



KuntaTIME-työryhmän loppuraportista *Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen* annettujen lausuntojen yhteenveto



Esipuhe

Pääministeri Matti Vanhanen asetti 14.12.2004 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia toimenpide-ehdotukset kuntasektorin ja valtionhallinnon tietoyhteiskunta- ja tietohallintoyhteistyön kehittämiseksi. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa pääministerille 30.8.2005. Loppuraportista pyydettiin lausunnot ministeriöiltä, Suomen Kuntaliitolta, Suomen Kuntajohtajat ry:ltä, Kuntien tietotekniikkavastaavat ry:ltä, Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalta (JUHTA), JUHTAn tietohallintojaostolta sekä sairaanhoitopiirien atk-päälliköiltä.

Lausuntopyyntöissä toivottiin erityisesti kehittämis- ja jatkotoimenpide-ehdotuksia raportissa esille tuotujen neljän keihäänkärkialueen osalta sekä ehdotuksia kuntasektorin ja koko julkishallinnon mahdollisista yhteisistä IT-palveluista ja muista mahdollisista yhteistyöhankkeista. Ohessa on yhteenveto saaduista lausunnoista.

Lausunnoista käy ilmi, että kaikki lausunnonantajat suhtautuvat myönteisesti kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittämiseen. Suurin osa lausunnonantajista tukee työryhmän ehdotuksia ja tavoitteita, kuitenkin sillä edellytyksellä, että yhdenmukaistamiskehityksessä huomioidaan kuntien ja valtion tasavertainen asema, toimenpiteiden riittävä pitkän aikavälin resurssointi ja niitä tukeva lainsäädäntötyö. Useissa lausunnoissa korostettiin myös jo olemassa olevien perustietorekisterien merkittävää roolia koko julkishallinnon toiminnan ja palvelutuotannon tehostamisessa. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että kuntien keskinäisen tietotekniikkayhteistyön tulisi jatkossakin perustua niiden omista lähtökohdista ja kehittämistarpeista syntyvään yhteistyöhön.



Sisällysluettelo

1 Johdanto	4
2 Yhteenveto.....	5
3 Julkisen sektorin yhteisen tietohallinnon haasteet ja toimenpide-ehdotukset	6
4 Keihäänkärkihankkeet.....	7
4.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä	7
4.2 Julkisen hallinnon strategisen ja operatiivisen hankintatoimen prosessien keskittämisen, yhtenäistämisen ja sähköistämisen tuki	9
4.3 Julkisen hallinnon yhteisen sähköisen asioinnin ja kansallisen sähköisen arkistoinnin kehittäminen	10
4.4 Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmekanismien kehittäminen.....	11
5 Ehdotukset kuntasektorin ja koko julkishallinnon mahdollisista yhteisistä IT-palveluista ja muista yhteistyöhankkeista.....	13
6 Rahoitus.....	15



1 Johdanto

Hallituksen tietoyhteiskuntaohjelma pyysi lokakuussa 2004 ministeriöiltä, Suomen Kuntaliitolta, Suomen Kuntajohtajat ry:ltä, Kuntien tietotekniikkavastaavat ry:ltä, Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalta (JUHTA), JUHTAn tietohallintojaostolta sekä sairaanhoitopiirien atk-päälliköiltä lausuntoa KuntaTIME-työryhmän loppuraportista *Kuntien ja valtion tietohallinnon yhteisten menettelytapojen ja koordinoinnin kehittäminen* sekä siihen sisältyvistä toimenpide-ehdotuksista.

Lausuntoja annettiin yhteensä 16 kappaletta. Lausunoissa nostettiin esille kommentteja sekä kehittämis- ja jatkotoimenpide-ehdotuksia loppuraportissa esille tuotujen neljän keihäänkärkialueen osalta sekä ehdotuksia kuntasektorin ja koko julkishallinnon mahdollisista yhteisistä IT-palveluista ja muista yhteistyöhankkeista. Lausunnon antoivat:

- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Kauppa- ja teollisuusministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Puolustusministeriö
- Sisäasiainministeriö
- Opetusministeriö
- Työministeriö
- Suomen Kuntaliitto
- Kuntien tietotekniikkavastaavat ry
- Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA)
- JUHTAn tietohallintojaosto
- Kokemäen kaupunki
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
- Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri

KuntaTIME-työryhmän loppuraportissa nostettiin keihäänkärkialueiksi:

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 asiointin ja kansallisen sähköisen arkistoinnin kehittäminen
4. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmekanismien kehittäminen

Työryhmä nosti loppuraportissaan myös opetustoimen tärkeäksi kehittämisalueeksi, jossa lähtökohtana on koko opetustoimen toimialan hahmottaminen laatimalla toimialueelle oma arkkitehtuuri.



2 Yhteenveto

Lausunnoissa kannatettiin pääsääntöisesti pyrkimyksiä parantaa kuntasektorin toimijoiden välistä yhteistyötä tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisessä ja koko julkisen hallinnon laajamittaisen yhteisen kehittämistoiminnan aloittamista. Lausunnonantajat olivat yhtä mieltä siitä, että koko julkishallinnon tietohallintotoiminnan koordinointi ja yhtenäistäminen ovat kannatettavia asioita, jotka tuovat pitkällä aikavälillä kustannussäästöjä ja tehostavat palvelutuotantoa. Tärkeänä ja kannatettavana asiana pidettiin myös sellaisten toimijoiden löytämistä, jotka ottavat vastuun julkisen hallinnon yhteisten IT-palveluiden kehittämisestä ja yhtenäisten ratkaisumallien löytämisestä.

