

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 7/2013 vp

Valtioneuvoston selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien ja rahoituksen johdosta

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut valiokunnalle 20 päivänä joulukuuta 2012 päivätyn selvityksen ja 16 päivänä toukokuuta 2013 päivätyn lisäselvityksen.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen, valtioneuvoston kanslia
- ICT-johtaja Timo Valli, yksikön päällikkö Riku Jylhänkangas, yksikön päällikkö Mikael Kiviniemi, hankejohtaja Pauli Kartano ja neuvotteleva virkamies Tommi Oikarinen, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee, hallitusneuvos Pekka Järvinen ja erityisasiantuntija Jari Porrasmaa, sosiaali- ja terveysministeriö

- ylijohtaja Vesa Jatkola ja johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- johtaja Antti Kivelä, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- johtaja Mikael Forss, Kela
- informaatio- ja tietoteknologiaoikeuden professori Tomi Voutilainen, Itä-Suomen yliopisto
- kehityspäällikkö Timo Rantanen, Hansel Oy
- toimitusjohtaja Ari Ikonen, Kuntien Tiera Oy
- johtaja Arto Ryymin, Tieto Finland Oy
- lakimies Jaakko Lindgren, Tieto Oyj
- Tkt Jyrki Kasvi, Tietoyhteiskunnan kehittämisskeskus TIEKE.

Viitetiedot

Valiokunta on käsitellyt asiaa aiemmin tunnuksellalla TRO 1/2013 vp.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tietohallintolaki ja kansallinen sähköinen palveluväylä

Sähköisten palvelujen ongelmat julkishallinnossa

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma 29.8.2013 talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi sisältää mm. ICT:n hyödyntämistä koskevia hankkeita. Rakennepoliittisen ohjelman mukaan Suomen pirstaloitunut tietojärjestelmäpohja on tuottavuusongelma julki-

sella sektorilla ja este uusien palveluiden kehittämiselle etenkin kuntasektorilla. Samoin valtionhallinto on edelleen sekä rakenteellisesti että toiminnallisesti hajautunut, mikä vaikeuttaa voimavarojen tehokasta kohdentumista ja yhteisten linjausten läpiviemistä sekä saa aikaan päällekkäistä työtä ja heikentää saavutettavaa tuottavuushyötyä ja vaikuttavuutta.

Hallituksen mielestä kansalaisille ja yrityksille tarjottavien sähköisten palvelujen osuutta on lisättävä siten, että palvelut voidaan jatkossa hoitaa laadukkaasti nykyistä tehokkaammin ja taloudellisemmin. Rakennepoliittisen ohjelman mukaan "Toteutetaan viipymättä kansallinen sähköinen palveluväylä ja sähköinen tunnistautuminen kustannustehokkaasti sekä Viron yhteistyömahdollisuudet täysimääräisesti hyödyn-tään".

Sähköisten palveluiden kehittämiseen on julkisella sektorilla liittynyt paljon ongelmia, joita tarkastusvaliokunta on käsitellyt viimeksi sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien osalta (TrVM 2/2012 vp). Valiokunnan mietintöön sisältyy eduskunnan hyväksymä kannanotto, jonka mukaan "Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käyttää pikaisesti tietohallintolain mahdollisuutta asetuksin säätää muun muassa avoimista rajapinnoista. Samanaikaisesti kun päätetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteista ja järjestämisvastuusta, tulee linjata tietohallintorakenteen vaatimat toimivalta- ja vastuusuhteet tavalla, joka ei jätä epäselvyyttä siitä, millä toimijalla on viimekätinen vastuu asiassa".

Sähköisiä palveluita kehitetään valtionhallinnossa ja kunnissa yhä edelleen kunkin toimijan omista tarpeista ja lähtökohdista, mikä johtaa helposti päällekkäisiin ja valtiontalouden kannalta tehottomiin ratkaisuihin. Epäselvät toimivaltasuhteet ja ohjausrakenteet eivät edistä asiaa. Valiokunta on useasti todennut, että pelkkä informaatio-ohjaus ei ole riittävä tapa julkishallinnon tietojärjestelmien ohjaamiseen, vaan tarvitaan myös lainsäädäntöä ja yhteisiä standardeja. Vuonna 2011 voimaan tullut tietohallintolaki on selkeyttänyt ohjausta, mutta viime kädes-

sä ministeriöt ja hallinnonalat vastaavat omien alueittensa sähköisten palveluiden kehityksestä.

