sähköinen reseptijärjestelmä ja terveydenhuollon oma suljettu verkkoratkaisu. Koko hankkeeseen on kohdistettu rahaa n. 9 miljardia euroa.

Yhdistyneissä kuningaskunnissa on myös arvioitu kansallisten projektien taloudellisia vaikutuksia. Kuuden valitun hankkeen arvioitiin paikallishallinnossa säästävän kustannuksia vuodessa 480 miljoonaa euroa, lisäävän tuottavuutta 90 miljoonalla eurolla sekä parantavan palvelujen laatua lähes 2 miljardin euron edestä. Kansallisen julkisen hallinnon sähköisten hankintojen kustannussäästöksi arvioidaan pelkästään paikallishallinnossa vuodessa yli 1,5 miljardia euroa. Sähköisen laskun osalta vastaava kustannussäästön arvio on 1 miljardin euron luokkaa.

Strategiatyötä ja kansallisten hankkeiden toteuttamista on täydentänyt mittava panostus julkisen hallinnon yhteisen arkkitehtuurin ja muiden standardien kehittämiseen.

1.3.2 Tanska

Tanskassa on sähköisten palvelujen ja julkisen tietohallinnon kehittämiseksi jo usean vuoden ajan ollut käynnissä julkishallinnon yhteisprojekti (Projekt Digital Forvaltning), jossa yhteiseen organisaatioon valtiovarainministeriön suojiin on koottu hankeen sihteeristöksi henkilöresursseja valtionhallinnon lisäksi kunnista ja keskusjärjestöistä (Den Digitale Taskforce). Hankkeen yhteydessä on kehitetty niin yhteisiä palveluita, toimintamalleja kuin standardointiakin.

Ehkä eniten julkisuutta hanke on saanut sähköisen laskun käyttöönoton ansiosta. Vuonna 2003 hyväksytyn lain mukaan julkishallinto maksaa kaikki maksut vain sähköisesti ja koko laskutus tapahtuu sähköisesti. Maksatusjärjestelmä otetaan käyttöön syyskuussa 2005. Sähköisessä laskutuksessa, joka käynnistyi helmikuussa 2005, on tällä hetkellä päästy noin 70 prosentin toteutusasteeseen.

Tanskan kuntien keskusjärjestö on esittänyt valtiolle yhteisen julkisen hallinnon sähköisen itsepalveluportaalin perustamista. Alustavasti on suunniteltu, että palvelua hallinnoivasta yrityksestä omistaisi valtio ja kunnat kumpikin puolet. Neuvottelut yrityksen perustamisesta toivotaan saatavan käyntiin syksyyn 2005 mennessä.

1.3.3 Irlanti

Irlannin tietoyhteiskuntaohjelma käynnistyi 1999, jolloin luotiin ensimmäiset periaatteet julkisten palvelujen sähköistämiseksi hallinnossa. Hallitus perusti tietoyhteiskunnan kehittämiseksi tietoyhteiskuntarahoitus (suuruus 109M€), jolla on rahoitettu noin 150 projektia eri puolilla hallintoa.

Irlannin sosiaali- ja perheasioiden ministeriön yhteyteen perustettiin vuonna 2000 uusi yksikkö REACH¹, jonka tehtävänä oli luoda hallinnolle yksi yhteinen tekninen ympäristö ja toimintamalli julkisten palvelujen välitykseen (PSB, Public Services Broker). Tätä teknistä ympäristöä käyttäen julkisten palvelujen tuottajat voivat nykyään välittää julkisia palveluja asiakkaille.

PSB kokoaa lukuisat julkishallinnon palvelut yhteen palveluportaaliin järjestäen ne helposti käytettäviksi kokonaisuuksiksi aihealueittain, aakkosittain tai palvelun tuottajan mukaan. Palvelun keskeisiä vahvuuksia ovat tunnistautumisen lisäksi hallinnon suojattu tietojenvaihtojärjestelmä (Inter-Agency Messaging Service), tietomuuntopalvelut sekä standardit ja palveluhakemisto.

Reachin tehtävänä on myös kehittää hyviä käytäntöjä yhteistyössä hallinnon palvelutuottajien ja muiden relevanttien toimijoiden kanssa. Nämä käytännöt voidaan kokemusten jälkeen ottaa käyttöön koko hallinnossa. Reachin ylläpitämä ympäristö on mahdollistanut julkisen sektorin palvelutuottajien toimintaprosessien kehittämisen, mikä on parhaillaan käynnissä.

Ympäristö- ja paikallishallinnon ministeriö hyväksyi 2002 paikallishallinnon tietoyhteiskuntavision, jonka toteutuksesta vastaavat ministeriö, kunnat sekä LGCSB² (Local Government Computer Service Board). LGCSB:n roolina on sovittaa tietohallinnon kansalliset periaatteet kuntien tarpeisiin ja tarjota niille tarpeen mukaisia yhteisellä infrastruktuurialustalla toimivia palveluja. Näitä ovat mm. kuntien ja yhteisöjen intranet-ympäristöt sekä taloushallinnon palvelut. LGCSB tarjoaa kunnille yhtenäisen ympäristön, valitut sovellukset ja tietovaraston, jota kunnat voivat käyttää. LGCSB on käynnistänyt Mobhaile-hankkeen, jossa hyödynnetään kaikille yhteistä tietovarastoa ja tarjotaan kunnille ja eri yhteisöille tietopalveluja paikkatietoa hyödyntävän käyttöliittymän välityksellä.

¹ www.reach.ie

² www.lgcsb.ie

2 JULKISEN SEKTORIN YHTEISEN TIETOHALLINNON HAASTEET JA TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Hallituksen strategia-asiakirjassa todetaan, että julkisten palvelujen saatavuus ja laatu voidaan turvata vain palvelujärjestelmiä ja palveluiden tuotantotapoja uudistamalla. Maamme ikärakenteesta johtuva eläköityminen tulee vähentämään palveluissa toimivaa henkilökuntaa ja toisaalta lisäämään varsinkin sosi-aali- ja terveyssektorin palvelujen kysyntää. Palvelujen tuottavuutta on lisättävä ja tässä tehostamisessa tieto- ja viestintäteknikka on avainasemassa.

Kunnan ydinprosesseja ovat palvelujen järjestämisen ja tuotannon prosessit, strateginen johtaminen, kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen prosessit sekä päätöksenteon prosessit. Kuntien ydintehtävien palveluprosesseissa on ainakin samankokoisissa kunnissa paljon yhtenäistettävää. Myös vahva hallinnon sektorikohtaisuus ja -lainsäädäntö on ohjannut ja ohjaa edelleen prosesseja eriyttävään suuntaan. Yhteisten prosessien määrittelylle ja täsmentämiselle on olemassa hyvää lähtötietoa monen kunnan – ja myös seutukunnan – tekemän työn ansiosta.

Kunnan ydintoimintoja tukevien tietojärjestelmien yhtenäistämässä on paljon hyödyntämismahdollisuuksia. Näiden järjestelmien uusimisen hankkeet ovat aina yksittäiselle kunnalle isoja haasteita sekä kustannusten että substanssihenkilöiden ajankäytön kannalta. Laajassa käytössä olevat standardoidut rajapinnat helpottaisivat tätä työtä merkittävästi.

Yhteistyön kehittämistä tarvitaan erityisesti terveydenhuollossa, missä tieto- ja viestintäteknikan käyttöönotosta ei ole vielä saatu riittäviä hyötyjä kansallisella tasolla. Alueellisella tasolla sairaanhoitopiirit ovat jo tehneet hyvää työtä, mutta esimerkiksi liittymät yksityisen sektorin palvelun tuottajiin ovat puutteellisia. Vaikka kansainvälisten vertailujen näkökulmasta suomalaisen terveydenhuollon digitalisoituminen on kärkimaiden tasolla, ei tietojärjestelmien käyttö kerro suoraan niiden hyödynnettävyydestä. Uusien tietoteknisten ratkaisujen käyttöönottoa on hidastanut valmiiden mallien ja toimintatapojen puute, mikä on johtanut suureen järjestelmien kirjoon. Potilaan koko hoitoketjua tukevaa tietoa ei ole riittävän tehokkaasti saatavissa valtakunnallisella tasolla, vaan potilastietoja on useissa paikallisissa tietokannoissa sekä julkisilla että yksityisillä toimijoilla.

Kuntien hankintatoimen tehostamisella on saavutettavissa suuria taloudellisia ja operatiivisia parannuksia. Strategisella tasolla hyödyt tulevat toisaalta hankittavien tuotteiden ja palvelujen paremmasta laadusta ja halvemmasta hinnasta, jotka saavutetaan ostoja ja toimittajien hallintaa keskittämällä. Operatiiviset hyödyt tulevat kunnille säästöistä hankinta- ja logistiikkaprosessiin liittyvissä transaktiokustannuksissa, kuten tilaamisen, laskuttamisen ja varastojen hallinnan kustannuksissa.

Tämä edellyttää hankintatoimen kokonaisvaltaista kehittämistä strategisesta hankintatoimesta hankinnan operatiivisiin prosesseihin.

