

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2023

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen 2023 (B 19/2023 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör Sami Yläoutinen, Statens revisionsverk
- direktör Jaakko Eskola, Statens revisionsverk
- direktör Matti Okko, Statens revisionsverk
- direktör Tuula Sandholm, Statens revisionsverk
- effektivitetsrevisionschef Anna-Liisa Pasanen, Statens revisionsverk
- ledande effektivitetsrevisor Juho Nurminen, Statens revisionsverk
- ledande effektivitetsrevisor Sami Vuorinen, Statens revisionsverk
- specialsakkunnig Petri Tuominen, finansministeriet
- direktör Kati Lounema, undervisnings- och kulturministeriet
- ekonomichef Taina Vähimaa, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Markku Heinäsenaho, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Timo Kallio, Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning
- rektor Seija Karvonen, yrkesinstitutet Luovi
- enhetschef Kirsi Hiltunen, Nationella centret för utbildningsutvärdering
- överingenjör Arto Pekkala, Utbildningsstyrelsen
- chef för ekonomigruppen Minna Halonen, NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas förvaltnings- och utvecklingscenter
- verkställande direktör Mirva Antila, DigiFinland Oy
- direktör för digitala frågor Jari Porrasmaa, Mellersta Finlands välfärdsområde
- direktör för e-tjänster Tommi Kuukka, Västra Nylands välfärdsområde
- dataadministrationsdirektör Pasi Lehmus, Birkalands välfärdsområde
- chef för digitala tjänster Heikki Mikkonen, Norra Österbottens välfärdsområde
- dataadministrationsdirektör Jari Poromaa, Egentliga Finlands välfärdsområde
- samkommunsdirektör, rektor Jarmo Paloniemi, Koulutuskuntayhtymä OSAO
- biträdande rektor Sari Slöör, Stadin ammatti- ja aikuisopisto
- chef för yrkesutbildningen Maria Sarkkinen, Stadin ammatti- ja aikuisopisto
- utvecklingschef Satu Nevalainen, Tammerforsregionens yrkesinstitut Tredu

Betänkande ReUB 2/2024 rd

- utvecklingschef Maarit Kallio-Savela, Finlands Kommunförbund
- expert Saara Malkamäki, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- verkställande direktör Veli-Matti Lamppu, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
- verksamhetsledare Soile Koriseva, Elinkeinoelämän Oppilaitokset EOL ry
- specialsakkunnig Lauri Kurvonen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- expert Jussi-Pekka Rode, Bildningsbranschen rf
- ordförande Patrik Tanner, Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- ordförande Johanna Heikkinen, Alliansen för Finlands Studerande - OSKU rf
- utbildningspolitisk expert Mikko Kinnunen, Företagarna i Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Folkpensionsanstalten
- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- Institutet för hälsa och välfärd (THL).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Statens revisionsverks årsberättelse innehåller slutsatser om statsfinanserna och förvaltningen som dragits utifrån resultaten av revisionerna samt en sammanfattning av de viktigaste observationerna vid revisionerna ur riksdagens synpunkt. Revisionsverket behandlar i sin berättelse för 2023 flera viktiga teman. Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid avsnitten om yrkesutbildningen och om digitaliseringen av social- och hälsovården. Utskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid revisionerna av de statliga ämbetsverkens bokslut. Vid revisionerna av de statliga bokföringsenheterna lämnade revisionsverket fler anmärkningar än året innan om brister i den interna kontrollen och om fel i bokslutskalkylerna eller i uppgifterna om det funktionella resultatet. Utskottet lyfter därför i detta betänkande fram revisionsverkets revisionsresultat för 2022 och har också hört de bokföringsenheter som upprepade gånger fått anmärkningar.

Boksluten för de statliga bokföringsenheterna

Statens revisionsverks revisioner

Statens revisionsverk granskar årligen boksluten för staten, ministerierna och andra redovisningskyldiga ämbetsverk samt för tre fonder utanför budgeten. Revisionsverket ska enligt lagen om statens revisionsverk (676/2000) granska lagligheten av och ändamålsenligheten i statsfinanserna samt iakttagandet av statsbudgeten. Verket säkerställer genom sina revisioner att de centrala bestämmelserna om statsbudgeten och skötseln av statsfinanserna iakttas. Dessutom säkerställer revisionen att korrekta och tillräckliga uppgifter rapporteras om statens och dess ämbetsverks och inrättnings intäkter, kostnader och ekonomiska ställning.

Enligt lagen om statsbudgeten (423/1988) är bokföringsenheter republikens presidents kansli och ministerierna samt som funktionellt och ekonomiskt ändamålsenliga helheter ämbetsverken, inrättningarna och andra organ. Antalet bokföringsenheter är färre än det totala antalet resultatstyrda ämbetsverk och inrättningar, som 2024 uppgår till 104. Finansministeriet beslutar om bildandet av en bokföringsenhet efter att ha hört det berörda ministeriet. På förordnande av finansmi-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

nisteriet finns det sammanlagt 64 statliga bokföringsenheter, av vilka revisionsverket granskar 61. Riksdagens revisorer svarar för sin del för granskningen av tre bokföringsenheter, det vill säga riksdagen, Statens revisionsverk och Utrikespolitiska institutet. Bokföringsenheterna ansvarar för sin betalningsförmedling och bokföring och sitt bokslut samt upprättar ämbetsverkens eller inrättningarnas verksamhetsberättelser. Statskontoret bestämmer dock om de uppgifter som gäller betalningsförmedling, bokföring och annan uppföljning samt upprättande av bokslut som koncentrerats till Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning Palkeet.

Revisionsverket tar i revisionsberättelsen för varje bokföringsenhet och i revisionsberättelsen om statsbokslutet ställning till fyra yttrandeområden, nämligen iakttagandet av budgeten, riktiga och tillräckliga uppgifter i bokslutet, riktiga och tillräckliga uppgifter om den funktionella effektiviteten samt den interna kontrollen. Verket ger bokföringsenheten en anmärkning om det vid granskningen upptäcks väsentliga brister i bokslutet eller ekonomiförvaltningen. Anmärkningen innebär en bearbetning av revisionsberättelsen, det vill säga en avvikelser från berättelsens standardformuleringar för ett visst yttrandeområde. Utöver anmärkningen ska verket ge bokföringsenheten ett så kallat negativt ställningstagande till lagligheten, om det vid granskningen upptäcks förfaranden som strider mot budgeten eller budgetbestämmelserna.