Lausunnoista nousi esille lukuisia kommentteja ja ehdotuksia julkisen sektorin yhteisen tietohallinnon haasteisiin ja toimenpide-ehdotuksiin liittyen. Niitä on koottu tähän lausuntoyhteenvetoon kunkin keihäänkärkialueen yhteyteen.

Useat lausunnot tukivat työryhmän keihäänkärkialueiksi valitsemia kokonaisuuksia, ja niiden katsottiin kattavan hyvin ne tekijät, joiden kehittämällä luodaan edellytyksiä laajempaan yhteistyöhön eri osapuolten välillä. Lausunnoissa pidettiin kuitenkin tärkeänä sitä, ettei kehittämishankkeita rajata vain jo hyväksytyihin keihäänkärkialueisiin, vaan jatkotyössä pitää pyrkiä löytämään uusia keihäänkärkiä koko julkisen hallinnon alueelta sekä kuntasektorin yhteisistä IT-palveluista. Toimintasuunnitelmat ja varsinainen kehitystyö tulisi toteuttaa siten, että niiden lähtökohtana ovat sekä kunta- että valtiosektorin tarpeet ja että ne koetaan molempien osapuolien kannalta taloudellisesti ja toiminnallisesti järkeviksi.

Opetustoimen nostamista tärkeäksi kehittämisalueeksi pidettiin erittäin perusteltuna. Monessa launnossa haluttiin nostaa loppuraportissa esitettyjen hankkeiden rinnalle uusia hankkeita esimerkiksi opetus- ja koulutustoimintaa tukevien kansallisten järjestelmien toteuttamiseksi.

Loppuraportissa on todettu julkisen hallinnon jo olemassa olevien yhteisten tietojärjestelmien hyväksikäytön tärkeys. Tätä näkemystä kannatettiin lausunnoissa yleisesti. Valtakunnallisissa perusrekistereissä ja muissa yhteisissä järjestelmissä olevan tiedon vaivatonta liikkuvuutta koko julkisen hallinnon sisällä pidetään tärkeänä edellytyksenä palvelujen laadun ja toiminnan tuottavuuden parantumiselle. Lisäksi lausunnonantajien mielestä tulisi varmistaa, että perusrekistereiden tiedon hyödynnettävyyden ja yleiskäyttömahdollisuuden kehittämistä jatketaan KuntaTIME-loppuraportin yleisten linjausten pohjalta.

Lausunnonantajat kannattivat lähes poikkeuksetta yhtenäisen arkkitehtuurin luomista hallinnonalojen välille.

Suurimmat haasteet liittyvät lausuntojen perusteella kehityshankkeiden rahoitukseen, aikatauluun ja tehtäväkentän laajuuteen. Lausunnonantajien mielestä onkin tarpeellista tarkemmin määritellä tehtävien sisältö, vaiheistus ja resurssointi. Kaikkien keihäänkärkihankkeiden suunnitelmallinen läpivieminen edellyttää riittävien resurssien varmistamista useiksi vuosiksi eteenpäin. Lausunnoissa koettiin tärkeäksi myös se, että kehityshankkeet ja niiden toimintasuunnitelmat toteutetaan yhteistyössä eri osapuolten kanssa, koska kaikilla kehitettävillä alueilla tulee käynnistymään laajoja hankkeita.



Uusia yhteisiä hankkeita suunniteltaessa tulisi lisäksi ottaa huomioon kuntasektorin jo olemassa olevat yhteistyöverkostot ja tietohallintoyhteistyö, joka on jo mahdollistanut seudullisia tapoja organisoida toimintaa yli kunta- ja toimialarajojen. Uusien toimijoiden tulisiikin tuoda lisäarvoa kuntien nykyiseen toimintaan.

Lausunnoissa pidettiin välttämättömänä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmekanismin kehittämistä. Kansallisesti tulisi määritellä standardit ja perussäännöt, joiden tulee olla myös järjestelmätoimittajia sitovia, kuitenkin siten, että toimittajille jätetään vastuu tuotteista ja tuotekehityksestä. Toisen näkemyksen mukaan lähtökohtana tulisi jatkossakin pitää, että eri toimittajat voivat vapaasti kehittää julkiselle sektorille tuotteitaan. Eri vaihtoehtojen olemassaolo markkinoilla takaa sen, että hintataso pysyy kurissa ja järjestelmät kehittyvät.

Lausuntojen mukaan loppuraportissa käytettyihin käsitteisiin tarvitaan tarkennuksia ja lisämäärittelyjä. Sisäasiainministeriön lausunnossa mainittiin loppuraportissa monessa kohdin otsikkotasollakin esillä ollut termi ”yhteiset prosessit” ja todettiin, että kaikki kunnat tekevät samoja, pääosin lakisääteisiä tehtäviä, joten niiden prosessitkin ovat pääosin hyvin samankaltaisia.