Sähköisiä palveluja on tarjottu ratkaisuksi palveluiden tuottavuuden tehostamiseen ja monilta osin tilanne tällä alueella onkin Suomessa kansainvälistä huipputasoa. Esimerkiksi 80 % keskeisistä julkisen hallinnon lomakkeista on saatavana sähköisesti. Accenturen huhtikuussa 2005 julkaiseman tutkimuksen mukaan suomalaiset käyttävät julkisia sähköisiä palveluja eniten maailmassa.

Tehdyt ratkaisut ovat kuitenkin olleet hajanaisia ja suurena ongelmana on ollut, ettei sähköistä asiointia ole aina nähty keskeisenä normaalin toiminnan kehittämisen osana. Muutos on kuitenkin käynnistynyt ja sähköisen asioinnin kehittäminen nähdään nykyään jo osana normaalia toiminnan kehittämistä.

Esitetyt toimenpiteet eri keihäänkärkialueilla turvaavat julkisen hallinnon palveluiden saatavuutta ja laatua, mikä merkitsee mm. palveluiden saatavuuden tasa-arvoisuuden lisääntymistä. Palveluiden pitää olla kaikkien kansalaisryhmien saatavilla huolimatta elämäntilanteesta ja asuinpaikasta. Ratkaisuilla voidaan turvata palveluiden saatavuutta myös harvaan asutuille seuduilla ja virastoaikojen ulkopuolella. Suomessa palveluiden saatavuuden ja laadun turvaamiseen myös tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä on tehty paljon hyvää työtä.

Julkisen hallinnon palveluiden kehittämiseen osoitetaan jo nyt valtion budjetista määrärahoja. Rahoituksella ei kuitenkaan ole saavutettu toivottuja tuloksia. Kuntasektorille kohdennettu rahoitusmallia onkin arvioitava uudelleen. Tällä hetkellä rahoitus kohdentuu useaa reittiä pitkin ja hyöty ja tuottavuus ei ole vastannut odotuksia. Tieto- ja viestintätekniikka mahdollistaa kansallisen tason ratkaisuja, jotka ovat yhteisiä kaikille hallinnonaloille.

Ratkaisut pitääkin rahoittaa koko julkisen hallinnon yhteisinä ratkaisuinä ja palveluinä. KuntaTIME -työryhmän näkemyksen mukaan jo nykyisiä rahoitusvirtoja uudelleen ohjaamalla voidaan tuottaa merkittäviä koko julkiselle hallinnolle yhteisiä ratkaisuja. KuntaTIME -työryhmä esittää kuitenkin lisärahoitusta tässä raportissa esitettyjen toimenpiteiden käynnistämiseksi. Hankkeiden kokonaisrahoitustarvetta eikä rahoitusmalleja ole vielä riittävästi suunniteltu. Rahoitus on nähtävä ennen kaikkea investointina, jolla tavoiteltu muutos voidaan käynnistää.

Muutoksen käynnistämiseksi tarvitaan kansallinen toimija, jonka tehtävänä on ottaa vastuu julkisen hallinnon yhteisten IT-palveluiden kehittämisestä. Toimijan tehtävänä olisi suunnitella kansallisen tason yhteisten ratkaisujen rahoitusmallit ja myös koordinoita rahoitusta jatkossa. Työryhmän esityksen lähtökohtana on, että koko julkisen hallinnon tietohallinnon kehittämistä koordinoi ministeriryhmä, jonka tukena on em. kansallinen toimija. KuntaTIME -työryhmä esittää, että tavoitetaan edetään vaiheittain. Raportissa on esitetty etenemisen vaiheet, jotka selkeyttävät yhtäältä valtionhallinnon työnjakoa suhteessa kuntasektoriin ja toisaalta tiivistävät kuntasektorin yhteistyötä tavoitteena koko julkisen hallinnon yhteistyön tiivistäminen ja yhteisten IT-palveluiden aikaansaaminen.

KuntaTIME -työryhmä esittää vaiheistukselle aikataulua. Ensimmäiset toimenpiteet käynnistyvät välittömästi ja työryhmän näkemyksen mukaan julkisen hallinnon yhteinen toimija voisi olla toiminnassa jo vuonna 2008. Työryhmällä on kuitenkin selkeä näkemys tavoitteen ja aikataulun haasteellisuudesta, mutta tärkeää on työn välitön käynnistyminen. Se edellyttää työnjaon selkeyttämistä ja toimijoiden määrittämistä.

3 JULKISEN HALLINNON TIETOHALLINNON OHJAUSMEKANISMIIEN KEHITTÄMINEN

3.1 Nykytilan kuvaus

Lähinnä kuntien vastuulla olevien julkisten hyvinvointipalveluiden tuottamisessa on tieto- ja viestintäteknikka viimeisen kymmenen vuoden aikana noussut kriittiseksi tekijäksi. Käytön volyymin lisäystä kuvaa kuntasektorin inflaatiosta puhdistettujen tietotekniikkamenojen kaksinkertaistuminen vuosina 1990–2005, vaikka itse teknologian hinta on samana aikana romahtanut. Kyse on myös melko pitkäaikaisista investoinneista; kuntasektorilla tietotekniikka uudistuu laskennallisesti kymmenen vuoden välein, perustietosäällöt vielä tätäkin harvemmin.

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus on pääosin organisaatiokohtaista ja tietohallintoa kehitetään ensisijaisesti organisaation oman palvelutuotannon näkökulmasta. Julkishallinnosta puuttuu kokonaisvaltainen ja yleisiä poliittisia tavoitteita vahvasti tukeva tietohallinnon ohjaus. Tämän seurauksena tehdään paitsi paljon päällekkäistä työtä, myös vaikeutetaan palvelutuotannossa tarvittavien muutosten toteuttamista. Vastaavasti organisaatorajat ylittävät palveluprosessit edellyttävät usein mittaviakin muutoksia tietotekniikkaan.

Julkisen hallinnon tietohallinnon virallisia ohjausmekanismeja ovat lainsäädäntö, valtioneuvoston periaatepäätökset, informaatio-ohjaus, taloudellinen ohjaus ja koordinoitiryhmät. Valtion ja kuntien tietohallinnon koordinoitiryhmistä tärkeimmät ovat Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA), joka on asetettu ensimmäisen kerran vuonna 1989, sekä perusrekisterien ylläpitäjien yhteistyöelimeksi vuonna 1997 perustettu Rekisteripooli.

JUHTA toimii asetuksella säädettyinä ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton pysyvänä yhteistyö- ja neuvotteluelimenä, jonka tehtäviä ovat:

1. yhteensovittaa valtionhallinnon ja kunnallishallinnon tietotekniikan, tietohallinnon ja sähköisten asiointipalvelujen kehittämistä;
2. edistää julkisen hallinnon tietotekniikkaa ja sen käyttöä koskevien standardien ja hallinnollisten periaatteiden yhteistä määrittelyä ja noudattamista;
3. valmistella julkisen hallinnon tietohallintoyhteistyötä koskevia valtion- ja kunnallishallinnon järjestelyjä;
4. edistää julkisten palvelujen tasapuolista saatavuutta ja laatua koko maassa;

JUHTA:n tulee tehtävänsä mukaan toimittaa selvityksiä, laatia koko julkishallintoa koskevia suosituksia (JHS-suositukset) sekä antaa lausuntoja merkittävistä tietotekniikkaa ja tietohallinnon kehittämistä koskevista suunnitelmista, joilla on vaikutusta kunnallishallintoon, kuntien talouteen tai kuntien ja valtion tietohallintoyhteistyön toteutumiseen.

Sekä JUHTA että Rekisteripooli ovat ennen kaikkea yhteistyöelimiä, mutta eivät rakenteita, joiden puitteissa tehtäisiin sellaista yhteistä työtä, johon eri osapuolet olisivat vahvasti sitoutuneita.

JUHTA:n JHS-järjestelmän lisäksi valtionhallinnossa tehdään tietohallinnon suosituksia, jotka eivät sido kuntasektoria. Niiltä osin kuin suositukset liittyvät arkkitehtuuriin, ei ole olemassa yhtenäistä ja ohjaavaa viitekehystä. JHS-järjestelmän resursointi on vähäinen eikä oikeassa suhteessa sen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Hajanaisuudesta johtuen myös muiden toimijoiden resurssit ovat riittämättömät, eikä tarvittavaa vaikuttavuutta saavuteta.

Valtiovarainministeriöllä on tietohallinnon osalta laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa määriteltyä ohjausvelvoitetta koko julkishallinnon osalta. Kansallisarkistolla on sitovaa ohjausvaltaa kuntien tietohallintoon arkistointiin liittyvissä asioissa.

Lisäksi useat valtion viranomaiset kuten esimerkiksi tilastokeskus, sosiaali- ja terveysministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö vaikuttavat tietotarpeillaan kuntien tietohallintoon. Luovutettavien tietojen sisältöön ei kohdistu sektorirajat ylittävää koordinoitua.