Tanken är att revisionen fortlöpande ska granska och rapportera om verksamheten så att avvikelser kan avhjälpas innan bokslutet och revisionsberättelsen lämnas. Om ett fel inte har kunnat korrigeras innan bokslutet ges, kontrollerar revisionsverket vid följande års revision att förfarings-sätten har ändrats. Målet är att den felaktighet som föranledde anmärkningen inte upprepas. Utöver uppföljningen kan revisionsverket kräva att felet korrigeras och som yttersta medel ålägga bokföringsenhetens ledning skyldighet att meddela revisionsverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av anmärkningen. Redovisningsskyldigheten grundar sig på lagen om statens revisionsverk (676/2000, 5 §), och redovisningen är av formell och offentlig karaktär. Redovisningsskyldighet åläggs vanligen när det är fråga om en mer omfattande anmärkning som gäller den interna kontrollen eller när en anmärkning med samma innehåll har getts också föregående år. En lindrigare form av uppmaning är att förutsätta rättelse, vilket används till exempel när ett ansåg felaktigt har överförts till följande år.

Revisionsverkets iakttagelser om boksluten för 2022

Revisionsverket konstaterar i årsberättelsen till riksdagen 2023 att antalet anmärkningar om statens ämbetsverks bokslut ökade. En tredjedel av de granskade bokföringsenheterna (21 st., 34 %) fick i revisionen för 2022 minst en anmärkning om brister i bokslutet eller skötseln av finanserna. Revisionsverket ålade fyra bokföringsenheter redovisningsskyldighet, det vill säga ålade dem att meddela vilka åtgärder som vidtagits för att rätta till det förhållande som lett till anmärkningen. Enligt revisionsverkets sammanfattande rapport för 2022 fick sjutton bokföringsenheter en anmärkning och ålades tre enheter redovisningsskyldighet vid föregående års revisioner, dvs. 2021.

Den största förändringen jämfört med föregående år har skett i fråga om bokslutskalkylerna, noterna till dem eller i uppgifterna om den funktionella effektiviteten; tolv bokföringsenheter fick en anmärkning på grund av brister i dessa uppgifter. Föregående år lämnades anmärkningar inom dessa yttrandeområden endast till fem bokföringsenheter, och under de fem föregående åren till i genomsnitt sju bokföringsenheter (7,4). I revisionen för 2022 lämnades anmärkningar om bok-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

slutskalkylerna och noterna till dem till tio bokföringsenheter, medan anmärkningar om den funktionella effektiviteten gavs till tre bokföringsenheter. En bokföringsenhet fick anmärkning inom båda delområdena. Den största enskilda orsaken (fyra bokföringsenheter) till anmärkningarna var brister i bilaga 12 till bokslutskalkylerna (Statliga borgensförbindelser, statsgarantier och andra mångåriga ansvarsförbindelser).

Revisionsverket ger en bokföringsenhet ett negativt ställningstagande till lagligheten om budgeten eller de centrala bestämmelserna om den inte till alla delar har iakttagits. Av revisionsverkets 61 revisionsberättelser för 2022 innehöll 10 (16 %) ett negativt ställningstagande till lagligheten. Antalet har inte förändrats väsentligt: under de senaste sju åren har 7—13 bokföringsenheter varje år till vissa delar agerat i strid med antingen budgeten eller de centrala författningar som gäller budgeten. Negativa ställningstaganden till lagligheten gäller vanligen enskilda delområden eller förfaranden inom ekonomin. Därför innebär de inte att ämbetsverkets eller statens ekonomi som helhet skulle ha skötts lagstridigt eller att det skulle ligga missbruk av statliga medel bakom. Ett negativt ställningstagande till lagligheten måste dock anses vara allvarligt med tanke på ämbetsverkets ekonomiska rutiner, vilket utskottet betonade i sitt betänkande ReUB 9/2021 rd.

En stor del av de negativa ställningstagandena till lagligheten har under de senaste åren getts på grund av att bokföringsenheten har använt ett anslag under fel finansår eller för ett annat ändamål än det som har anvisats i budgeten. I boksluten för 2022 var den klart vanligaste orsaken till ett negativt ställningstagande till lagligheten att budgetutgifter hade hänförs till fel finansår i strid med budgeten och 5 a § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Dessutom hade man i samtliga fall, förutom att man gjort ett hänföringsfel, förlängt anslaget användningstid i strid med 7 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Utskottet anser det vara viktigt att orsakerna till felet utreds så att förfaranden som strider mot budgetlagen eller budgetförordningen inte blir vanligare.

Revisionsverket yttrar sig i revisionsberättelserna också om bokföringsenhetens interna kontroll. Den interna kontrollen är en del av ämbetsverkets ledningssystem och beredningen av ärenden och dess syfte är att stödja uppnåendet av organisationens mål. I 24 b § i lagen om statsbudgeten (423/1988 och i 69 § i förordningen om statsbudgeten (1243/1992) föreskrivs det att ämbetsverkens och inrättningarnas ledning ansvarar för organiseringen av den interna kontrollen. Ledningen ska se till att förfarandena för intern kontroll säkerställer

- 1) lagligheten i och resultatet av ämbetsverkets eller inrättningens ekonomi och verksamhet,
- 2) tryggandet av tillgångar och egendom som är i ämbetsverkets eller inrättningens besittning, och
- 3) riktiga och tillräckliga uppgifter om ämbetsverkets eller inrättningens ekonomi och verksamhet som ledningen och den externa styrningen av ämbetsverket eller inrättningen förutsätter.

Revisionsverkets granskning av hur den interna kontrollen fungerar gäller särskilt bokföringen, fullmaktsuppföljningen och redovisningen av resultat. I revisionsberättelserna för 2022 fick 7 bokföringsenheter anmärkning om den interna kontrollen. Ännu under perioden 2016—2018 fick 10—16 bokföringsenheter en anmärkning om den interna kontrollen, medan antalet var 6—9 under perioden 2019—2022. Utskottet välkomnar att antalet anmärkningar om den interna kontrollen har minskat.

Betänkande ReUB 2/2024 rd

Successiva anmärkningar

Utskottet noterar att tre bokföringsenheter har fått en anmärkning av revisionsverket minst sju år i följd. Dessa bokföringsenheter är Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet), arbets- och näringsministeriet samt närings-, trafik- och miljöcentralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (utvecklings- och förvaltningscentret).