Parhaillaan on eduskunnan käsiteltävänä hallituksen esitys (HE 150/2013 vp), jossa ehdotetaan säädettäväksi laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä. Ehdotetulla lailla luotaisiin puitteet järjestää valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen yhtenäinen tuotanto ja käyttö.

Hallinnollisten esteiden lisäksi viranomais-ten väliselle yhteistyölle sähköisten palveluiden kehittämisessä on myös teknisiä esteitä. Avointen rajapintojen puuttuminen ja epäselvät omistusoikeudet ovat rajoittaneet tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tietovarantojen organisaa-tiorajat ylittävää hyödyntämistä. Sähköisten palveluiden kehittäminen on ollut liiaksi tekniikka-vetoista, eikä toimintatapojen ja rakenteiden samaan aikaan kehittämiseen ole panostettu. Tämä on ollut näkyvä puute etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeissa.

Valiokunta on kannanotoissaan korostanut oman henkilöstön merkitystä valtion tietohuollon ja toimintavarmuuden turvaamisessa (TrVM 1/2008 vp). Lyhytkestoinen projektirahoitus ei yleensä kata palveluiden käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia. Valiokunnan mielestä runsas projektien ja konsulttien käyttö tietohallinnossa kertoo osaamisvajasta ja puuttuvasta asiantuntemuksesta.

Osaamiskysymyksen ohella valiokunta on nostanut esiin käyttäjän tunnistamiseen ja tunnistuspalveluihin liittyvät ongelmat, joita on vuosien varrella pyritty ratkomaan monin eri tavoin, mutta perin vajavaisin ja riittämättömin tuloksin. Valiokunta on huolissaan tunnistamis-asian hitaasta etenemisestä ja toistaa eduskunnan hyväksymän kannanoton, jonka mukaan "Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet" (TrVM 1/2008 vp). Valiokunnan riskiarvio nykytilanteesta on, että onnistuminen tai epäonnistuminen tunnistamisratkaisussa vaikuttaa olennaisel-

la, jopa ratkaisevalla tavalla valmisteilla olevan kansallisen palveluväylän käyttöön.

Palveluväylä sähköisten palvelujen ratkaisuna

Kansallinen palveluväylähanke pyrkii tarjoamaan yhteiset pelisäännöt ja palvelut sähköisten asiointipalveluiden vaatimien tietojen tiedonvälitykseen hyödyntäen internetiä ratkaisun tietoliikenneverkkona. Yhteisiä pelisääntöjä ovat palveluväylään liittymiseen ja sen kautta tapahtuvaan tiedonvälitykseen käytettävät standardit ja rajapintakuvaukset. Yhteisiin palveluihin kuuluvat mm. suojatun tietoliikenneyhteyden muodostaminen, sanomien välittäminen, lokitietojen taltiointi, palveluluettelon ylläpitäminen, käyttäjien tunnistaminen sekä valtuutusten ja suostumusten hallinta.

Palveluväylä itsessään ei vielä sisällä loppukäyttäjän tarvitsemia tai toivomia palveluja, vaan niistä vastaavat palveluväylään liittyvät palveluntarjoajat. Palveluväylään liittyvän palveluntarjoajan on myös huolehdittava siitä, että palveluväylään kytkettävät palvelut täyttävät tekniset rajapintavaatimukset. Palveluväylän operaattori vastaa siitä, että väylän kapasiteetti ja palvelukyky vastaavat väylän käyttäjien tarpeita.