3 Julkisen sektorin yhteisen tietohallinnon haasteet ja toimenpide-ehdotukset

Lausunnoista nousi esille muun muassa seuraavia näkemyksiä julkisen sektorin yhteisen tietohallinnon haasteista ja toimenpide-ehdotuksista:

- Jatkovalmistelussa tulisi luoda visio siitä, minkälaiseen julkisen hallinnon tilaan pyritään esimerkiksi vuoteen 2010 mennessä ja minkälaiseen juridis-hallinnolliseen -ajatteluun pohjautuu itsenäisten kuntien ohjaaminen sekä millainen yksikkö KuntaIT on. (Sisäasiainministeriö)
- On välttämätöntä tehdä ero toiminnan organisoitumisen suhteen sen johtamisen ja ohjauksen, palveluiden tilaamisen ja tuottamisen välillä, jotta voidaan luoda selkeä ja hyviä hallinnollisia periaatteita noudattava yhteinen tietohallintojärjestelmä. (Sisäasiainministeriö)
- KuntaTIME-työryhmän lukuisista hyvistä ehdotuksista tulisi valita painopisteiksi ne, jotka merkittävästi edistävät palvelurakeneriippumattoman tietotekniikan kehitystä julkisessa hallinnossa ja mahdollistavat tulevaisuudessa joustavan ja kulloinkin tarkoituksenmukaisimman palvelujen tuotantotavan valinnan ja yhteispalvelun. (Kuntaliitto)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen hallintajärjestelmien lisäksi vastaavat vaatimukset täyttäviä ratkaisuja tulee etsiä erityisesti koulutuksen alueelta. (Kuntaliitto)
- Ennen uusien yhteisten IT-palvelujen kehittämistä tulee sopia niistä menettelytavoista, joilla nykyistä kokonaisuutta (valtion ja kuntien yhdessä hyödyntämät tietojärjestelmät) koordinoidaan. Ongelma on siinä, että ministeriöissä nämä ovat erillisiä ydinprosessien järjestelmiä, mutta kunnan tietohallinnossa ne kohtaavat toisensa aiheuttaen ristiriitaisuuksia sekä tietojen ja toiminnan päällekkäisyyttä. (Kuntaliitto)



- Valtakunnallisten perusrekisterien tietosisältöjen ja aineistojen ylläpidossa ja toimittamisessa on kunnilla merkittävä rooli. Hankkeissa ja yhteistyössä on kuitenkin törmätty menettelytapaongelmiin. Sähköisten perusrekisterien maksuperusteissa ei voida jatkaa sillä linjalla että kunnat toimittavat perusmateriaalin lain ja säädösten vaatimina ja sen jälkeen saavat ”ostaa omat tietonsa” maksettuaan suuria käyttöoikeusmaksuja. Maksut saavat korkeintaan olla omakustannushintaisia. (Kuntien tietotekniikkavastaavat ry)
- Niin taloudellisista kuin toiminnallisistakin syistä muutosten lähtökohtana tulee olla nykyisen kokonaisuuden tavoitteellinen ja evoluutiomainen kehittäminen eri osapuolten yhteistyönä. Liian nopeat ja jatkuvat muutokset paitsi maksavat myös heikentävät palvelujen laatua. Eri osa-alueille tulee asettaa selkeät ja pitkän tähtäimen poliittiset tavoitteet, jotta investoinnit voidaan suunnata riittävän aikaisin näiden tavoitteiden mukaisiksi. (Kuntaliitto)
- Sitovuutta tarvitaan suurten ja kriittisten järjestelmien kuten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen hallintajärjestelmän toteutuksessa. Näitä koskevat säädökset on tapauskohtaisuuden vuoksi tarkoituksenmukaista sijoittaa ao. erityislakiin. Velvoite yhteentoimivuuden toteuttamiselle yhteiseen palveluun ei saa rajoittaa kuntien ja muiden käyttäjien oikeutta muiden vaihtoehtojen kehittämiseen. (Kuntaliitto)
- Koko julkishallintoa koskevat yhteishankkeet on lisäksi saatava kuntien vuosittaisiin budjettisykleihin mukaan, jotta niihin sitoudutaan kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Vuosittain on linjattava kärkihankkeet ja niille asetettavien tavoitteiden toteutumista on seurattava. Tulosten tarkastelussa on oltava käytössä standardit arviointimenettelyt. (Kuntien tietotekniikkavastaavat ry)

4 Keihäänkärkihankkeet

Ohessa on lausunnoista poimittuja näkemyksiä kuhunkin keihäänkärkialueeseen liittyen.

4.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen sähköinen asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä

Loppuraportissa kuvattua sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen hallinta- ja arkistointijärjestelmä pidettiin lausunnoissa kannatettavana ja jopa tärkeimpänä hankealueena, joka pitkällä tähtäyksellä tehostaa koko julkishallinnon toimintaa ja potilastietojen hyödyntämistä kansalaisten hyväksi.

Lausunnoissa nähtiin tarpeellisena helpottaa ja automatisoida tiedonvälitystä, purkaa keinotekoiset tietosuorajaoitukset tarvittaessa lainsäädännöllisin toimenpitein sekä kehittää laajempaa yhteistyötä potilastietojärjestelmien ylläpidossa ja kehittämisessä sairaanhoitopiirien rajat ylittävänä toteutuksina.



Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että asiakastietojen sähköinen pysyväisarkistointi ratkaistaan valtakunnallisesti. Lausuntojen mukaan kansallisen toimijan hallinnoima ja ylläpitämä arkistointijärjestelmä on kannatettava ehdotus. Toimijaksi ehdotettiin julkisuudessaakin ollutta Kansaneläkelaitosta.