Enligt revisionsverket finns det inte i något fall en enda enskild orsak till upprepade anmärkningar, och anmärkningarna har inte varje år systematiskt gällt samma frågor. Utifrån sakkunnigutfrågningen strävar bokföringsenheterna efter att korrigera felen enligt revisionsverkets anmärkningar och rekommendationer. Vissa förfaranden kräver dock varaktigare åtgärder.

Palkeet producerar centraliserade ekonomi- och personalförvaltningstjänster för statsförvaltningen och ansvarar för statens gemensamma informationssystem för ekonomi- och personalförvaltning samt för kontrollen, hanteringen av användarbehörigheter och automatiseringen av produktionsprocesserna i anknytning till systemen. Revisionsverket utför centraliserat granskningen av dessa gemensamma processer. En del av de anmärkningar som ges utifrån granskningarna har gällt Palkeet och en del har gällt andra bokföringsenheter. Att det under flera på varandra följande år ges anmärkning beror delvis på att ekonomiförvaltningen utvecklas och automatiseras, vilket innebär att revisionerna fortgående omfattar nya omständigheter. Palkeet har varje år kunnat genomföra en betydande del av revisionsverkets rekommendationer.

Utvecklings- och förvaltningscentret är en bokföringsenhet som består av de 15 närings-, trafik- och miljöcentralerna och de 15 arbets- och näringsbyråerna samt utvecklings- och förvaltningscentret, det vill säga totalt 31 ämbetsverk. Utvecklings- och förvaltningscentret har under sju års tid fått flera anmärkningar. Det som varit svårast att åtgärda är arkiveringen av verifikat i anslutning till statsunderstöden på det sätt som förutsätts i 46 § i förordningen om statsbudgeten. Problemet har berott på brister i informationssystemet Tuki2014 och i synnerhet på att systemet inte har tillstånd för elektronisk förvaring. Problemet har lösts genom att bokföringsverifikat och andra handlingar arkiveras i ett ärendehanteringssystem som har tillstånd för elektronisk förvaring. Under 2023 överfördes material och överföringsprojektet fortsätter på grund av den stora materialmängden.

Arbets- och näringsministeriet har å sin sida flera år fått en anmärkning om brister i fullmaktsuppföljningen och om hur uppgifter om fullmakter presenteras i bokslutet. Revisionsverkets rekommendationer har tagits på allvar och ministeriet har preciserat sina interna anvisningar om fullmakter. Arbets- och näringsministeriet iakttar Statskontorets föreskrift om fullmaktsuppföljning. Utöver Statskontoret meddelar också finansministeriet föreskrifter om de uppgifter som ska lämnas i noterna till bokslutet. Enligt de sakkunniga har det tidvis förekommit tolkningsproblem vid tillämpningen av bestämmelserna. Det är svårt att vid ministeriet bevaka fullmakterna och rapportera om dem, eftersom det finns ett flertal fullmakter under olika moment. Det finns också ett flertal fullmakter för vars del flera parter ska komma överens om hur de ska presenteras. Utskottet betonar att bestämmelserna om fullmaktsuppföljning och presentationen av uppgifter om fullmakter bör vara tydliga och att bestämmelserna också bör beakta olika tillämpningssituationer.

Betänkande ReUB 2/2024 rd

Utifrån sakkunnigutfrågningen är utskottet övertygat om att Statens revisionsverk utför sitt revisionsuppdrag omsorgsfullt. Granskningen av statsfinanserna och av hur budgeten följs fungerar väl och utifrån granskningarna kan man lita på att det inte finns några betydande brister i boksluten. Utskottet välkomnar att bokföringsenheterna strävar efter att korrigera upptäckta fel. Största delen av bristerna kan därför korrigeras så att samma fel inte upprepas.

Slutligen noterar utskottet att revisionsverket har en särskild roll och vikt som högsta externa granskare av statsfinanserna och övervakare av bokföringsenheternas ekonomiförvaltning. Utskottet ser det som viktigt att revisionsverket i sin revisionsverksamhet i tillräcklig grad fäster uppmärksamhet vid god interaktion med revisionsobjektet under granskningen också när granskningen utförs via datasystem utan personliga möten.

Reformen av yrkesutbildningen

Yrkesutbildningen reformerades betydligt genom en ny lag som trädde i kraft 2018. Revideringen kallades reformen av yrkesutbildningen. I reformen upphävdes de separata lagarna om grundläggande yrkesutbildning (630/1998) och om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998). I stället samlades bestämmelserna om yrkesutbildning i en enda lag om yrkesutbildning (531/2017).

Ordnandet och styrningen av yrkesutbildningen ändrades genom att förfarandet med två tillstånd att ordna utbildning ändrades till ett enda tillstånd. Anordnartillståndet ger rätt att ordna statsandelsbaserad utbildning och att bevilja examina inom såväl den grundläggande yrkesutbildningen som den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Också finansieringssystemet för yrkesutbildningen reviderades så att man övergick från behovsbaserad finansiering till kalkylerad finansiering, där man utöver basfinansieringen som nya element införde prestations- och effektivitetskriterier.

Målet med reformen var att yrkesutbildningen snabbare än tidigare skulle svara på förändringar i arbetslivet och framtida kompetensbehov. Genom reformen infördes kontinuerlig ansökan till studier samt individuella studievägar för alla studerande. Som en del av studierna skulle också behövliga handlednings- och stödtjänster för den studerande fastställas.

Ett annat viktigt mål med reformen var att göra undervisningen mer arbetslivsorienterad och utnyttja olika inlärningsmiljöer så att de studerande i allt större utsträckning genomför sina studier på arbetsplatserna och i genuina arbetssituationer. För att stödja detta mål infördes, vid sidan av läroavtalen, utbildningsavtal mellan läroanstalten och arbetsgivaren. Genom reformen övergick man till ett enda sätt att avlägga examen, som baserar sig på yrkesprov och är oberoende av sättet att förvärva kunnandet. Målet var också att påskynda avläggandet av examen och minska antalet avbrott i studierna.

Reformen framskred så att det nya styr- och finansieringssystemet, utbildningsavtalsmodellen och de reviderade antagningsgrunderna togs i bruk i början av 2018. Examensreformen inom yrkesutbildningen var till alla delar i kraft från och med ingången av 2019.