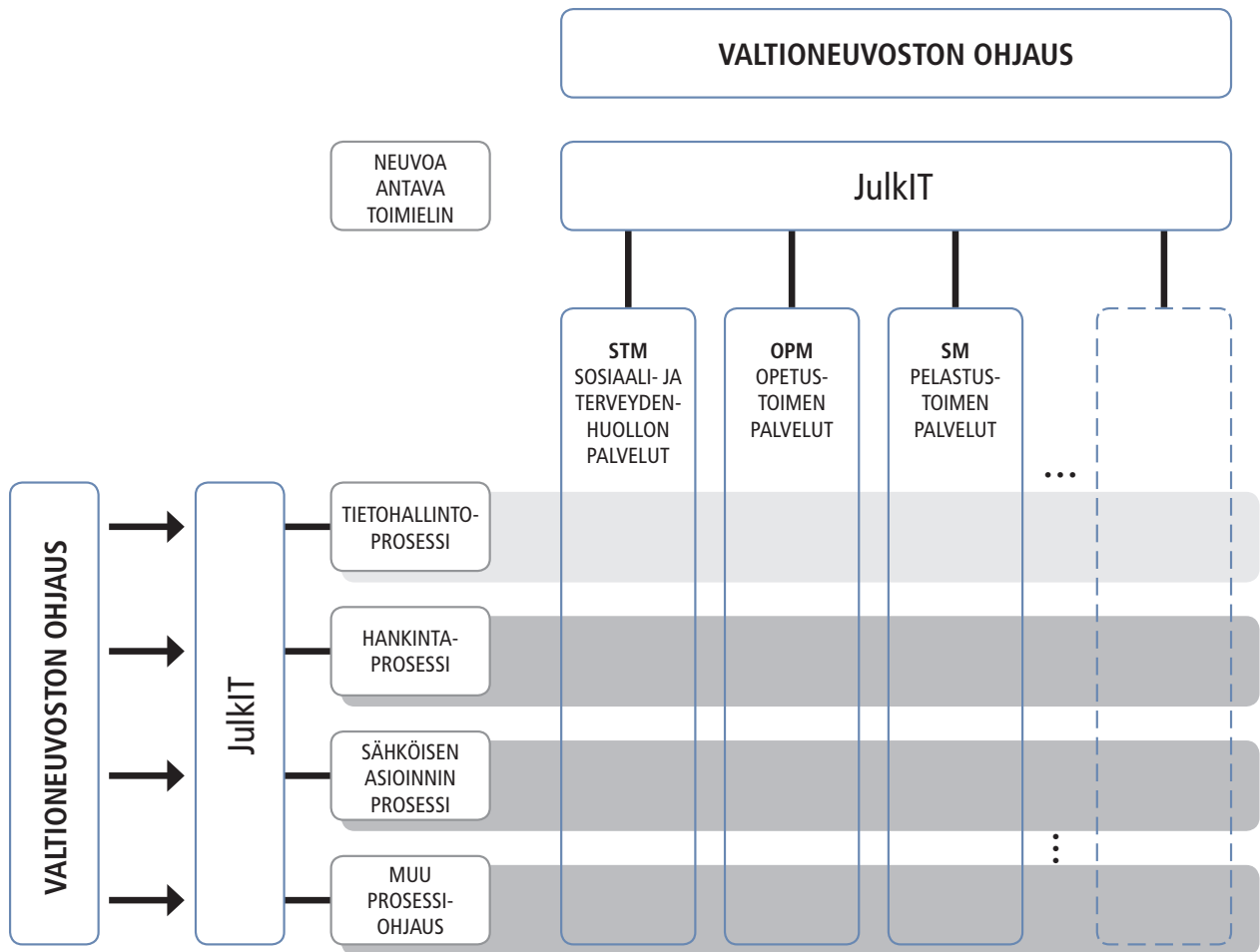
Valtion IT-toimintojen uudistamishanke on käynnissä ja se on saanut nimekseen ValtIT. Tietohallinnon ohjaukseen on perustettu kaikille hallinnonaloille ja virastoille uusi yhteinen IT-toiminnan johtamisyksikkö, jonka tehtävänä on vastata valtion tietohallinnon johtamisesta ja strategisesta ohjauksesta. Lisäksi kaikkien virastojen käyttämiä yhteisiä tietohallintopalveluja aletaan tuottaa valtion IT-palvelut yksikössä. Sen sijaan viraston ydinpalvelut tuotetaan jatkossakin virastokohtaisesti.

Kuntasektorilla, joissa ulkoistaminen ja yhteistyö mukaan lukien käytössä olevien tietohallinnon organisoitapojen kirjo on paljon valtionhallintoa laajempi, ei vastaavaa yhtenäistä muutosprosessia ole käynnissä.

3.2 Tavoitetilan kuvaus

Tavoitetilassa julkisen hallinnon palvelut voidaan tuottaa kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla tieto- ja viestintätekniikan toimiessa tässä mahdollistajana ja välttämällä päällekkäistä työtä julkisessa tietohallinnossa. Tavoitetilassa julkisen hallinnon yhteiselle IT-politiikalle on nimetty vastuuministeri sekä ministeriryhmä.

Käytännön tietohallinnon koordinoinnista ja ohjauksesta poliittisen johdon alaisuudessa vastaa yksi toimija (työnimi JulkIT), joka muodostuu käynnissä olevan ValtIT-hankkeen sekä siirtymävaiheessa toimivan KuntaIT:n tulosten pohjalta. JulkIT vastaa julkisen hallinnon yhteisen tietohallintostrategian laatimisesta, ohjauksesta ja valvonnasta ja toimii vahvana omistajana ja päätöksentekijänä sellaisissa yhteisissä IT-palveluissa, joiden avulla on mahdollista saada aikaan merkittäviä tehostamis- ja kustannushyötyjä.



Kuva 1: Julkisen hallinnon yhteisen tietohallinnon koordinointi tavoitetilassa

JulkIT vastaa julkisen hallinnon yhteisen tietohallintostrategian laatimisesta, ohjauksesta ja valvonnasta ja toimii vahvana omistajana ja päätöksentekijänä sellaisissa yhteisissä palveluissa, joissa niillä saadaan aikaan merkittäviä tehostamis- ja kustannushyötyjä.

Toimijat poliittisesta ohjauksesta käytännön toimeenpanoon ovat valtion tietohallinnossa ja julkisen tietohallinnon yhteisellä alueella pääosin samat. Julkisen tietohallinnon yhteisen alueen lisäksi on luonnollisesti edelleenkin organisaatio- ja sektorikohtaista julkista tietohallintoa, jonka ohjaus perustuu toimialueen omiin menettelytapoihin.

Tavoitetilassa on koko julkisen hallinnon kattaville yhteisille palveluille kehitetty toimiva rahoitus- ja organisoimismalli. Eri osapuolten sitouttaminen varmistetaan yhteisten palvelujen hyödyllisyydellä. Alan kehittämishankkeiden julkinen rahoitus on koordinoitua ja poikkihallinnollista sekä tarvittavan vaikuttavuuden omaavia suuria kokonaisuuksia.

Tavoitetilaan edetään vaiheittain. Valtionhallinnon ValtIT-hanke on kehittämässä Valtion tietohallinnon konsernimuotoista ohjausmallia eikä hankkeella tällä hetkellä ole resurssien suhteen valmiuksia ottaa kokonaisuuteen koko julkisen hallinnon kattavia lisätavoitteita. ValtIT-hanketta tulee seurata ja pyrkiä tiivistämään yhteistyötä julkisen tietohallinnon alueella (erityisesti arkkitehtuuriasiat). Lähtökohtana kuitenkin pidetään ValtIT-hankkeessa saavutettujen tulosten hyödyntämistä JulkIT:n toiminnan perustana.

KuntaTIME -työryhmä pitää kuitenkin erittäin tärkeänä kuntien IT-toiminnan koordinoitua ja yhteistyön edistämistä sekä kuntien yhteisten IT-palveluiden kehittämistä. Ottaen myös huomioon ValtIT:n laajuuden ja siihen liittyvät aikatauluhaasteet, KuntaTIME -työryhmä päättää esittää siirtymävaiheen aikaisen toimijan perustamista (työnimi KuntaIT).

3.3 Työryhmän esitykset

Työryhmä esittää asetettavaksi tavoitteeksi, että:

1. Julkisen hallinnon yhteistä IT-politiikkaa käsittelee oman vastuuministerin johdolla toimiva ministeriryhmä JulkIT:n esittelystä.
2. JulkIT:n tehtävänä on koko julkisen hallinnon yhteisen tiehallintostrategian laadinta ja ylläpito.
3. Julkisen hallinnon yhteisen tietohallinnon koordinaatiota varten perustetaan vuonna 2008 toimintansa aloittava organisaatio (JulkIT), jonka tehtävinä tulisi olemaan mm:
 - Valmistella asiat ministeriryhmälle
 - Julkisen hallinnon tietohallintoyhteistyön tiivistäminen ja tarvittavien yhteistyöverkostojen kehittäminen ja ylläpito erityisesti kuntasektorin toimijoiden kanssa
 - Julkisen hallinnon yhteisten IT-palveluiden kehittämiseen tähtäävän rahoituksen tarkoituksenmukainen kohdentaminen
 - Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaamiseen ja kehittämiseen liittyvien resurssien tarkoituksenmukainen keskittäminen ja koordinointi
 - Sovittujen julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisten palvelujen tilaaminen ja omistaminen sekä muutenkin julkisen hallinnon tieto- ja tietoliikennetekniikan hankintayhteistyö
 - Tuotekehitys- ja pilotointiprojektien koordinointi ja tuotteiden käyttökelpoisuuden testaaminen
 - Julkisen hallinnon yhteisten suositusten ja standardien valmistelu
 - Julkisen hallinnon tietohallinnon tilanteen seuranta

Työryhmä ehdottaa JulkIT:n perustamista edeltävinä välittöminä toimenpiteinä seuraavaa:

4. Valtioneuvoston kanslian vetovastuulla ja tietoyhteiskuntaohjelman osana aloitetaan väliaikaisen ja ValtIT:n kanssa rinnakkaiseksi tarkoitetun kuntien tietohallintoyhteistyötä vahvistavan toimijan (KuntaIT) työn käynnistämisen valmistelu. Kanslian lisäksi valmisteluun osallistuvat sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö sekä Kuntaliitto. Tavoitteena on, että KuntaIT aloittaa toimintansa vuoden 2007 alussa.
5. KuntaIT:n tehtäviksi määritellään kuntasektorin yhteistyöhön soveltuvin osin samat kuin mitä edellä on ehdotettu JulkIT:n tehtäviksi
6. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta JUHTAn nykyinen toimikausi kestää vuoden 2006 loppuun saakka. Sisäasiainministeriön johdolla valmistellaan sen rooliin tarvittavia muutoksia vuoden 2005 loppuun mennessä. JulkIT:n toiminnan käynnistämistä valmisteltaessa päätetään sen yhteyteen mahdollisesti tarvittavasta vastaavasta toimielimestä ja sen roolista julkisen hallinnon yhteisen tietohallinnon ohjauksessa.