Todettiin myös, että valtakunnallinen koodistopalvelin, sähköinen resepti ja ammattilaisten varmennepalvelut ovat hankkeina hyvin keskeneräisiä eikä niiden pysyvästä toimintamallista ole vielääkään tietoa. Nämä keskitetyt palvelut tulisikin saada pysyväälle pohjalle. Erityisesti lääkitystiedon keskitetty arkistointi kaikkien lääkkeiden osalta tulisi myös saada pikaisesti toimivaksi.

Lausunnoista nousi vahvasti esille myös näkemys, jonka mukaan paikalliset operatiiviset järjestelmät ovat välttämättömiä kansallisen ratkaisun ohella. Valtakunnallinen ratkaisu voi tukeutua vain näihin olemassa oleviin tai kehitettäviin paikallisiin operatiivisiin järjestelmiin. Lausunnoissa oltiin myös sitä mieltä, ettei suurimpia hankkeita tältä osin pitäisi lopettaa, vaan pitäisi pyrkiä hyödyntämään tähän mennessä tehty työtä. Kaikkiin paikallisiin operatiivisiin järjestelmiin tulisi kuitenkin tehdä kansallisen arkiston vaatimat ominaisuudet. Kanta-Hämeen lausunnossa esimerkkinä mainittiin sairaanhoitopiirien varmennepalvelun (shpca) kehittäminen, jossa on jo edetty aluetietojärjestelmien tekovaiheeseen.

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin lausunnossa todettiin myös, että kansallista ratkaisua mietittäessä on lisäksi sovittava muun muassa siitä, miten ajantasaisena kansallinen rekisteri halutaan pitää. Lisäksi olisi huomioitava esimerkiksi Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirissä käyttöönottovaiheessa oleva yhteinen asiakastietojärjestelmä, jossa on alusta alkaen ollut mukana myös sosiaalitoimi. Varsinais-Suomen lausunnossa painotettiin, että vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen toimijan perustamisesta tulee olla STM:llä.

Hankkeen toteuttaminen ja toimeenpaneminen, aikataulutus, laajuus, rahoitus ja resurssointi tulee suunnitella tarkkaan. Tärkeänä pidettiin myös tietosuoja- ja tietoturvakysymysten ratkaisemista sekä sitä, miten potilashoidon saumattomuus turvataan.

Ratkaisuvaihtoehtoja mietittäessä tulisi ottaa huomioon eri mallien pitkäaikaiskustannukset, ja määrittellä mitkä toiminnoista ovat viranomaistoimintaa ja mitkä voitaisiin mahdollisesti kilpailuttaa ja palveluina ulkoistaa.

Lisäksi toivottiin loppuraportissa ehdotetun kansallisen toimijan toimenkuvan selvennystä niin, että se ymmärretään kaikkialla samalla tavalla. Päätettäessä valtakunnallisten palvelujen tuottamisesta pitäisi ottaa huomioon myös sairaanhoitopiirien oman alueen terveydenhuoltoon liittyvät yhteiset projektit ja seutukunnalliset projektit sekä näiden paikalliset perustat.

Loppuraportin käsitteissä sähköisen arkistopalvelun osalta huomautettiin olevan epätarkkuuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö haluaakin selvittää, että sen valmistelussa on tavoitteena ollut "valtakunnallisesti loogisesti yhtenäinen sähköinen arkistopalvelu", joka mahdollistaa potilasasiakirjojen säilytyksen ja jakelun niille tahoille, joilla on tietoihin lakiin perustuva oikeus. Tässä mallissa rekisteripidon velvoite säilyisi edelleen terveydenhuollon organisaatioilla.



Loppuraportin esittämistä kansallista arkkitehtuuria ja sosiaali- ja terveydenhuollon omaa kansallista toimijaa koskevista toimenpide-esityksistä sosiaali- ja terveysministeriö haluaa todeta, että arkkitehtuuria koskeva tehtävä on vastuutettu peruspalveluministeri Hyssälän asettamalle työryhmälle. Työryhmän ensimmäinen esitys on valmistunut 9.12.2005 ja edellyttää jatkovalmisteluja yhteistyössä ennen muuta kuntatoimijoiden kanssa.

4.2 Julkisen hallinnon strategisen ja operatiivisen hankintatoimen prosessien keskittämisen, yhtenäistämisen ja sähköistämisen tuki

Julkisen hallinnon strategisen ja operatiivisen hankintatoimen kehittämisen suhteen lausunnoissa nousi vahvasti esille nykyisen julkisen hallinnon hankintalain uudistaminen ja järkiperaistaminen. Tämän tulisi olla lähtökohtana osa-alueen kehittämisen jatkosuunnittelussa. Nykyinen lainsäädäntö estää muun muassa uusien osapuolien liittymisen jälkikäteen jo kilpailutettuihin hankkeisiin. Lisäksi kannatetaan, että puitesopimuskäytännöt tulisi suunnitella paremmin ja sisällyttää hankintalainsäädäntöön, jotta kerran tehtyä kilpailuttamista voitaisiin hyödyntää suoraan.

Lausuntojen näkemykset hankintatoimen jatkosuunnittelun ja jatkotyön suhteen vaihtelivat. Kuntien tietotekniikkavastaavat ry:n lausunnossa kuntakentän toimintamallien erilaisuus nähtiin selkeästi esteenä sille, että jokin yksittäinen organisaatio voisi lähteä kilpailuttamaan hankintoja kaikkien seutujen ja yksittäisten kuntien puolesta. Lisäksi epäiltiin KuntaIT:n roolia, resursseja ja osaamisen riittävyyttä tältä osin. Lausunnossa todettiin lisäksi, että hankintojen voimakas keskittäminen voi pitkällä aikavälillä johtaa myös kilpailun vähenemiseen ja että on välttämätöntä pystyä takaamaan kilpailun toimivuus kaikissa tilanteissa.