Statens revisionsverk granskade år 2021 beredningen och genomförandet av reformen av yrkesutbildningen (Statens revisionsverks revisionsberättelser 2/2021; på finska, ställningstagandena finns separat på svenska). Syftet med revisionen var att säkerställa att reformen stöder de stude-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

randes sysselsättning, samt den kompetensbaserade strukturella konkurrenskraften inom samhällsekonomin, och därmed den långsiktiga hållbarheten inom statsekonomin. Utifrån resultaten av granskningen hade genomförandet av reformen framskridit i enlighet med målen, även om det vid granskningen ännu inte var möjligt att bedöma måluppfyllelsen utifrån numeriska uppgifter. Enligt revisionen hade yrkesläroanstalterna börjat satsa på samarbete med arbetslivet. Revisionsverket fäster vid granskningen uppmärksamhet vid att i grunderna för finansieringen av yrkesutbildningen ligger tyngdpunkten på hela examina i stället för på examensdelar. Det har lett till att läroanstalterna inte har haft direkta incitament att erbjuda arbetslivsorienterad fortbildning och tilläggsutbildning som inte leder till examen. Revisionsverket noterar också att finansieringssystemet för yrkesutbildningen är komplicerat och att utbildningsanordnarna inte till alla delar kunnat ha kontroll över de faktorer som påverkar den prestations- och effektivitetsbaserade finansieringen.

Utifrån de ovan beskrivna resultaten rekommenderade revisionsverket för det första att finansieringssystemet utvecklas till en helhet som stöder kontinuerligt lärande så att yrkesinstituten på ett lönsamt sätt också kan ordna utbildningar som främjar sysselsättningen, i mindre helheter än en examensdel. För det andra rekommenderades att arbetsgivarnas engagemang i inläringen på arbetsplatserna kartläggs samt att det vid behov dras upp linjer för metoder och ekonomiska incitament för att säkerställa inlärningsplatserna inom yrkesutbildningen. Och för det tredje rekommenderades att undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen vidtar nödvändiga åtgärder för att stärka kunskapsbasen för den statsandelsfinansiering som grundar sig på utbildningens effektivitet.

I sin årsberättelse för 2023 behandlade revisionsverket resultaten av uppföljningen av hur revisionsrekommendationerna har genomförts. Enligt verket har utbildningsförvaltningens åtgärder främjat yrkeshögskolornas möjligheter att erbjuda utbildningar som stöder sysselsättningen. Bland annat har allokeringen av finansieringen effektiviserats i viss mån och man har börjat göra innehållet i yrkesexamina mer flexibelt än tidigare. Kunskapsunderlaget för den finansiering som baserar sig på yrkesutbildningens effektivitet har likaså utvecklats genom automatisering av insamlingen av data samt genom att förbereda utnyttjandet av informationen i det nationella inkomstregistret vid produktionen av information. Även kunskapsunderlaget om arbetsplatsernas engagemang har förbättrats. Trots att utvecklingen har varit positiv uppmanar revisionsverket anordnarna av yrkesutbildning att vidareutveckla utbudet av tjänster och utbildningar utgående från arbetslivets behov.

Med tanke på detta betänkande har utskottet hört sakkunniga om läget inom yrkesutbildningen, genomförandet av reformen av yrkesutbildningen och i synnerhet om hur de centrala målen för reformen har uppnåtts. Enligt de sakkunniga som utskottet hört är det inte möjligt att tillförlitligt identifiera reformens konsekvenser, eftersom de omfattande nedskärningarna i finansieringen av yrkesutbildningen, covid-19-pandemin och utvidgningen av läroplikten inföll vid samma tidpunkter (läropliktslagen 1214/2020). Vid sidan av reformen har dessa tre faktorer haft konsekvenser för anordnandet av yrkesutbildning. Flera sakkunniga påpekar dock att utifrån responsen om reformen har såväl studerande som företrädare för arbetslivet i huvudsak varit nöjda med yrkesutbildningen.

Betänkande ReUB 2/2024 rd

Anordnartillstånd och finansieringsmodell

Enligt de sakkunniga som utskottet hört har övergången till ett enda anordnartillstånd i huvudsak varit lyckad ur läroanstalternas och arbetslivets perspektiv. Grundtanken med reformen, dvs. att utbildningsanordnarna inom ramen för sina anordnartillstånd ska ha friare händer att bestämma om sitt utbildningsutbud, har dock inte förverkligats fullt ut. Flera sakkunniga påpekar att det nuvarande systemet med anordnartillstånd är styvt och långsamt och att det inte alltid är möjligt att på ett tillfredsställande sätt tillgodose de regionala behoven inom arbetslivet. Utskottet anser att beviljandet av tillstånd att ordna yrkesutbildning måste bli smidigare och snabbare så att den utbildning som ordnas inom ramen för tillstånden bättre än för närvarande betjänar de lokala behoven inom arbetslivet.

Det förnyade finansieringssystemet för yrkesutbildning syftar till att sporra läroanstalterna att minska antalet studerande som avbryter studierna och att förbättra utbildningens effektivitet. Enligt revisionsverkets granskning menar utbildningsanordnarna att finansieringssystemet är komplicerat och att de har haft svårt att förutse den framtida finansieringen. De sakkunniga som utskottet hört betonade att de mindre ändringar som gjorts i finansieringssystemet efter 2018 ytterligare har ökat oförutsägbarheten i finansieringen och försvårat planeringen av verksamheten på lång sikt. Samtidigt har anslagen sänkts, vilket har förvärrat dessa problem. Finansieringen beaktar enligt uppgift inte heller i tillräcklig utsträckning de höga maskin- och anläggningskostnaderna för den fordonsintensiva utbildningen. Utskottet uttrycker sin oro över denna utveckling och betonar att man i framtiden bör sörja för verksamhetsförutsättningarna för den fordonsintensiva yrkesutbildningen.

Utskottet välkomnar att finansieringsmodellen för yrkesutbildningen håller på att revideras. Utskottet betonar att finansieringsgrunderna måste vara transparenta och att utbildningsanordnarna måste kunna förutse den framtida finansieringsnivån så att verksamheten kan planeras på lång sikt. Utskottet anser att man vid revideringen av finansieringsmodellen särskilt bör trygga rätten för unga i läropliktsåldern att få tillräckligt med närundervisning och handledning samt stöd för lärandet. Utskottet betonar också att ett större fokus på effektivitetskriterierna i finansieringsmodellen inte får leda till att läroanstalterna i sin antagningsprocess i ökande grad börjar prioritera studerande som antas avlägga examen inom målsatt tid. Finansieringsmodellen bör också bättre än för närvarande motsvara de föränderliga behoven inom arbetslivet och uppmuntra utbildningsanordnarna att utöver hela examina också erbjuda examensdelar.