7. Tietojärjestelmien ja yhteisten IT-palveluiden käyttöönottoon ja kehittämiseen käytettävää rahoitusta kohdistetaan koordinoitusti tarvittaviin tuotekehitys- ja pilotointiprojekteihin sekä tuotteiden käyttökelpoisuuden testaamiseen.
8. Varataan julkisen hallinnon suositusten (JHS) valmisteluun ja täytäntöönpanoon riittävän vaikuttavuuden varmistavat resurssit ja JHS-suositusten hyödyntämistä tieto- ja tietoliikennetekniikkaan liittyvissä hankinnoissa ja tietojärjestelmien kehittämistä koskevissa rahoituspäätöksissä lisätään.
9. Tiivistetään erityisesti arkkitehtuuriin, tietoturvallisuuteen liittyvien sekä tietojärjestelmien ja niiden tietojen yhteentoimivuutta edistävien suositusten valmisteluyhteistyötä julkishallinnossa. Työryhmä korostaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä valtion tietohallinnon arkkitehtuurin määrittelyssä tarvittavaa yhteistyötä.
10. Käynnistetään ValtIT:ssä tehtävää työtä hyödyntäen julkisen hallinnon yhteisen tietohallinnon arkkitehtuurin määrittelytyö. Tämän työn tuloksena voidaan muodostaa näkemys siitä, mitä yhteisiä tietohallintopalveluja julkisen hallinnon eri osissa tarvitaan.
11. ValtIT:n koordinaatioryhmää laajennetaan kansallisten toimijoiden edustuksella.
12. Yhteisten palvelujen rahoitusmallissa otetaan lähtökohdaksi se, että tavoitetilassa tieto kulkee julkisen hallinnon sisällä veloitusetta. Valtiovarainministeriö jatkaa työtä kansallisten perusrekistereiden ja primääritietolähteiden hyödyntämisen ja yhteentoimivuuden edistämiseksi.
13. Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta käynnistää julkisen hallinnon yhteisen tietopalvelun, jonka avulla eri tahojen laatimat suositukset ja niihin liittyvät hyvät käytännöt ovat kaikkien julkisen hallinnon organisaatioiden ja alan yritysten hyödynnettävissä.

4 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON YHTEINEN SÄHKÖINEN ASIAKASTIETOJEN HALLINTA- JA ARKISTOINTIJÄRJESTELMÄ

4.1 Nykytilan kuvaus

Sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakastiedon hallinta on annettavien palvelujen tarpeen arvioinnin, palvelujen saatavuuden ja laadun kannalta keskeistä. Tällä hetkellä ei ole olemassa yhtenäistä asiakastietojen käsittelyprosessia, jota tietotekniikalla tuettaisiin tehokkaalla tavalla, vaan toimintamallit vaihtelevat.

Sähköinen potilaskertomus on jo nykyisin laajasti käytössä päivittäisissä rutiineissa, vaikka tieto edelleen yleisesti arkistoidaan paperille tai mikrofilmeille. Asiakkaan hoitotiedot eivät ole keskitetysti saatavissa hoitotilanteessa, sillä tietojärjestelmiä käytetään eri tavoin, potilastietoa välitetään paperilla ja suullisesti ja potilastietoa on paikallisesti lukuisissa järjestelmissä, jotka eivät ole integroituneita keskenään. Tämän lisäksi potilastietoihin liittyvä lupakäytäntö hidastaa tehokasta toimintaa. Myös yksityisen ja julkisen terveydenhoidon välinen tiedon vaihto on vähäistä.

Tämän seurauksena muodostunut hajaantunut toimintamalli ei edistä tuottavuutta tai palvelun laadun kehittämistä, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon tuottavuus sen sijaan laskee. Potilastiedon puute hidastaa ja vaikeuttaa hoitoa ja aiheuttaa tarpeettomia tutkimuksia, joista koituu lisäkustannuksia ja kärsimystä asiakkaalle. Varsinkin onnettomuustilanteissa olisi tärkeää saada asiakastiedot luotettavalla menettelyllä.

Lähes jokaisen kunnan sosiaalihuollossa on käytössä asiakastietojärjestelmiä, jotka palvelevat ainakin osaa sosiaalihuollon toimintakentästä. Järjestelmien kehittämisen ja hyödyntämisen ongelmana on, että myöskään sosiaalihuollon tietojärjestelmille ei ole valtakunnallisesti määritelty yhtenäisiä rakenteita eikä tietosisältöjä. Sisältöjen ja määrittelyjen erilaisuus vaikeuttaa mm. kuntien välisen toiminnan luotettavaa vertailua. Palvelujen seudullinen tuottaminen on nostanut myös esille kysymyksen kuntien yhteisistä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmistä, teknisistä mahdollisuuksista niiden toteuttamiseksi sekä toteuttamisen niin, että käyttö täyttää tietosuojavaatimukset.

Nykymallissa asiakkaalla ei ole mahdollisuutta helposti nähdä omia tietojaan eikä sitä, kuka tietoja on käyttänyt (lokityöt) eikä myöskään potilastietojen kansalliselle tutkimukselle ole helposti saatavilla olevia lähtötietoja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisten asiakas- ja potilastietojen pitkäaikaisen ja pysyvän säilyttämisen kysymykset ovat ratkaisematta. Terveydenhuollon potilastiedoille on tyypillistä pitkä säilytystarve, käytännössä yli 100 vuotta. Tästä syystä niiden säilyttämisessä ei voida nojautua yksinomaan operatiivisiin järjestelmiin, vaan niitä varten tarvitaan luotettava säilytys- ja arkistointiratkaisu.

Valtioneuvoston periaatepäätös (11.4.2002 Kansallinen hanke terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi) edellyttää, että vuoden 2007 loppuun mennessä potilastieto kirjataan sähköisesti yhdenmukaisesti ja että tiedot ovat potilaan suostumuksella käytettävissä yli organisaatorajojen. Tämän johdosta sähköisten potilasasiakirjajärjestelmien sekä niitä tukevien kansallisten palvelujen toimeenpano on jo mietitty aikaisemmin ja niiden toteuttamiseksi on jo tehty paljon perustavaa työtä useissa hankkeissa. Valtakunnallinen tietoteknologian kehittämishanke sosiaalihuollossa käynnistyi vuoden 2005 alussa. Painopisteenä on asiakastietojärjestelmien kehittäminen terminologian, tietosisältöjen sekä luokitusten osalta.

Maaliskuussa 2005 STM järjesti rahoitettujen hankkeiden katselmoinnin soveltamalla tässä samaa arviointimenetelmää, jota käytetään EU:n rahoittamissa tutkimushankkeissa. Tulosten perusteella kehittämissuunnan tilanne näytti suhteellisen heterogeeniselta; eri puolilla Suomea oli kehitteillä erilaisia toteutuksia potilaskertomuksista ja alueellisista tietojärjestelmistä, jopa samoihin tietojärjestelmiin perustuen. Kansallisesti yhtenäisen lähestymistavan ja kehittämissuunnan toteuttaminen ei ole täysin onnistunut, koska yleiset määritykset ja ohjeistukset ovat osittain luonteeltaan liian yleisiä ja osittain niiden tuottaminen on viivästynyt eikä niitä ole tähänastisessa kehitystyössä siksi voitu hyödyntää.

Esimerkiksi aluetietojärjestelmistä on kehitteillä erilaisia arkkitehtuuriratkaisuja sekä viitetietokantoihin että moniorganisaatiotietojärjestelmiin perustuen ja niihin integroidaan eri tavoilla potilaskertomusten ja perusjärjestelmien lisäksi laboratoriojärjestelmiä ja radiologian järjestelmiä tavoitteena alueellinen tiedonvälitys ja kuvien ja laboratoriotutkimusten jakelu.