Osassa lausunnoista työryhmän esityksiä pidettiin oikeansuuntaisina muun muassa siltä osin, että kuntien tarpeisiin ja hankintoihin keskittyminen tulisi olla lähtökohtana työn alkuvaiheessa. Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että kuntien hankintojen kokoaminen vähitellen yhteisen hankintaorganisaation puitteisiin mahdollistaisi siirtymisen koko julkisen sektorin kattavan hankintojen koordinoimien valmistelemiseen.

Hankintatoimen standardien määrittelyssä kauppa- ja teollisuusministeriö painotti, että siinä tulee huomioida CPV-koodiston kehitystyö sekä julkisen sektorin hankintatoimen kansainvälinen standardointikehitys. Tältä osin tulisi seurata kehitystä erityisesti muissa Pohjoismaissa.

Valtiovarainministeriön lausunnossa todettiin, että valtiovarainministeriön vuonna 2004 asettama valtion hankintatoimen neuvottelukunta on käynnistänyt neljä kehittämisprojektia, joiden aihealueet ja tavoitteet ovat osittain päällekkäisiä hankintatoimen kehittämisalueen kanssa. Projekteissa laaditaan malleja ja kerätään hyviä käytäntöjä niin prosesseja yhtenäistävän hankintaohjeistuksen ja hankintayhteistyön toteuttamisen kuin hankinnan sähköisen toteuttamisen alueilla. Projektit ovat poikkihallinnollisia ja avoimia myös kunnallisten organisaatioiden, kuten Suomen Kuntaliiton, mahdolliselle osallistumiselle. Kehittämishankkeet pyrkivät viemään läpi työsuunnitelmansa vuoden 2006 syksyyn mennessä ja julkaisevat tuloksia aina niiden valmistuttua.



Työryhmän ehdottaman uuden työryhmän perustamisen sijaan ehdotettiin selvitystä Kuntaliiton mahdollisesta osallistumisesta jo meneillään oleviin kehittämishankkeisiin. Kehittämishankkeiden lähtökohtana on ollut, että kerätty tieto ja mallit ovat julkisia ja vapaasti käytettävissä koko julkisessa hallinnossa.

Lisäksi JUHTAn tietohallintojaoston lausunnosta nousi ehdotus, jonka mukaan olisi järkevää hakea esimerkkejä toimivasta hankintayhteistyöstä esimerkiksi seuduilla, määrittellä hankinnan prosessin kulku, ja tämän jälkeen hahmotella sekä teknistä järjestelmää, jonka tehtävänä on tukea julkishallinnon hankintaprosesseja että kansallista toimijaa, joka huolehtii koko julkishallinnon hankintaprosessien tukemisesta ja omistaa julkishallinnon yhteiset hankinnat.

Erään ehdotuksen mukaan tulisi löytää sellainen toimija, josta pitäisi tehdä valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston tyylinen elin, ja jolla on valtuudet tehdä katto- ja puitesopimuksia kuntasektorin puolesta (esim. Kuntaliitto).

Hankintatoimen osalta ehdotettiin myös, että valtiovarainministeriö perustaa yhteistyössä Kuntaliiton ja kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa välittömästi työryhmän, joka lähtee valmistelemaan työryhmän ehdotuksessa kuvattujen tavoitteiden täsmentämistä ja toimeenpanoa.

4.3 Julkisen hallinnon yhteisen sähköisen asioinnin ja kansallisen sähköisen arkistoinnin kehittäminen

Lausunnoissa esitettiin esimerkkejä tarpeellisista ja hyvistä toteutuksista, jotka vievät sähköistä asiointia eteenpäin, kuten VETUMA-hanke ja Tekesin ohjelmat. Tekesin erilaiset ohjelmat nähdään jatkossakin tarpeellisina, ja niiden tulisi ennakkoluulottomasti tukea erilaisia määrittely- ja pilottihankkeita, jotka puolestaan tukevat ja helpottavat kuntien asukkaiden arkielämää.

Yhtenä riskinä sähköisten palvelujen tuottamisessa Kuntien tietotekniikkavastaavat ry:n lausunnossa nähtiin niiden sidonnaisuus suomen kieleen, vaikka kielilaki edellyttääkin palvelua molemmilla kotimaisilla kielillä. Todettiin myös, että tulevaisuutta varten on syytä jo nyt varautua palvelemaan useammalla kuin kahdella tai kolmella kielellä.

Valtiovarainministeriön mukaan ministeriön valmistelemaan valtion IT-strategiaan ja sen toimintasuunnitelmaan 2006 – 2011 on sisällytetty sähköisen asioinnin ohjelma, jonka avulla kehitetään valtionhallinnossa edellytykset yhteisille sähköisille palveluille. Nämä IT-palvelut ovat myöhemmin laajennettavissa myös koko julkishallinnon käyttöön.