Viitearkkitehtuurin avulla linjataan ratkaisun peruseriaatteet ja puitteet sitoutumatta vielä toteutusteknologiaan tai toteutuksen yksityiskohtiin. Kansallisen palveluväylän valmistelussa monet käytännön haasteet ja riskit ovat vasta edessäpäin. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella valiokunta pitää todennäköisenä, että ainakin osa sähköisten palveluiden ongelmista on ratkaistavissa yhteisen palveluväylän avulla. Kansallisen palveluväylän keskeinen tavoite on parantaa viranomaisten ja yritysten välistä yhteistyötä ja koordinoitua muun muassa palveluväylän operaattorin ylläpitämän palveluluettelon avulla.

Tällä hetkellä julkisin varoin rahoitetaan myös sellaisten palveluiden rakentamista, joita on joko valmiina markkinoilla tai joita on kehitetty toisen viranomaisen toimesta. Palveluluettelo voisi mahdollistaa valmiiden ratkaisujen

tunnistamisen ja hyödyntämisen palvelukokonaisuuksien kehittämisessä. Päällekkäisten ratkaisujen karsiminen olisi mahdollista, ja näin voitaisiin vapauttaa niiden ylläpitoon sitoutuvia resursseja uusien palveluiden kehittämiseen. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos on valiokunnan kuulemisessa ilmaissut halukkuutensa myydä kehittämiään tietojärjestelmäpalveluja ja ohjelmia kunnille, mutta voimassa oleva lainsäädäntö ei tätä mahdollista.

Valiokunnan mielestä yhteisesti sovitut toimintatavat ja standardit luovat perustaa tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle. Kansallinen palveluväylä voi olla tässä tukena ja selkiyttää myös ohjausrakenteita, jos palveluväylästä saadaan toimiva ja johdonmukainen kokonaisuus. Selvää on, että kansallinen palveluväylä ei ratkaise kaikkia ohjausrakenteiden ja yhteentoimivuuden ongelmia. Valiokunnan mielestä onkin tärkeää tuoda hankkeessa avoimesti esille ja kertoa myös niistä asioista, joita palveluväylän avulla ei voida ratkaista.

Kansallisen palveluväylän toteutuksen riskit

Kansallisen palveluväylän toteutukseen liittyvät hyödyt tulevat viime kädessä muodostumaan väylään kytkettävistä ja sen kautta käytettävistä tiedoista ja palveluista. Kansallisen palveluväylän toteutukseen sisältyy monia merkittäviä riskejä, joita hankesuunnitelmaankin on kirjattu. Valiokunta painottaa voimakkaasti riskienhallinnan merkitystä. Palveluväylän suunnittelu ja toteutus edellyttävät uskottavaa menettelyä ja toimintatapaa, jonka avulla hankkeen riskejä voidaan jatkuvasti seurata ja arvioida sekä tehdä nopeasti tarvittavat korjaavat toimenpiteet ja siten ennakolta estää riskien toteutuminen. Seuraavassa on valiokunnan esiin nostama joukko keskeisiä riskejä sekä niiden hallinnan kannalta olennaisia kysymyksiä.

Nimensä mukaisesti kysymyksessä on kansallinen palveluväylä, johon on tarkoituksenaan kytkeä niin julkisen kuin yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamia palveluita kaikilta eri toimialoilta. Kunnianhimoisena tavoitteena on saada koko Suomi käyttämään palveluväylää sähköisten palveluiden tarjoamisessa ja hyödyntämisessä.

sä. Riskinä on, että palveluväylä jää yksittäisten toimijoiden tai pienen ryhmän käyttöön ja siitä muodostuu vain yksi tiedonvälitysväylä lukuisien muiden sen kanssa kilpailevien väylien joukossa. Koska kansallisen tason ratkaisun luominen vaatii oman aikansa, on toteutuksen vaiheistamista suunniteltava erityisen huolella. Valiokunnan mielestä hankkeen onnistumisen kannalta on tärkeää, että jo alkuvaiheessa saadaan riittävästi palveluita ja käyttäjiä mukaan.