Arkistoratkaisun lisäksi voidaan perustaa ja on jo perustettu lukuisia muita kansallisia palveluita tukemaan päivittäistä toimintaa, kuten valtakunnallinen koodistopalvelin, jota STAKES ylläpitää. Sen lisäksi varmennepalvelun (TEO) avulla voidaan identifioida ja varmentaa terveydenhuollon ammattilaiset ja heidän toimintavaltuutensa. Viestintäpalvelu toimii mm. eri viranomaisten ja vakuutusyhtiöiden edellyttämien asiakirjojen välityksessä. Kansaneläkelaitoksen reseptitietokannan avulla hallinnoidaan lääkereseptien valtakunnallista jakelua, josta apteekit voivat noutaa asiakkaiden voimassa olevat lääkemääräykset. Tämä helpottaa myös reseptien luettavuutta ja poistaa lääkkeiden väärinkäyttöä. Näiden palveluiden lisäksi meillä on jo nyt käytössä tai kehitteillä lukuisia portaaleja (esimerkiksi Sosiaaliportti, STAKES), jotka toimivat tiedon ja tietämyksen jakelijoina niin ammattilaisille kuin tavallisille kansalaisille.

Kansallisen kehittämisen keskeisiä haasteita ovat alueellisen yhteistyön organisointi, kansallisen tason yhtenevät ratkaisut ja kehityksen tasatahtisuus, tietoturallinen toimintamalli ohjeistuksineen, tietojärjestelmien keskinäinen yhteensopivuus ja toteutuksen arviointi.

Sähköinen potilas- ja asiakaskertomus ei saa olla pelkästään paperimedian muuttamista sähköiseksi. Toiminnalliset ja taloudelliset hyödyt saavutetaan vain toimintaprosesseja kehittämällä ja uudistamalla. Keskeistä onkin kokeiluajan puitteissa koota kokemukset yhteen niin, että kehitettävä lainsäädäntö tukee näitä periaatteita. Vuosittaisella hankerahoituksella pyritään omalta osaltaan edesauttamaan näiden valtakunnallisten määritysten käyttöönottoa.

4.2 Tavoitetilan kuvaus

Edellytys tehokkaalle tiedonhallinnalle sosiaali- ja terveydenhuollossa on valtakunnallisesti hallinnoitu asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä, jonka tukemana potilas- ja asiakastiedot näkyvät hänen suostumuksella reaaliaikaisesti yli organisaatio- ja rekisterinpitäjärajojen. Tavoitteena on myös hoitaa potilaan suostumus tietojen luovuttamiseen sähköisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä kattaa perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palvelut. Yhteisen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmän lähtöajatuksena on yhden selkeän omistajan hallinnoima tietokokoisuus, johon kuuluvat esimerkiksi kuvantamistiedot, potilastieto ja reseptit sekä sosiaalihuollon asiakastiedot. Näitä tietojoukkoja käytetään niin kuntien, valtionhallinnon kuin yksityisenkin sektorin sosiaali- ja terveydenhuollon ydinpalveluprosesseissa. Ydinpalveluprosesseille tullaan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta määrittelemään kansallinen arkkitehtuuri, joka ohjaa palveluprosesseissa käytettävien tietojärjestelmien kehittämistä.

Tavoitetilassa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen liittyvät palvelut, kuten esimerkiksi koodistopalvelu (STAKES) ja reseptitietokanta (KELA) ovat yhden toimijan vastaamassa kokonaisuudessa. Tällä varmistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen liittyvien palvelujen kehittäminen.

Edellä kuvattu tavoitetilalla tarkoittaa kansallisten asiakastietojärjestelmäpalvelujen käyttöönottoa useissa sadoissa julkishallinnon ja yksityisen sektorin organisaatioissa. Hankkeen rahoitus on mittava haaste (vrt. Englannin NHS-hanke) ja tavoitteen aikaperspektiivi ja vaikutukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen. Ratkaisun selkiintyessä sillä on merkittäviä vaikutuksia terveydenhuollon tietojärjestelmien palveluihin ja niitä tuottaviin prosesseihin.

4.3 Työryhmän esitykset

Jotta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä voidaan saada aikaan, on tehtävä seuraavat toimenpiteet:

1. Määritellään jo tehdyn työn pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen arkkitehtuuri, joka määrittää sosiaali- ja terveydenhoitoprosesseissa tarvittavat kansalliset asiakastieto- ja arkistointipalvelut sekä niiden vaatimukset. On korostettava, että sosiaalihuollon tulee myös olla mukana tässä työssä, jotta tulevaisuudessa säilytetään asiakastietojärjestelmien yhteensopivuus ja tehdään tässä yhteistyötä sosiaalihuollon valtakunnallisen tietoteknologian kehittämishankkeen kanssa.
2. Organisoidaan sosiaali- ja terveydenhuollon oma kansallinen toimija, jonka ensimmäisenä tehtävänä on järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen hallinta ja arkistointi kansallisella tasolla. Tämä toimija tekee pohjatyön sosiaali- ja terveydenhuollon julkisen tietohallinnon mekanismien osalta (tunnistaminen, varmentaminen jne.) sekä julkisen hallinnon vaatiman sähköisen asiointin rajapintojen laatimiseksi. Ensimmäisenä sovellusalueena toimii sosiaali- ja terveydenhuolto, jonka edellyttämä lainsäädäntö on osittain sektorikohtaista ja osittain myös koko julkisen hallinnon sekä yksityisen sektorin yleistä lainsäädäntöä.

Lainsäädäntötarpeista on kartoitettu seuraavia:

- Mitä kansalainen ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunta tarvitsee oikeusturvan kannalta, kun siirrytään paperisesta käsittelystä sähköiseen asiointiin.
- Suostumuskäytännöt
- Määritellään tietojen omistaja ja mihin tietoja voidaan käyttää
- Kansallisen toimijan suhde hankintalainsäädäntöön
- Kansallisen toimijan suhde kilpailulainsäädäntöön
- Millaisia velvoitteita syntyvien palveluiden käytölle asetetaan

Kansallinen toimija ottaa myöhemmin myös haltuunsa tavoitetilassa mainitut sektorin palveluita tukevat palvelut (mm. koodistopalvelu).

Aikataulu:

- Kansallisen toimijan roolit ja vastuut esim. kuvantamispalveluissa ovat selvillä marraskuun loppuun mennessä 2005
- Ratkaisun arkkitehtuurikuvaukset ovat valmiina vuoden 2006 helmikuun loppuun mennessä

- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä on valmisteltu vuoden 2006 aikana ja laki astuu voimaan 1.1.2007
- Vuoden 2007 alussa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen toimija on perustettu ja vastaa toiminnasta

Vastuu hankkeen toteuttamisessa tulee olla sosiaali- ja terveysministeriössä ja kuvattu kansallinen toimija suositellaan perustettavaksi sen hallinnonalalle. Toteutuksessa tulee tehdä tiivistä yhteistyötä ValtIT-hankkeen ja valtion IT-johtamisyksikön kanssa tietojen ja rakenteiden yhteentoimivuuden varmistamiseksi.

4.4 Vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon hankkeisiin

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä voi aiheuttaa muutoksia käynnissä ja suunnitteilla oleviin hankkeisiin. Näiden osalta on tehtävä tarvittavat uudelleenarvioinnit kansallisten linjausten valmistuttua, jolloin hankkeita voidaan joutua suuntaamaan uudelleen, jäädyttämään tai lopettamaan.

5 JULKISEN HALLINNON STRATEGISEN JA OPERATIIVISEN HANKINTATOIMEN PROSESSIEN KESKITTÄMISEN, YHTENÄISTÄMISEN JA SÄHKÖISTÄMISEN TUKI

5.1 Käsitteet

Hankintatoimi voidaan jakaa **strategiseen** ja **operatiiviseen** hankintatoimeen.

Strategisella hankintatoimella tarkoitetaan tässä niitä strategisen tason linjauksia, jotka liittyvät hankittavaan tuote- ja palveluvalikoimaan, hankintatoimen prosessi- ja järjestelmäarkkitehtuurikysymyksiin, kilpailutusten päätöksentekokriteerien suunnitteluun, suurten merkitykseltään strategisten hankintojen kilpailutuksiin, kumppanien johtamiseen ja hankintatoimen jatkuvaan kehittämiseen.

Operatiivinen hankintatoimi viittaa strategisessa hankintatoimessa tehtyjen linjausten pohjalta tapahtuvaan käytännön päivittäiseen hankintaan, eli tarjouspyyntöjen laatimiseen, kilpailutukseen, sopimusten laatimiseen, hankintaehdotusten tekemiseen, tilauksiin ja kotiinkutsuihin, tavarantoimitukseen sekä laskutukseen.

5.2 Nykytilan kuvaus

Hankintatoimen prosessit ovat yksi kuntien keskeisimmistä tukiprosesseista. Vuonna 2003 kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset hankinnat olivat yhteensä 10,4 miljardia euroa, mikä on 36,6 % kuntien ulkoisista menoista. Palveluhankinnat olivat noin 40 % kuntien kokonaishankinnoista. Vastaavasti valtion budjetissa vuonna 2003 hankintojen osuus oli 4,4 miljardia euroa. Julkisten hankintojen yhteydessä puhutaan siis merkittävästä rahallisesta kokonaisuudesta, jota parantamalla voidaan suoraan parantaa kuntasektorin taloudellista tilannetta.