Tämän keihäänkärkihankkeen osalta nousi seuraavia ehdotuksia:

- Julkisen hallinnon yhteisen sähköisen asioinnin ja kansallisen arkistoinnin kehittäminen olisi ehkä viisasta jakaa kahdeksi (asiointi, arkistointi) molempien laajuuden vuoksi. (Työministeriö)
- Hanke pitää priorisoida ja aikatauluttaa muihin meneillään oleviin ja suunnitteilla oleviin hankkeisiin myönnetyn rahoituksen puitteissa. (Valtiovarainministeriö)



- Toimintasuunnitelma tulee suunnitella, priorisoida ja päättää koordinoitusti yhdessä valtiotason IT-strategian kanssa. (Valtiovarainministeriö)

4.4 Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmekanismien kehittäminen

Lausunnoissa ollaan loppuraportin kanssa yhtä mieltä siitä, että julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus on pääosin organisaatiokohtaista ja että tietohallintoa kehitetään ensisijaisesti organisaation oman palvelutuotannon näkökulmasta. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmekanismien kehittämistä pidettiin loppuraportin yhtenä kriittisimmistä kohdista. Erityisesti niihin liittyviin toimivalta- ja vastuukysymyksiin tulisi pyrkiä kiinnittämään riittävästi huomiota. Liikenne- ja viestintäministeriö totesi myös, että on toivottavaa arvioida kriittisesti muissa maissa vastaavissa kehityshankkeissa saatuja kokemuksia ja parhaita käytäntöjä sekä pyrkiä hyödyntämään niitä.

Loppuraportti toteaa, että ohjausmekanismien kehittämisessä keskeinen rooli on yhdellä toimijalla JulKIT:llä, joka muodostuu käynnissä olevan ValtIT-hankkeen sekä siirtymävaiheessa toimivan KuntalIT:n tulosten pohjalta. Lausunnoista nousi esille seuraavat kannanotot, jotka koskivat näiden toimijoiden roolia ja tehtäviä:

- Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjausmekanismin kehittämistä ei pidä tehdä rakentamalla lisää ”katto-organisaatioita”. Kuntapuolella on sektoroituneesta valtionhallinnosta johtuen liian monta ”isäntää”. JUHTAn tyyppisten toimijoiden roolia pitää selkeyttää. JHS-standardien sitovuustason nostoa voidaan harkita edellyttäen että standardit elävät ajan mukana. (Kuntien tietotekniikkavastaavat ry)
- Ohjauksen keskittäminen yhdelle taholle on tarpeen, mutta onnistuakseen se edellyttää, että ohjaus on johdonmukaista, ristiriidatonta ja vaikuttavaa niin, että myös ohjauksen pääkohteille eli kunnille jää riittävästi sopeutumisaikaa. (Sisäasiainministeriö)
- Lähtökohtana on oltava, että tietohallinnon keskitetty ohjaaminen auttaa kuntia niiden perustehtävien toteuttamisessa. Ohjaus onnistuu sitä paremmin mitä enemmän ohjaus perustuu tietoon siitä, mitä muuta kunnissa on kulloinkin suunnitteilla ja tapahtumassa. (Sisäasiainministeriö)
- Tulee kiinnittää huomiota KuntalIT:n ja JulKIT:n riittävän selkeisiin toimivaltasäädöksiin, tehtävien ja resurssien tasapainoon sekä toteutuksen realistiseen aikatauluun.
- KuntalIT:n organisointi ja toimintaedellytykset tulee varmistaa ja vakiinnuttaa. Molempia kehittyviä alueita tulisi viedä eteenpäin yhteisvoimin ja koordinoitusti muun muassa valtion IT-johtoryhmän ja JUHTAn tuella. Sitten kun näiden organisaatioiden toiminta on saatu hyvälle alulle, tulisi arvioida JulKIT-organisaation käynnistämisen tilanne ja aikataulu. (Valtiovarainministeriö)
- ValtIT:n tavoitteet ovat erilaiset kuin KuntalIT:n. ValtIT:ssä pyritään organisoimaan palvelut keskitetympään malliin ja KuntalIT:ssä tavoitellaan yhtenäistä toimintatapaa. Tämän johdosta JulKIT:llä ei vielä ole samaa pohjaa