Hallitus on palveluväylähankkeen osalta linjannut, että sen toteutuksessa hyödynnetään mahdollisimman paljon Viron palveluväyläratkaisua (X-road). Riskiarviona on, että Viron malli ei kaikin osin sovellu Suomeen. Viron lähtötilanne palveluväylän kehittämiseksi eroaa Suomen tilanteesta varsin paljon. Olemassa olevat tiedonvälitysväylät saattavat toimia yksittäisten toimijoiden kannalta tehokkaammin ja luotettavammin kuin palveluväyläratkaisu, jolloin näitä toimijoita voi olla vaikea saada kansallisen palveluväylän käyttäjiksi. Kysymys voi olla esimerkiksi palveluväylän nopeudesta, kapasiteetista tai tietoturvallisuudesta.

Valiokunta pitää kuitenkin hyvänä perusratkaisuna sitä, ettei kaikkea ole pyritty tekemään itse, vaan on saatu aikaan toimiva yhteistyö Viron asiantuntijoiden kanssa. Olennaista Viron väyläratkaisussa on sen perustuminen avoimeen lähdekoodiin ja avoimiin rajapintoihin.

Kansallisen palveluväylän toteuttamisessa nojataan voimakkaasti palveluväylän omistajan ja palveluväylän operaattorin toimintaan. Vaikka omistajaa ei ole nimetty, on ilmeistä, että se on valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Riskinä on, että palveluväylän tuleva omistaja ei kykene suoriutumaan tehtävästään, koska tarvittava osaaminen on nyt paljolti hajallaan valtiolla, kunnissa, yrityksissä ja Virossa. Valiokunnan mielestä olennaista on varmistaa palveluväylän edellyttämät voimavarat ja tietotekninen osaaminen.

Valiokunta painottaa johtajuuden merkitystä. Johtamisen on oltava ammattimaista ja päättäväistä, ja erityisesti tilaajaosaamisesta on pidettävä huolta.

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamiseen hallitus on tehnyt 120 miljoonan euron kehysvarauksen, josta vuodelle 2014 on ehdotettu valtion talousarvioesitykseen 13 miljoonaa euroa.

Valiokunnan mielestä on hyvä, että hankkeessa edetään ripeästi, mutta samaan aikaan on oltava myös realistinen. Kysymyksessä on iso kansallisen tason muutoshanke. Luomalla liian optimistiset odotukset hanke voi ajautua suuriin vaikeuksiin ja maineriskeihin. Valiokunta viittaa arviossaan terveydenhuollon tietojärjestelmien kohdalla jo toteutuneisiin riskeihin ja vakaviin viivästymisiin.

Valiokunnan mielestä hallituksella ja kullakin ministeriöllä on vastuu siitä, että toimialan sähköiset palvelut ja niiden kehittäminen ovat samalla osa kansallista palveluväylää ja sen toteuttamista. Esimerkiksi toimialan sähköisten palvelujen teknisten rajapintojen tulisi olla niin avoimia, että ne mahdollistavat liittymisen yhteiseen palveluväylään. Näkökulman avaaminen yli ministeriö- ja kuntarajojen samoin kuin yritysten ja kolmannen sektorin suuntaan edellyttää myös lainsäädännön ja normiohjauksen tarkastelua tästä näkökulmasta.

Lainsäädännön mahdolliset esteet palveluväylän toteuttamiselle on syytä selvittää ja poistaa sekä samalla uudistaa normiohjausta palveluväylän tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Valiokunta painottaa tietohallintolain mukaista ministeriöiden vastuuta paitsi oman toimialansa sähköisistä palveluista, myös kaikkien hankkeessa mukana olevien toimijoiden vastuuta sähköisistä palveluista osana kansallista palveluväylää ja sen toteuttamista. Valiokunta toistaa painokkaasti kantansa siitä, että tietohallintolain nojalla annettavien ja palveluväylän käyttöönottoa tukevien asetusten valmisteluun on ryhdyttävä viipymättä.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Matti Saarinen /sd
vpj.	Heli Paasio /sd	Kari Tolvanen /kok
jäs.	Olli Immonen /ps	Anu Urpalainen /kok
	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.