Undervisningen och individuella studievägar

I och med reformen av yrkesutbildningen har undervisningen och handledningen i allt högre grad överförts till arbetsplatserna samtidigt som mängden närundervisning vid läroanstalterna har minskat. Flera sakkunniga uttryckte oro över den minskade mängden närundervisning i synnerhet när det gäller unga studerande som avlägger yrkesinriktad grundexamen. Liksom de sakkunniga är också utskottet oroat över denna utveckling. Även om två tredjedelar av de studerande enligt AMIS-undersökningen fortfarande är nöjda med undervisningen, har nöjdheten minskat betydligt under de senaste sex åren. Dessutom uppger bara något under hälften av svarspersonerna att studierna i tillräcklig utsträckning har omfattat undervisning och handledning av en lärare. Studiegemenskapen har också enligt de sakkunniga lidit av att närundervisningen minskat. Ut-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

skottet välkomnar den ändring som trädde i kraft den 1 augusti 2022 i statsrådets förordning om yrkesutbildning (673/2017, 10 a §), enligt vilken mängden undervisning och handledning som behövs för avläggande av en examensdel eller ett delområde av en gemensam examensdel inom utbildningen för yrkesinriktade grundexamina är minst 12 timmar per kompetenspoäng. Utskottet betonar att man särskilt i läropliktsutbildningen för unga måste se till att undervisningen är tillräcklig. Likaså måste det säkerställas att det finns tillräckligt med lärare för att garantera undervisning av hög kvalitet och att lärarna har tillräckliga pedagogiska färdigheter.

Det främsta målet med reformen av yrkesutbildningen var att öka de studerandes möjligheter till en individuell studieväg. Enligt utvärderingsresultaten från nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) har den individuella planeringen och individualiseringen av studierna blivit praxis inom yrkesutbildningen. I början av utbildningen görs en personlig utvecklingsplan för kunnandet (PUK; på finska HOKS) upp för de studerande. I planen antecknas individuella uppgifter om identifiering, förvärvande, utveckling och påvisande av kunnandet samt handlednings- och stödåtgärder. Dessa uppgifter uppdateras vid behov under avläggandet av examen.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört är den personliga utvecklingsplanen det viktigaste resultatet av reformen. Flera sakkunniga som utskottet hört lyfter dock fram att PUK-processen för närvarande är mycket arbetsdryg på grund av dess omfattande innehåll. Utvecklingsplanen kan användas för åtskilliga andra ändamål än bara för undervisning och handledning. Uppgifterna i planen används bland annat för statistiska ändamål som anknyter till yrkesutbildningen. Den arbetsmängd som PUK-processen kräver ökade ytterligare i och med att läroplikten förlängdes och ePUK-tjänsten infördes. De sakkunniga betonar att all den tid som används för att föra in data i systemet tas från undervisningen och handledningen av de studerande. Utskottet anser det vara viktigt att varje studerande i början av studierna får en personlig utvecklingsplan som stöder den studerandes mål. Processen får dock inte vara så betungande att den binder undervisningspersonalens resurser och försvårar undervisningen och handledningen. Utskottet ser det som positivt att det finns en medvetenhet om att registreringskyldigheten i anknytning till PUK-processen upplevs som alltför betungande och att det enligt sakkunniguppgifter pågår ett arbete för att se över och utveckla processen. Utskottet anser att man i utvecklingsarbetet särskilt bör utreda om en utvecklingsplan av nuvarande omfattning behövs inom examensbaserad utbildning för unga.

Enligt NCU:s utvärderingsresultat har nästan alla utbildningsanordnare anvisningar för personlig tillämpning och de studerande får en introduktion till hur utvecklingsplanen görs upp. Trots detta finns det skillnader mellan utbildningsanordnarna och mellan samma utbildningsanordnares olika utbildningsområden eller verksamhetsställen när det gäller hur de utreder och beaktar den studerandes tidigare kunnande vid planeringen av studierna. Det har lett till att de studerande har en ojämlig ställning sinsemellan när det gäller identifieringen av tidigare kunnande. Utskottet anser att skillnaderna mellan läroanstalterna i registreringspraxis för tidigare kompetens bör beaktas och åtgärdas genom bättre anvisningar och ökad utbildning för undervisningspersonalen. Utskottet konstaterar också att utbildningsanordnarna kan effektivisera sin verksamhet genom att identifiera de studerandes tidigare kunnande och studier i rätt omfattning och därmed gallra bland överlappande studier.

Enligt NCU:s utvärderingsresultat har den personliga tillämpningen och den individuella planeringen av studierna blivit praxis inom yrkesutbildningen. De studerandes möjligheter att göra in-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

dividueda val i anslutning till studiernas innehåll, inlärningsmiljö och tidsplan för studierna tillgodoses dock inte i den utsträckning som reformen syftade till. Det finns också i detta avseende skillnader mellan såväl läroanstalter som examina, vilket innebär att de studerande inte bara särbehandlas när det gäller identifiering av studier utan också när det gäller individuellt avläggande av studier. Utskottet betonar att de studerande bör garanteras faktisk möjlighet till en individuella studieväg. De studerande ska också kunna lita på att de behandlas lika oberoende av vid vilken läroanstalt de studerar eller vilken examen de avlägger.

Styr- och stödtjänster

I samband med reformen av yrkesutbildningen utvidgades rätten till särskilt stöd till att utöver grundexamensstuderande gälla även studerande för yrkes- och specialyrkesexamen. Utifrån sakkunnigutfrågningen har de studerandes stödbehov ökat klart inom yrkesutbildningen. En orsak till det ökade stödbehovet är enligt de sakkunniga covid-19-pandemin, då man också inom yrkesutbildningen övergick till att ge undervisning på distans. Distansundervisningen försvårade studierna särskilt för studerande som redan tidigare behövt stöd till följd av psykisk belastning eller problem med motivationen och studierna.