- ja näin ollen valtiohallinnon ja kuntapuolen eri tavoitteiden takia melko mahdoton toteuttaa. (Kuntien tietotekniikkavastaavat ry)
- Yksi perusongelma tietohallinnossa on kunnan johdon ja IT-johdon yhteistyön kehittämisessä ja toisaalta kunnan toimintastrategian ja IT-strategian yhteensovittamisessa. Nämä ongelmat eivät ratkea sillä, että vastuu ylimmästä IT-ohjauksesta siirretään koko kuntien IT-kenttää ohjaavalle organisaatiolle, KuntaIT:lle. (Kuntien tietotekniikkavastaavat ry)
 - Raportissa esitetty kaksivaiheinen toteutustapa, jossa kuntien IT-toiminnan koordinoinnista vastaava KuntaIT organisaatio perustetaan sisäasiainministeriöön, on kannatettava. (Valtiovarainministeriö)
 - KuntaIT:n rooli ja tehtävät vaativat vielä paljon tarkennusta. Peruskysymys on se, millä tavalla ohjausta suoritetaan: suosituksin, lainsäädännöllä, talousohjauksella vai muuten. Nykyisen lainsäädännön mukaan päätöksentekovalta on kuitenkin viime kädessä kunnissa. (Kuntien tietotekniikkavastaavat ry)
 - KuntaIT tarvitsee tuekseen selkeän toimivallan ja tehtävien edellyttämät resurssit. On tarpeellista kirjata tähän erityistehtävään liittyvä toimivalta selkeästi mieluiten lainsäädäntöön, jota ratkaisua tukevat myös perustuslain 121 §:n säädökset. (Sisäasiainministeriö)
 - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) on toiminut pitkään kuntien tietohallintoa koskevissa asioissa. Kun KuntaIT:n on tarkoitus sulautua parin vuoden päästä JulKIT:hen, neuvottelukunnan asema arvioidaan taas uudelleen. Kiinteä ja samaan suuntaan tähtäävä yhteistyö ValtIT:n kanssa on joka tapauksessa ja kaikissa vaihtoehdoissa välttämätöntä. (Sisäasiainministeriö)
 - Esitetään, että KuntaIT:n ja ValtIT:n yhdistämistä tarkastellaan aikaisintaan seuraavalla hallituskaudella. KuntaIT- ja ValtIT-hankkeiden yhdistämissuunnitelmat eivät ole ajankohtaisia johtuen erilaisista kehityspoluista ja kypsyysasteista. Tämä ei kuitenkaan sulje pois ajatusta, jossa ValtIT tuottaisi jatkossa konsernitason yleishallintoa tukevia palveluja kunta-alalle. Kuntasektorin toimijat saisivat ilman velvoitteita päättää, käyttävätkö palveluja vai ei. (Puolustusministeriö)
 - JulKIT:n tai KuntaIT:n toimenkuvat pitää asettaa niin, että järjestelmätoimittajien tuotekehitystyö voi jatkua, kilpailutilanne säilyä eikä varsinkaan ajauduta monopoliasetelmaan. Tämä vaara on olemassa erityisesti liian tiukasti määritellyissä arkkitehtuuriin liittyvissä asioissa. Työryhmän ehdotus tietojen yhteentoimivuutta edistävien suositusten valmistelemisesta on mitä kannatettavin. Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa on esimerkiksi saatu luotua Stakesin valtakunnallinen hoitoilmoitusjärjestelmä, jonka tiedot kootaan hyvinkin monenkirjavista perusjärjestelmistä. (Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä)
 - Julkishallinnossa käynnissä olevan yhdenmukaistamiskehityksen sisällä tulee jatkossakin mahdollistaa eri toimialojen ja yli hallinnonrajojen menevien toimijaryhmien, toimialaklustereiden erikoistarpeet ja ratkaisut. Toisaalta KuntaIT:n ja ValtIT:n päättäjien tulee huolehtia siitä, että toimialaklustereiden



kehitys pidetään tiellä, joka huomioi koko julkishallinnon tietohallinnon tarpeet. (Puolustusministeriö)

- Vuoden 2007 loppupuoli on hyvää aikaa arvioida julkisen hallinnon yhteisen tietohallintotoimijan (JulkIT) asemaa ja tehtäviä sekä käynnistää työryhmän ehdottamat toimenpiteet. (Valtiovarainministeriö)
- Samalla kun mietitään sopivaa nimeä uudelle koko julkishallinnon tietohallinnon kehittämisestä vastaavalle organisaatiolle, tulisi myös harkita, voitaisiinko samaa yhteyteen sijoittaa myös muita vastaavia horisontaaleja tehtäviä, kuten esimerkiksi yhteispalvelu. (JUHTA)
- Valtionhallinnon ja kuntasektorin yhteiselle neuvottelukunnalle on tarvetta ja työn jatkuvuus on turvattava. Sen vuoksi olisikin hyvissä ajoin sovittava, missä muodossa julkisen tietohallinnon yhteisen alueen ohjaus käynnistyy ja miten prosessi etenee. (JUHTA)
- Vaikuttavuuden kannalta ei useimmissa tapauksissa ole olennaista se, onko ohjaus sitovaa vai ei. Tärkeämpää on, että se on sisällöllisesti laadukasta ja eri toimijoiden tarpeisiin sopivaa. Julkisen hallinnon suositusten valmisteluun tulee varata riittävät resurssit ja luoda avuksi kaikki toimijat kattava verkosto. Jos mikään ei muutu, saattaa toteutua kaikkein huonoin vaihtoehto eli että sitovaan ohjaukseen jossain vaiheessa pyritään heikoilla suosituksilla. (Kuntaliitto)

JUHTA on ilmoittanut lausunnossaan valmiutensa ottaa vastuulleen esimerkiksi verkostomuotoisen yhteistyön luonti ja käytännön tehtävät, mutta toteaa tämän vaativan resurssien turvaamista. Lisäksi neuvottelukunta on valmis ottamaan hoitaakseen JHS-järjestelmän kehittämiseen ja toteuttamiseen liittyvät tehtävät edellyttäen, että neuvottelukunnalla on käytössään tehtävien hoitamiseen riittävät resurssit. Lisäksi neuvottelukunta on valmis toimimaan julkishallinnon tietohallintoyhteistyön yhteistyöelimenä ja sitä koskevan kehittämisprosessin vetäjänä. JUHTA pitää myös tärkeänä osallistumistaan yhteisten palvelujen kehittämiseen ja koordinointiin, mutta toteaa myös tämän tehtävän onnistumisen edellyttävän riittäviä resursseja.

5 Ehdotukset kuntasektorin ja koko julkishallinnon mahdollisista yhteisistä IT-palveluista ja muista yhteistyöhankkeista

Lausunnoissa todettiin, että erilaisia yhteistyöhankkeita mietittäessä on tärkeää huomioida kuntasektorin jo olemassa olevat yhteistyöverkostot ja tietohallintoyhteistyö, joka on jo mahdollistanut seudullisia tapoja organisoida toimintaa yli kunta- ja toimialarajojen. Lisäksi Kuntien tietotekniikkavastaavat ry:n lausunnossa todettiin, että lähes jokaisen suuren tai keskisuuren kaupungin ja ympäristökuntien, sairaanhoitopiirien sekä koulutusorganisaatioiden kesken on toimivaa säännöllistä yhteistyötä, jonka tuloksena on syntynyt ja syntymässä tietohallinnon uusia organisointi- ja menettelytapoja.