Hankintatoimea voidaan merkittävästi tehostaa tieto- ja viestintätekniikan avulla niin, että säästöjä saadaan niin hankintahinnoissa, hankinnan prosessikustannuksissa kuin hankinnan seurauksena syntyvissä välillisissä kustannuksissakin.

Strategisen ja operatiivisen hankintatoimen tila on useissa kunnissa ja myös koko julkisen hallinnon näkökulmasta jäsentymätön, eikä siihen liittyviä prosesseja ja vastuita ole selkeästi määritelty.

Valtiokonsernille hyväksyttiin 16.2.2004 Valtion hankintatoimen neuvottelukunnan laatima valtion konsernitason hankintastrategia. Ministeriöt ovat valmistelleet hallinnonalojensa hankintastrategiat valtion konsernitason hankintastrategian linjausten mukaisesti. Valtion hankintatoimen yleinen ohjaus ja seuranta on keskitetty valtiovarainministeriölle. Valtion yhteishankintayksikkönä toimii Hansel Oy. KTM ylläpitää JULMA-palvelua, joka on kaikille avoin julkisten hankintojen sähköinen ilmoituspaikka.

Toisaalta kuntakohtaisesti ja alueellisesti on olemassa viime vuosilta hyviä esimerkkejä hankintatoimen strategisesta kehittämisestä. Esimerkkeinä voidaan mainita vaikkapa Helsingin kaupungin hankintatoimi, Espoon kaupungin laaja hankintatoimen uudelleen organisointi, Jyväskylän kaupungin toteuttamat hankintaryhmäanalyytit, Kuopion seudun kuntien hankintarengas Halo sekä Kajaanin ja Tornion seudun hankintarenkaat.

Strategisen hankintatoimen haasteista merkittävimpiä ovat hankinnan selkeän strategisen ajattelun puuttuminen hankintatoimesta, hankintojen heikko keskittämistaso, hankittavan tuote- ja palveluvalikoiman standardoimattomuus sekä kilpailuttamiseen ja kilpailulainsäädäntöön ja sopimusjuridiikkaan liittyvä osaamattomuus.

Hajautuneisuudesta ja alhaisesta keskittämistasesta johtuen koko ostovolyymiä ei saada hyödynnettyä eikä siten saada ostojen keskittämiseksi tyypillisiä määräalennuksia. Kokemukset valtion puolelta, muualta Euroopasta sekä yksityiseltä sektorilta Suomessa osoittavat, että keskittämättömän hankinnan johdosta aiheutuva suora ylihintahankinnoissa on jopa 10–25% hankintaryhmästä.

Hankittavaa tuotevalikoimaa ei kuntien sisälläkään ole riittävästi standardoitu, vaan samaan tarpeeseen saatetaan eri toimijoiden toimesta hankkia rinnakkaisia tuotteita, mikä aiheuttaa volyymialennusten menettämisen lisäksi tarpeettomia välillisiä kustannuksia useiden rinnakkaisten tuotteiden varastoinnissa, huollossa, ylläpidossa ja käytön opastuksessa. Vielä heikompi tilanne on palveluiden puolella, jossa edes hankittavia standardipalveluita ei ole tuotteistettu niin, että niitä voitaisiin tehokkaasti kilpailuttaa ja hankkia sähköistetyn hankintatoimen välinein. Palveluita tuotteistettaessa on kuitenkin tärkeää muistaa, että kaikki palvelut eivät luonteeltaan ole tuotteistukselle sopivia, vaan esimerkiksi monien hankalien asiantuntijapalveluiden hankinnassa on tärkeää jättää potentiaalisille toimittajille mahdollisuus innovatiivisten ratkaisujen tarjoamiseen.

Myös toimittajakannan hallinnointi on kunnissa usein puutteellista, mikä yhdessä hajautetun hankinnan kanssa johtaa suureen toimittajien määrään ja sitä kautta ylimääräisiin kustannuksiin laskujen ja muiden toimitusasiakirjojen käsittelyssä, toimittajatietojen ylläpidossa sekä toimittajasuhteiden päivittäisessä hoitamisessa. Esimerkkinä eräässä suuressa kaupungissa maksettiin vuoden 2004 aikana yli 8000 eri toimittajan lähettämiä laskuja.

Yksi keskeinen puute strategisen hankintatoimen alueella on sopimusten, tarjouspyyntöjen ja menettelytapojen riittämätön standardointi sekä näihin liittyvä puutteellinen osaaminen. Kuntaliiton ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhteisenä hankkeena toteutetun neuvontayksikön laatiman toimintakertomuksen mukaan selviä puutteita tai ainakin epätietoisuutta oikeista menettelytavoista esiintyy yleisesti. Neuvontayksikön mahdollisuudet vastata tarpeisiin ovat rajalliset. Kilpailuttamisveloitteen sisältöä ja merkitystä ei tunneta riittävästi ja hankintaprosessin ja julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön yksityiskohtien hallinnassa on parantamisen varaa.

Tällä on suoria kustannusvaikutuksia tarpeettoman kilpailutukseen ja sopimukseen liittyvän työn muodossa, mutta potentiaalisesti vielä paljon suurempia ylimääräisiä kustannuksia aiheutuu puutteellisesta ja väärin tehdystä kilpailuttamisesta ja huonoista sopimuksista esimerkiksi palvelutoimittajan vaihdon yhteydessä. Toinen suuri osaamispuute kunnissa liittyy palveluiden ostamiseen ja pitkiin palvelusopimuksiin liittyvään kumppanuuden hallintaan.

Myöskään markkinaosaaminen ja markkinatuntemus eivät kaikissa kunnissa ole sillä tasolla, mitä hankintojen suuri volyymi edellyttäisi. Myös yrityksillä on osaamispuutteita kuntamarkkinoista. Olennainen osa ostamisen osaamista on markkinoiden seuranta, eri tuotteiden kustannusrakenteen ymmärtäminen ja kustannusten kehittymisen jatkuva seuranta sekä tällaisten seikkojen huomioon ottamisen sopimuksessa, sopimusten seuranta ja niin edelleen. Ostajan tulisi periaatteessa pyrkiä olemaan myyjään kanssa samalla tiedon tasolla myyjän katteisiin, tuotteiden hinnoitteluun ja toimitusehtoihin vaikuttavista seikoista.

Operatiivisella tasolla hankintatoimi on nykyisin pirstaleista ja hajautunutta. Yhtä tuotetta tai palvelua ostetaan monen eri toimijan toimesta ja samaan tarkoitukseen ostetaan useita eri rinnakkaisia tuotteita ja palveluita. Myös yhtä ja samaa tuotetta tai palvelua saatetaan ostaa usealta eri toimittajalta, kun hankintoja ei ole kunnan sisälläkään keskitetty. Silloinkin kun hankintojen keskittämistä on tehty, tapahtuu paljon ohioistoja, jotka murentavat keskittämisen saavutettua hyötyä. Lisäksi hankintojen kilpailuttamiseen liittyvä käytännön osaaminen ei useimmissa kunnissa ole tarvittavalla tasolla, eikä tarjouspyyntö- ja kilpailutusprosessia ole virtaviivaistettu.

Suuri osa tarjousten, sopimusten, laskujen ja muiden hankintatoimeen liittyvien dokumenttien käsittelystä tapahtuu paperimuodossa manuaalisesti, mistä aiheutuu merkittävä ylimääräinen prosessikustannus. Turhia prosessikustannuksia aiheuttaa myös hankintaehdotusten tekeminen, hyväksyminen, hankintaan liittyvien dokumenttien tarkastaminen ja hankintaan liittyvien toimittajasuhteiden ylläpito hajautetusti.

Lisäksi nykyinen julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö ei riittävästi tue hankintatoimen tehostamista, etenkin kuntien välistä hankintatoimen koordinoitua sekä yhtenäisten prosessien ja parhaiden käytäntöjen levittämistä kuntasektorilla sekä kuntien ja valtion välillä. Kansalliset puitesopimuskäytännöt puuttuvat nykyisestä toimintamallista. Toisaalta lainsäädännöstä huolimatta kuntien välinen yhteistyö myös hankintatoimen alueella on viime vuosina merkittävästi lisääntynyt, mistä esimerkkinä ovat muun muassa aiemmin mainitut alueelliset hankintarenkaat.

Hankintatoimen kehittämisen tulee tapahtua EU-lainsäädännön asettamien reunaehtojen mukaisesti.

5.3 Tavoitetilan kuvaus

Tavoitetilassa sekä kuntien että koko julkisen hallinnon yhteinen strateginen ja operatiivinen hankintatoimi on järjestetty tehokkaasti tietotekniikkaa hyödyntäen. Tavoitetilassa pystytään tekemään koko julkishallinnon kattavia puitesopimuksia ja niiden kautta keskittämään hankintaa sekä saavuttamaan edullisemmat hankintahinnat.

Tavoitetilaan edetään vaiheittain siten, että valtionhallinnossa edetään tehtyjen linjausten mukaisesti. Kuntasektorin hankintayhteistyötä tehostetaan tässä raportissa esitettyjen linjausten mukaisesti siten, että ratkaisuihin otetaan huomioon koko julkisen hallinnon hankintatoimen yhteistyömahdollisuudet.