Behovet av särskilt stöd och antalet specialelever vid yrkesläroanstalterna ökade i synnerhet till följd av utvidgningen av läroplikten 2021. År 2022 fick enligt Statistikcentralen omkring 11,3 procent av alla studerande inom yrkesutbildning som leder till examen särskilt stöd. Inom den yrkesinriktade grundexamensutbildningen var andelen ännu större, omkring 15 procent. I och med läroplikten har de studerandes varierande stödbehov enligt de sakkunniga blivit allt mer uppenbart och yrkesutbildningsanordnarna och specialyrkesläroanstalterna kan inte alltid svara på det ökade stödbehovet. Särskilt i fråga om yrkes- och specialyrkesexamina tillgodoses det särskilda stödet sämre än inom utbildningen för grundexamen. Stödet tillgodoses inte heller särskilt väl inom inläring i arbetslivet eller distansstudier.

Utifrån sakkunnigutfrågningen beaktar det nuvarande systemet inte heller i tillräcklig utsträckning studerande med bristande studieförmåga till exempel på grund av nedsatt psykisk funktionsförmåga och som åtminstone tillfälligt inte har realistiska möjligheter att avlägga examen. Dessa ungdomar går tidvis i skolan och gör däremellan studieavbrott. Enligt läropliktslagen (1214/2020) är kommunen skyldig att anvisa en studieplats när en studerande avbryter sina studier. Bristande studieförmåga och bristfälligt stöd leder dock till att den studerande på nytt avbryter studierna, varefter kommunen åter är skyldig att anvisa en ny studieplats. För att hjälpa dessa unga har Kommunförbundets nätverk Arenan för yrkesutbildning enligt uppgift tagit initiativ till en modell för att stödja denna grupp genom att kombinera utbildning och social- och hälsovårdstjänster. Initiativet kallas Rehabiliterande undervisning. Utskottet har flera gånger tidigare behandlat utslagning av unga, senast i sitt betänkande om regeringens årsberättelse 2022 (ReUB 5/2023 rd). Därför anser utskottet att Kommunförbundets initiativ är välkommet. Utskottet betonar att stöd och rehabilitering som inleds tidigt i allmänhet ger de bästa resultaten. Målet för rehabiliteringen måste vara att den unga verkligen rehabiliteras och kan slutföra sina studier med fullgott resultat och efter studierna övergå till den eftersträfvade yrkeskarriären.

Betänkande ReUB 2/2024 rd

Studiernas inriktning på arbetslivet och inläring i arbetslivet

Större fokus på arbetslivet och överföring av lärandet till arbetsplatserna intar en central roll i reformen av yrkesutbildningen. I enlighet med målen för reformen kan en studerande förvärva kunskaper i olika inlärningsmiljöer och genom att kombinera miljöerna flexibelt. Utbildning som ordnas på en arbetsplats i samband med praktiska arbetsuppgifter kallas inläring i arbetslivet. Inläringen på arbetsplatsen syftar till att stärka den studerandes färdigheter i arbetslivet. Genom att lära sig på en arbetsplats får den studerande en uppfattning om arbetslivet inom sitt eget område, lär sig viktiga arbetslivsfärdigheter och skapar kontakter inför framtiden.

För att underlätta inläring i arbetslivet införde reformen ett utbildningsavtal, vid sidan av läroavtalet. I utbildning som grundar sig på utbildningsavtal står den studerande inte i anställningsförhållande till arbetsgivaren och får därför inte heller lön eller någon annan ersättning. Arbetsgivaren får inte heller ersättning för utbildning som grundar sig på utbildningsavtal. Vid läroavtalsutbildning däremot får den studerande lön och arbetsgivaren kostnadsersättning. Arbetstiden per vecka ska i läroavtalsutbildning i genomsnitt vara minst 25 timmar. I fråga om utbildningsavtal finns inget krav på minimiarbetstid.

Enligt sakkunnigutfrågningen begränsar kravet på en arbetstid på i genomsnitt 25 veckotimmar inom läroavtalsutbildning studierna för deltidsanställda och partiellt arbetsföra, varför en del av de sakkunniga föreslår att antalet veckotimmar inom läroavtalsutbildningen sänks till 20 timmar per år. Utskottet välkomnar förslaget om att förbättra utbildningsmöjligheterna för dessa grupper.

Enligt de sakkunniga har målet att öka inläringen i arbetslivet lyckats, eftersom antalet genomförda arbetslivsperioder ökade varje år mellan 2018 och 2021, trots att covid-19-pandemin försvårade genomförandet av arbetslivsperioder i någon mån. Antalet utbildningsavtal har hela tiden ökat och också kortare läroavtal som varat högst ett halvt år har blivit vanligare. När det gäller läroanstalter som samarbetar nära med företagen medförde reformen inte någon betydande förändring, eftersom samarbetet redan för reformen byggde på kompetensbaserad verksamhet, inläring på arbetsplatsen, flexibilitet och individuell tillämpning.

En del av de sakkunniga lyfte dock fram att kvaliteten i utbildningen på arbetsplatsen inte förbättrats trots det ökade antalet utbildningsavtal. Enligt dessa sakkunniga framhävs vikten av att säkerställa kvaliteten på inläringen i arbetslivet i den nuvarande modellen. Enligt bestämmelserna ska utbildningsanordnaren se till att inläringen i arbetet är trygg och hälsosam och bland annat säkerställa att det på platsen för inläring i arbetet har gjorts sådana utredningar och bedömningar av risker i anslutning till arbete och arbetsförhållanden som arbetarskyddslagen förutsätter. Lika så ska de olika parterna i utbildnings- och läroavtalen vara medvetna om sitt ansvar och sina skyldigheter i fråga om arbetarskyddet. Ett problem är att lärarnas arbetstid inte räcker till för att sköta utbildningsavtalen på behörigt sätt. Tillräckliga resurser bör också avsättas för att utveckla arbetsplatshandledarnas kompetens. Utskottet anser att man bör fästa uppmärksamhet vid dessa faktorer och betonar att inläringen i arbetslivet under alla förhållanden måste vara trygg för de studerande.