Lausuntojen mukaan käytännön yhteistyöllä ja muun muassa kilpailuttamalla vuosittain yhteisiä seudullisia kärkihankkeita on saavutettu huomattavia taloudellisia ja toiminnallisia etuja. Järjestelmien integrointi muun muassa sosiaali- ja terveystoimen,



talous- ja henkilöstöhallinnon, yhdyskuntatoimen ja sivistystoimen alueella tuottaa seutukunta- ja maakuntatasolla nopeammin konkreettisia tuloksia kuin valtakunnallisen tason koko julkishallintoa koskevat yhteishankkeet.

Tarvittavien tietohallintoyhteistyöverkostojen muodostamisen ja ylläpidon saralla mainittiin kuntasektorilla olevan monta toimijaa, kuten Kttv ry ja suurten kaupunkien tietohallintojohtajien yhteistyöelimet.

Sisäasiainministeriön lausunnossa mainittiin sisäasiainhallinnon hallinnonalalta kolme omalla alallaan palveluita tarjoamaan kykenevää virastoa: Väestörekisterikeskus (VRK), Poliisin tietohallintokeskus (PTHK) ja hallinnonalan palvelukeskus (Palke).

VRK:n väestötietojärjestelmän (VTJ) käyttöä lisäämällä saadaan henkilötiedot luotettavasti ja nopeasti ajantasaisina niihin tilanteisiin, joissa ratkaistaan yksittäisten kansalaisten asioita. VRK:n Gateway-palvelu on mahdollista ottaa laajemminkin sähköisen asioinnin yhteiseksi alustaksi, koska se tarjoaa kätevän ja varmennepalveluineen tietoturvallisen tavan käyttää sähköisiä palveluita.

Poliisin tietohallintokeskusta (PTHK), joka on jo vuosia hoitanut poliisin tietohallintoon kuuluvia tehtäviä sekä vaativien tietojärjestelmien ja rekistereiden teknistä kokonaisuutta, ollaan puolestaan laajentamassa siten, että se lähitulevaisuudessa tulee tarjoamaan tietoteknisiä palveluita koko laajalle sisäasiainhallinnon hallinnonalalle. Tämän kehityksen katsotaan tarjoavan mahdollisuuden sille, että PTHK voisi muutamien vuosien päästä ottaa vastatakseen vaikka koko julkista hallintoa koskevista IT-palveluista tietyissä erikseen sovituissa tehtävissä.

Sisäasiain hallinnonalan palvelukeskus (Palke) on PTHK:n tavoin tällä hetkellä vain yhdellä hallinnonalalla toimiva virasto, jonka toiminnan laajentaminen koskemaan muutakin valtionhallintoa tai julkista hallintoa on yksi vaihtoehto. Palke tulee vuoden 2006 alusta lähtien huolehtimaan koko hallinnonalan henkilöstö- ja talousasioista. Sen yhteyteen rakennetaan myöhemmin myös yksi, yhteinen puhelinvaihdopalvelu.

Tähän on koottu lausuntojen ehdotuksia kuntasektorin ja koko julkishallinnon mahdollisista yhteisistä IT-palveluista ja muista mahdollisista yhteistyöhankkeista:

- Turvallisuusviranomaisten yhteinen palveluverkko (SecNet), jota vetää liikenne- ja viestintäministeriö, käyttäjinä tulevat olemaan muun muassa poliisi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat ja pelastusviranomaiset
- Verkkotunnistamisen ja -maksamisen ratkaisu (VETUMA) kuntiin
- Sähköisen asioinnin yhteinen alusta
- Sähköisen asioinnin mahdollistaminen harkinnanvaraisten valtionavustusten hakemisessa ja myöntämisessä (Lomake.fi)
- Yleisen kirjastotoimen tietopalvelujen kehittäminen ja asiakaspäätteiden lisääminen



6 Rahoitus

Valtiovarainministeriö toteaa loppuraportin hankkeisiin liittyvästä rahoituksesta seuraavaa:

- Toteutusvaiheessa tarvittavat investoinnit voitaisiin suureksi osaksi rahoittaa kohdentamalla jo käytettävissä olevia resursseja uudelleen, mutta toteutustyön käynnistäminen vaatisi erillisrahoitusta.
- Jo käytettävissä olevien resurssien lisäksi hallituksen esitykseen vuoden 2006 talousarvioksi sisältyy erillinen 1,4 miljoonan euron määräraha terveydenhuollon kansallisen tietojärjestelmäarkkitehtuurin määrittelyä ja terveydenhuollon tietohallinnon valtakunnallisen toimijan organisointia varten sekä vuoden 2005 lisätalousarvioon 450 000 euron määräraha julkishallinnon yhteisen verkkotunnistamisen ja –maksamisen alustan hankintaa varten.
- Toimenpide-ehdotukset kuntasektorin ja valtionhallinnon tietoyhteistyön kehittämiseksi tulee toteuttaa vuoden 2006 talousarvion ja valtioneuvoston vuosille 2007 – 2011 antamien valtiontalouden kehysten puitteissa.