Tavoitteena on luoda jo monissa kunnissa tehdyn työn ja parhaiden käytäntöjen pohjalta yhteiset hankintatoimen organisointi- ja prosessimallit koko julkishallinnossa mukaan lukien yhteen kootut valtakunnalliset sopimus-, tarjouspyyntö ja muut mallit. Dokumenttimallien osalta pohjana toimivat jo kootut tarjouspyyntömallit (katso esimerkiksi www.kilpanet.com), yleiset sopimusehdot valtion hankinnoille (JYSE) ja muu vastaava dokumentaatio. Pitkän tähtäimen tavoitteena on, että koko julkishallinnossa on käytössä sähköinen yhtenäinen hankinta- ja logistiikkaprosessi sekä siihen liittyvät yleiset ja avoimet rajapinta- ja standardimäärittelyt.

Näitä hallinnoimaan tarvitaan valtakunnallinen kuntien yhteistyöhön perustuva tai soveltuvin osin koko julkisen hallinnon yhteinen hankintaosaamiskeskus, jolla on neuvontapalvelun lisäksi vastuullaan yhtenäisten hankintaprosessien ja sähköisten asiakirjastandardien levittäminen laajaan käyttöön koko julkishallinnossa.

Lisäksi tulee luoda edellytykset jatkuvasti lisääntyvien palveluhankintojen keskittämiseksi standardipalvelukuvausten ja hankintamallien kautta sekä mallit hankalien asiantuntijapalveluiden ja suurten ulkoistettujen palvelukokonaisuuksien tehokkaalle hankkimiselle ja näihin liittyvälle toimittajasuhteen johtamiselle.

Näillä julkishallinnon hankintatoimen tehostamiseen tähtäävillä toimenpiteillä on saavutettavissa suuria taloudellisia ja operatiivisia parannuksia. Strategisella tasolla hyödyt tulevat toisaalta hankittavien tuotteiden ja palvelujen paremmasta laadusta ja halvemmasta hinnasta, jotka saavutetaan ostoja ja toimittajien hallintaa keskittämällä. Toisaalta hyötyjä saadaan myös hankinnan välillisten kustannusten, kuten markkinaoikeuskäsittelyjen, palveluntarjoajan vaihdon ja hankitun tuotteiston ja laitekannan ylläpidon kustannusten välttämisestä. Operatiiviset hyödyt tulevat kunnille säästöistä hankinta- ja logistiikkaprosessiin liittyvissä transaktiokustannuksissa, kuten tilaamisen, laskuttamisen ja varastojen hallinnan kustannuksissa.

Tämä edellyttää hankintatoimen kokonaisvaltaista kehittämistä strategisesta hankintatoimesta (toimittajien valinta, palvelujen tuotteistaminen, tuotteiston harmonisointi, hankintojen keskittäminen) hankinnan operatiivisiin prosesseihin (kilpailutus, ostaminen, tilaaminen, vastaanotot, laskutus).

5.4 Työryhmän esitykset

Työryhmä on esityksissään päättänyt keskittyä seuraaviin konkreettisiin kokonaisuuksiin, jotka parhaiten tukevat määritellyn tavoitetilan saavuttamista:

1. Toimintatapojen määrittely kuntien ja valtion yhteishankintojen keskittämiseksi.
2. Sähköisen hankintatoimen standardien määrittely.
3. Sähköisen laskun käyttöönotto viimeistään vuoden 2007 loppuun mennessä kaikissa julkishallinnon yksiköissä lainsäädännöllä.
4. Hankintatoimen malliprosessien ja toimintatapojen kuvaaminen yhteistyössä valtionhallinnon hankintatoimen kehittämisen kanssa kuvausten yhtenäisyyden varmistamiseksi.
5. Riittävästi resursoidun hankintatoimen osaamiskeskuksen perustaminen yhteisten prosessimallien, standardien jne. omistajiksi.
6. Hankintakäytäntöjen ja -lainsäädännön uudistaminen siten, että se mahdollistaa hankintojen tehokkaan keskittämisen, joustavat yhteishankintamenettelyt ja puitesopimuskäytännöt kunta- ja valtiosektorilla.

Työryhmä esittää, että valtiovarainministeriö perustaa yhteistyössä Kuntaliiton ja kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa välittömästi työryhmän, joka lähtee valmistelemaan tässä kuvattuja tavoitteiden täsmenämistä ja toimeenpanoa. Jatkotyön organisoinnissa on hyödynnettävä valtiohallinnon käynnissä oleva hankintatoimen kehittämistyö ja huomioitava JulKIT:n muu organisoituminen.

6 JULKISEN HALLINNON YHTEISEN SÄHKÖISEN ASIOINNIN JA KANSALLISEN SÄHKÖISEN ARKISTOINNIN KEHITTÄMINEN

6.1 Nykytilan kuvaus

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmassa yhtenä tavoitteena on julkishallinnon palveluiden kehittäminen, joka edellyttää toimintaprosessien uudistamista tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntämällä. Palvelutuotannon kehittäminen ja palvelujen sähköistäminen johtaa myös sisäisten prosessien, palveluiden tuottamistapojen ja organisaatioiden uudelleentarkasteluun sekä korostaa yhteistyön merkitystä. Muuttuvassa toimintaympäristössä korostuvat myös sähköisen palvelukeskustoiminnan kehittäminen ja edistäminen.

Kuntien kehittämisen lähtökohtana ovat asiakkaiden tarpeet ja toiminnan tehostaminen. Vaatimus tuottaa tasapuolisesti palveluita erilaisille käyttäjäryhmille ja alueellisen tasa-arvoisuuden huomioiminen asettaa haasteita mm. palveluiden järjestämiselle ja tuottamiselle. Varautuminen yleiseurooppalaisiin sähköisiin julkisiin palveluihin on haaste, johon vastaaminen edellyttää jäsenvaltioiden rajat ylittävää kuntasektorin yhteistyötä.

Valtiovarainministeriö vastaa kansallisista julkisen hallinnon portaaleista suomi.fi ja siihen integroidusta lomake.fi-palvelusta. Näitä portaaleja ollaan kehittämässä interaktiivisemmiksi ja siten tukemaan entistä paremmin asiakkaiden tarpeita.

Yhteisiä prosesseja on toteutettu erityisesti osana tietoyhteiskuntaohjelmaa toteutettavassa sisäasiainministeriön vetämässä Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hankkeessa. Kuntien ja läänien prosesseja on kehitetty myös useissa muissa hankkeissa mm. Rekisteripoolin toteuttamisessa piloteissa, joissa perusrekistereiden hyödyntämismahdollisuudet ovat selvästi tulleet esille.

Kuntien toiminnan tehostamiseen liittyy myös viranomaisten välisen sähköisen asioinnin kehittäminen. Yritysten viranomaisraportoinnin sähköisestä kehittämisestä on saatu hyviä kokemuksia, mistä esimerkkinä on valtiovarainministeriön TYVIä hyödyntävä ympäristöministeriön VAHTI valvonta- ja kuormitus-tietojärjestelmä. Viranomaisten välisen asioinnin tietovirrat vaativat kuitenkin tarkempaa analyysiä.

Yhteisten prosessien toteuttaminen edellyttää yhteisiä arkkitehtuuriratkaisuja. Palveluiden toteuttamisesta ja tuottamisesta on valtionhallinnon tasolla linjattu pääministerille syksyllä 2004 jätetyssä Valtion tietohallinnon menetelmien uudistaminen (TIME) -raportissa. Raportin linjauksia toteutetaan paraikaa valtiovarainministeriön vetämässä ValtIT -hankkeessa. ValtIT:n keskeisenä tavoitteena on määritellä ja toteuttaa valtionhallinnon yhteisiä IT-palveluita. Yhteisten prosessien ja niitä tukevien tietojärjestelmien ja niiden tietojen yhteentoimivuuden edistäminen on nostettu keskeiseksi kehittämiskohteeksi ja kehittämis- ja toteutuslinjauksia on tehty.

6.2 Tavoitetilan kuvaus

Tavoitetilassa asiakkaalla on mahdollisuus saada julkisen hallinnon palvelut asiakaslähtöisesti asiakkaan valitsemaa asiointikanavaa hyödyntäen. Asiakas voi saada palvelun tai käynnistää palvelupyynnön niin sähköisesti (internet, puhelin, digi-tv) kuin fyysisestä asiointipisteestä. Palvelua tarvitessaan asiakkaan ei välttämättä tarvitse tietää lopullisen palvelun tuottajaa vaan asiointikanavat on rakennettu siten, että periaatteessa kaikki palveluntuottajat voivat palvelukanavaa hyödyntää.

Yhdenmukainen asiointia tukeva palvelukanava edellyttää palveluntuottajien tiivistä yhteistyötä sekä kaikille palveluntuottajille yhteisten asiointiprosessien löytämistä. Yhteisten prosessien kehittäminen mahdollistaa asiakaslähtöisten palveluiden kehittämisen ja tuomisen mahdollisimman lähelle asiakasta.

Yhteinen palvelukanava edellyttää palveluiden ryhmittelyä asiakaslähtöisesti. Tavoite saattaa merkitä nykyisten, usein palveluntuottajalähtöisten sekä niihin liittyvien palveluprosessien uudelleen arviointia. Työ on tehtävä palveluntuottajien välisenä yhteistyönä ja palveluiden ryhmittelyn lähtökohtana voidaan pitää mm. asiakkaan elämäнкаarta ja kulloistakin elämäntilannetta.