För den studerande är det viktigt att kunna avlägga en studieperiod på en arbetsplats som är intressant för den studerande och också påverka planeringen av perioden. Enligt enkäten AMIS22

Betänkande ReUB 2/2024 rd

kunde nästan 80 procent av svarspersonerna påverka platsen för inlärnin g i arbetet. Omkring hälften av de studerande som svarade kunde också påverka tidsplaneringen och innehållet i utbildningen på arbetsplatsen. Omkring två tredjedelar av svarspersonerna berättar att de hade klara inlärningsmål, dvs. de visste vilka kunskaper som borde inhämtas under inlärningsperioden på arbetsplatsen. Vidare upplevde omkring 76 procent att inlärnin g i arbetet hade ökat deras kompetens. Även om största delen av de studerande enligt uppgift är relativt nöjda med inlärnin g i arbetet, upplevde omkring en femtedel av de studerande som besvarade enkäten AMIS22 att de inte fått tillräcklig handledning och tillräckligt stöd från läroanstalten eller att de under inlärnin g på arbetsplatsen inte hade tillräcklig tillgång till en representant för läroanstalten.

Inlärnin g i arbetslivet försvåras också av att cirka hälften av utbildningsanordnarna har svårt att hitta arbetsplatser som lämpar sig för studier utifrån ett läroavtal eller utbildningsavtal. Svårigheten att hitta arbetsplatser framhävs särskilt i vissa regioner och inom vissa branscher, såsom de konstnärliga och humanistiska branscherna. Svårigheterna beror på att det i regionen inte finns arbetsplatser inom branschen eller att arbetsplatserna inte har arbetsuppgifter som motsvarar och är meningsfulla utifrån examensgrunderna. De sakkunniga som utskottet hört lyfter också fram att det inom många branscher är svårt att ordna inlärnin g på arbetsplatserna på grund av strukturella faktorer. Det kan vara svårt att hitta en läroavtalsplats inom branscher där en stor del av företagets kapital är uppbundet i arbetsredskap och utrustning. Det arbetslivssamarbete som baserar sig på utbildningsavtal lämpar sig dåligt för branscher där företagsstrukturen fokuserar på ensamföretagande eller där det utförs mycket frilansarbete. Också inom små branscher är det svårt att hitta inlärningsplatser i arbetslivet om arbetsmarknadsläget inom branschen är utmanande.

Att hitta inlärningsplatser har försvårats också av att yrkesutbildningsinstitutionerna är dåligt kända bland företagen. Enligt de sakkunniga är det inte ovanligt att i synnerhet små företag är dåligt insatta i de möjligheter som yrkesutbildningen erbjuder. För att kunna utöka samarbetet mellan yrkesutbildningen och små och medelstora företag måste företagen känna till de möjligheter som läroanstalterna erbjuder. Enligt de sakkunniga har läroanstalterna i allt högre grad lyft fram denna möjlighet, vilket bidragit till att läroavtalsutbildningen blivit populärare. Utskottet anser det vara viktigt att läroanstalterna aktivt fortsätter sprida information om de möjligheter de erbjuder inom sitt närområde.

De studerandes arbetslivsfärdigheter och grundläggande färdigheter har inte heller alltid motsvarat arbetsgivarnas önskemål. Enligt en företagargallup 2023 var något under hälften av företagen nöjda med de studerandes arbetslivsfärdigheter och grundläggande färdigheter i början av utbildningsavtalsperioden. Kompetenskraven i arbetslivet har ökat inom åtskilliga branscher och samtidigt har inlärningsresultaten inom den grundläggande utbildningen försvagats. De sakkunniga betonar att yrkesutbildningen inte lyckas överbrygga kompetensgapet när det gäller alla studerande. Utskottet anser därför att det blir allt viktigare att utbildningsanordnarna kan öka stödet för inlärnin g på arbetsplatsen.

Fristående examen

Genom reformen av yrkesutbildningen övergick man till fristående examen. Ett yrkesprov är det primära sättet att påvisa yrkesskickligheten i yrkesinriktade examensdelar. Vid yrkesprovet utför den studerande praktiska arbetsuppgifter i en genuin arbetssituation och i arbetsprocesserna på ar-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

betsplatsen. Yrkesproven planeras individuellt och utbildningsanordnaren ansvarar för planeringen av dem. Planeringen görs tillsammans med den studerande och arbetsplatsen. Av grundad anledning kan ett yrkesprov ordnas någon annanstans än på arbetsplatsen, exempelvis i läroanstalten. Provet ska bedömas i samråd mellan läraren och arbetsplatshandledaren.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört har yrkesproven blivit effektivare och de ordnas i allt större utsträckning i företagets lokaler. Också enligt NCU:s utvärderingsresultat genomförs yrkesproven oftast på arbetsplatsen och som en del av inläringen i arbetslivet. Arbetsplatserna har ofta gett positiv respons om yrkesproven. Trots den positiva utvecklingen finns det dock fortfarande utvecklingsbehov när det gäller att genomföra yrkesprov på arbetsplatserna. Enligt NCU:s utvärderingsresultat varierar avläggandet av yrkesprov på arbetsplatsen mycket beroende på utbildningsområde, examen och utbildningsanordnare. Inom vissa branscher anordnades nästan alla yrkesprov på arbetsplatsen år 2021, medan bara en tredjedel av yrkesproven inom andra branscher anordnades på arbetsplatsen. Utskottet välkomnar att yrkesproven i regel avläggs på arbetsplatsen. Det stöder på bästa sätt att yrkesstudierna är arbetslivsorienterade. Utskottet håller dock med de sakkunniga som utskottet hört om att det i vissa fall är lämpligare att avlägga yrkesprov i läroanstaltsmiljö.

I regel bedöms proven i samarbete mellan läraren och arbetsplatshandledaren och utifrån målen för utbildningen. I NCU:s utvärdering framgick det dock att ungefär en fjärdedel av yrkesproven genomfördes utan att en arbetsplatshandledare deltog. Så var fallet särskilt i fråga om yrkesprov i läroanstalter. Yrkesproven planeras inte heller alltid i samarbete mellan läraren, arbetsplatshandledaren och den studerande, vilket vore korrekt. I stället görs planeringen ibland av den studerande och arbetsplatshandledaren. Det fanns också betydande skillnader mellan vitsorden för de olika prestationerna beroende på vem som bedömt provet. Vitsorden är i genomsnitt sämre när kunskanden visas vid en läroanstalt och yrkesprovet bedöms av en företrädare för utbildningsanordnaren. I likhet med NCU är också utskottet oroat över att vitsorden för yrkesprov varierar beroende på bedömare. Vitsorden har betydelse när en studerande söker sig till fortsatta studier eller till arbetslivet. Också arbetsgivarna ska kunna lita på examensbetygets vitsord när de nyrekryterar. För att likabehandlingen av de studerande inte ska äventyras anser utskottet att det måste finnas tydliga och allmänt kända kriterier för vitsorden.