Tavoitetilassa palveluprosesseja tarkasteltaisiin uudelleen niin, että palvelukokonaisuus tai ainakin osa siitä pyritään tuottamaan yhteisenä prosessina. Perinteisten hallintopalvelujen lisäksi olisi tarkasteltava myös muita liittyviä asioita kuten esimerkiksi logistiikka- ja kuljetuspalveluja.

Yhteiset prosessit edellyttävät palveluntuottajien välistä tiivistä ja aktiivista yhteistyötä. Yhteistyötä voidaan oleellisesti tukea ja edistää tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä. Erityisen tärkeää on tietojärjestelmien ja niiden tietojen yhteentoimivuuden varmistaminen, joka mahdollistaa myös entistä laajemat julkisen hallinnon yhteiset IT-palvelut.

Tavoitetilassa asiakaspalveluiden ja erityisesti yhteisten prosessien kehittämisen johtaminen ja koordinointi on yhden toimijan vastuulla, joka vastaa tavoitteen saavuttamisesta yhteistyössä substanssiviranomaisten kanssa.

Työn pohjaksi on jo olemassa joitain palvelujen ketjutuksia kuten esimerkiksi sisäasiainministeriön Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hankkeessa mallinnetut kunnalliset palvelut (katso www.jupa.fi). Palvelumallilla olisi ohjaava vaikutus palvelukokonaisuuksien luomisessa, mutta erityisesti yhteisiä palveluprosesseja luotaessa.

Sähköisellä asioinnilla, yhteisillä prosesseilla ja yhteisillä IT- palveluilla voidaan:

- Parantaa asiakaslähtöisyyttä,
- Turvata julkisen hallinnon palveluiden saatavuutta ja laatua,
- Lisätä tuottavuutta julkisen hallinnon palvelutuotannossa.

6.3 Työryhmän esitykset

Sähköisen asiointin ja julkisen hallinnon palveluiden tuottaminen yhteisinä prosesseina on vaativa ja kauskantomainen tavoite, joka edellyttää nykyistä selkeämpää eri toimijoiden välistä työnjakoa, tehokasta johtamista sekä olemassa olevien resurssien huomattavasti parempaa kohdentamista. Kuten tämän raportin kohdassa (sivu 12) julkisen tietohallinnon ohjausmekanismien kehittäminen on todettu, tavoitteeseen pitää edetä vaiheittain.

Tavoitetilassa julkisen hallinnon sähköinen asiointi ja yhteisten palveluiden tuottaminen on hallituksen nimeämän ministeriryhmän ohjauksessa ja ministeriryhmän apuna on yhteistyötä koordinoiva neuvottelukunta sekä erillinen yhteinen toimija (JulkIT).

Tavoitetilaan edettäessä sovitaan ja toteutetaan seuraavaa työnjakoa.

Työryhmä ehdottaa, että julkisen hallinnon yhteisten prosessien jatkokehittäminen annetaan sisäasiainministeriön tehtäväksi. Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategian, arkkitehtuurien, yhteisten palveluiden ja tietojärjestelmien yhteensopivuuden jatkokehittäminen toteutetaan julkisen hallinnon tietohallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti (JulkIT), jotka on kuvattu kohdassa Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmalli. Ensi vaiheessa kokonaisuudesta vastaa valtiovarainministeriö.

1. **Yhteisten prosessien kehittäminen**

Sisäasiainministeriö ottaa vastuulle julkisen hallinnon yhteisten prosessien kehittämisen yhteistyössä ministeriöiden ja kuntasektorin kanssa.

Yhteisten prosessien kehittämisessä on eroteltavissa seuraavat vaiheet:

- asiakkaan elämänkaaren huomioonottavia palvelukokonaisuuksien muodostaminen
- ehdotukset yhteisiä prosesseja tukeviksi tietoteknisiksi ratkaisuisi (JulkIT) sekä ehdotukset rakenteiden uudistamiseksi.

2. **Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategian kehittäminen**

Valtiovarainministeriössä käynnissä olevaa julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategiatyötä jatketaan ja työn tulokset huomioidaan yhteisten prosessien sekä IT-palveluiden kehittämisessä.

3. **Yhteisten IT-palveluiden kehittäminen**

Ensimmäisenä tehtävänä sovitaan julkisen hallinnon yhteisten IT-palveluiden tuottamisen mallista, jossa määritellään yhteisten IT-palveluiden arkkitehtuuri ja strategia. Lähtökohtana pidetään ValtIT-hanketta, jossa valmistellaan valtionhallinnon IT-strategiaa sekä yhteisten IT-palveluiden arkkitehtuuria, jotka ovat pohjana koko julkisen hallinnon yhteiselle toimintamallille ja -tavalle.

Työryhmä esittää ensimmäisessä vaiheessa seuraavia yhteisiä julkisen hallinnon yhteisiä IT-palveluita. Yhteisten palveluiden määrää lisätään sitä mukaan, miten yhteisten prosessien kehittämisessä edetään ja toisaalta ValtIT -hankkeen toteutuksen etenemisen myötä.

Verkkotunnistamisen ja -maksamisen ratkaisu (Vetuma)

Varmistetaan ns. Vetuma-hankkeessa esitettyjen tavoitteiden ja ratkaisuiden käyttöönotto koko julkisella sektorilla, erityisesti kuntasektorin yhteisenä palveluna. Hanke toteutetaan julkisen hallinnon yhteisten IT-periaatteiden mukaisesti.

Sähköisen asioinnin yhteinen alusta

Ryhdytään kehittämään koko julkisen hallinnon yhteistä sähköisen asioinnin alustaa (portaalia). Lähtökohtana pidetään olemassa olevia ratkaisuja eli www.suomi.fi sekä siihen kytkettyä www.lomake.fi että erilaisia maakunta- ja seutuportaaleja. Hankkeen toteuttamisesta vastaa valtiovarainministeriö yhteistyössä KuntaIT:n kanssa.

4. **Kansallinen sähköinen arkistointi- ja palvelujärjestelmä**

Hankkeen toteuttamisesta vastaa Kansallisarkisto SÄHKE -määritysten pohjalta. Hanke toteutetaan tiiviissä yhteistyössä IT-toimijan (JulkIT) kanssa. Hankkeen toteuttamisessa on otettava huomioon

julkisen hallinnon yhteisten asiakaslähtöisten prosessien periaate tarkoittaen mm. sitä, että arkistointijärjestelmässä otetaan huomioon jo asiakkaan prosessien käynnistäminen, palvelupyynnön vastaanotto, rekisteröinti sekä itse päätöksentekoprosessi tiedoksiantoineen.

Resurssit, organisointi ja aikataulu

Sisäasiainministeriö tekee tarkemmat esitykset yhteisten prosessien kehittämiseen vaadittavista resursseista sekä organisointitarpeista.

Julkisen hallinnon sähköisen asioinnin strategian, yhteisten IT -palveluiden, kansallisen sähköisen arkistoinnin, verkkotunnistamisen- ja maksamisen ratkaisuiden sekä sähköisen asioinnin yhteisen alustan osalta työ on jo käynnissä.

Rahoitus

Yhteisten prosessien kehittäminen edellyttää nykyistä huomattavasti keskitetympää rahoitusta ja resursien kohdentamista. Kehittämishankkeet linjataan ja niistä sovitaan siten, että hankkeille voidaan osoittaa rahoitus joko suoraan valtion budjetista mm. kohdentamalla nykyistä tai yhdistämällä olemassa olevia rahoituslähteitä. Työn käynnistämisen varmistaminen edellyttää erillistä määrärahaa vuodelle 2006.

Lainsäädäntömuutokset

Palvelukokonaisuuksien ja palveluprosessien uudistaminen vaikuttanee useaan substanssilainsäädäntöön ja tarve täsmentyy palveluprosessien uudistamisen myötä. Toimenpiteille on jo nyt arvioitavissa vaikutuksia ainakin seuraaviin lakeihin: arkistolaki, laki sähköisestä asioinnista, julkisuuslaki, valtion tietohallintolaki (koko julkisen hallinnon tietohallintolaki), maksuperustelaki ja yhteispalvelulaki.

Vaikutukset sähköisen asioinnin ja arkistoinnin käynnissä oleviin hankkeisiin

Sähköisen asioinnin julkishallinnon yhteisellä kehittämisellä ja julkisen hallinnon palveluiden tuottamisella yhteisinä prosesseina sekä niitä tukevan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmallilla on keskeinen merkitys julkisessa hallinnossa käynnissä oleviin hankkeisiin.

Tehdyt linjaukset on otettava huomioon eri puolilla käynnissä olevien julkisen hallinnon hankkeiden kehittämisessä ja erityisesti niiden rahoittamisessa. Uudet linjaukset merkitsevät pääsääntöisesti suuria muutoksia nykyisiin hankkeisiin ja tehtyihin suunnitelmiin. Lähtökohtana voidaan pitää, että julkisen hallinnon toimijat arvioisivat kriittisesti käynnissä olevia tietotekniikkahankintojaan, koska tietojärjestelmätoteutuksilla on hyvinkin kauaskantoisia vaikutuksia.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. (09) 16001 | (09) 57811
f. (09) 1602 2165
s-posti kirjaamo@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN 952-5354-90-3
ISSN 0782-6028