Studiegenomströmning, avbrott i studierna och sysselsättning bland dem som avlagt examen

Genom reformen eftersträvades en snabbare studiegenomströmning och färre avbrott i studierna. Statistiken visar dock att studiegenomströmningen inte har förbättrats på det som reformen syftade till. Målsatt tid för yrkesinriktade grundexamina är 3,5 år. I genomsnitt 56 procent av de studerande avlade år 2022 examen inom denna tid. Av de unga som började studera för yrkesinriktad grundexamen genast efter den grundläggande utbildningen vid 16 års ålder slutförde i genomsnitt något över 60 procent studierna inom målsatt tid. I den här åldersgruppen var genomströmningen bland män större än bland kvinnor, nästan 66 procent, medan situationen var den motsatta i övriga åldersgrupper.

Enligt utredning till utskottet har inte heller sysselsättningen efter avlagd examen förbättrats nämnvärt efter reformen. År 2021 var något under 64 procent av dem som avlagt examen sysselsatta på heltid ett år efter att de avlagt examen. Andelen är omkring fyra procentenheter större än

Betänkande ReUB 2/2024 rd

år 2017. Omkring 80 procent av de utexaminerade var sysselsatta eller studerade år 2021. År 2017 var andelen tre procentenheter större. Enligt uppgift till utskottet kan det vara svårt att få jobb till och med i branscher där det råder brist på arbetskraft. Ett bidragande problem kan vara att arbetsgivarna anser att de som utexamineras från yrkesutbildning inte har tillräckliga färdigheter, dvs. att det brister i utbildningens kvalitet. I vissa fall kan det också vara fråga om att arbetsgivarnas krav på kompetensen hos unga som avlagt yrkesinriktad grundexamen är alltför höga. Utskottet betonar att man inom yrkesutbildningen bör satsa på att i såväl undervisningen som handledningen redogöra för arbetslivets utmaningar, framtidsutsikterna i branschen och de karriärmöjligheter som branschen erbjuder. Att lära sig de färdigheter som behövs i arbetslivet är en viktig del av yrkesutvecklingen. En del studerande får den första kontakten med arbetslivet genom utbildning på arbetsplatsen, och därför anser utskottet att det är viktigt att varje studerande före det behärskar de grundläggande färdigheter som krävs i arbetslivet.

Digitaliseringen av social- och hälsovården i välfärdsområdena

Statens revisionsverks årsberättelse till riksdagen behandlar digitala tjänster och digitaliseringen av social- och hälsovården. Revisionsverkets iakttagelser baserar sig i huvudsak på effektivitetsrevisionsberättelsen om finansiering och styrning av digitaliseringen av social- och hälsovården (9/2023). Utskottet hörde revisionsverket och andra sakkunniga om utvecklandet, finansieringen och den nationella styrningen av informationssystemen inom social- och hälsovården. Ämnet är av statsekonomisk relevans, eftersom strävan är att effektivisera funktionerna och dämpa kostnadsökningen genom att utveckla och digitalisera informationssystemen.

Med digitalisering avses i detta betänkande utveckling av både klient- och patientdatasystemen och den digitala kommunikationen. Utvecklingen av dessa kan också vara kopplade till varandra. Dessutom behandlas i betänkandet de Kanta-tjänster som Folkpensionsanstalten ansvarar för och DigiFinland Ab:s roll när det gäller att utveckla nationella digitala lösningar.

Välfärdsområdenas klient- och patientdatasystem

Ansvar för att ordna social- och hälsovården och räddningsväsendet överfördes den 1 januari 2023 från kommunerna och samkommunerna till 21 välfärdsområden. Utöver välfärdsområdena ansvarar Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen, som har organiseringsansvaret i Nyland, för ordnandet av specialiserad sjukvård. De olika välfärdsområdenas utgångsläge varierade avsevärt i fråga om digitaliseringen av social- och hälsovården. I vissa områden hade social- och hälsovården redan tidigare samlats i en enda organisation på landskapsnivå, varvid nödvändiga ändringar i informationssystemen redan hade gjorts. I de flesta områden innebar överföringen av organiseringsansvaret till välfärdsområdet dock att de tidigare klient- och patientdatasystemen för varje kommun och sjukvårdsdistrikt måste samordnas.

Enligt sakkunnigutfrågningen har välfärdsområdena under omställningsperioden lyckats göra nödvändiga ändringar i sina system. I flera områden tillämpas dock temporära arrangemang innan välfärdsområdets gemensamma klient- och patientdatasystem eller gemensamma delsystem kan tas i bruk. Enligt en sakkunnigbedömning hade cirka hälften av välfärdsområdena enhetliga eller i huvudsak enhetliga klient- och patientdatasystem i början av 2024. På motsvarande sätt hade hälften av välfärdsområdena fortfarande ett brokigt utbud av system.

Betänkande ReUB 2/2024 rd

Ett konkret exempel på den rådande oenhetligheten är Egentliga Finlands välfärdsområde, som i utgångsläget hade 34 olika organisationer och 47 versioner av klient- och patientdatasystemen. Välfärdsområdet lyckades begränsa antalet system till 14 fram till den 1 januari 2023. Nästa steg är att efter konkurrensutsättning och upphandlingsbeslut slå samman systemen till tre block: socialvårdens kunddatasystem, primärvårdens patientdatasystem och den specialiserade sjukvårdens patientdatasystem.

Enligt uppgift till utskottet är den rådande helhetsbilden av välfärdsområdenas utveckling av klient- och patientdatasystemen följande: Nio områden gör en total översyn av alla klient- och patientdatasystem i välfärdsområdet. Fem områden harmoniserar systemen enligt sektor (specialiserad sjukvård, primärvård, socialvård). Utöver dessa utvecklar fem välfärdsområden systemen inom ramen för det nuvarande systembeståndet. Endast fyra välfärdsområden vidtar för närvarande inga omfattande utvecklingsåtgärder.

Harmoniseringen av den heterogena systemmiljö som följde med från kommunsektorn kräver långsiktig utveckling och avsevärda ekonomiska resurser. Utskottet noterar att den bristande överensstämmelsen mellan informationssystemen i praktiken fördröjer uppnåendet av fördelarna med att välfärdsområdena bildades. Välfärdsområdet tvingas arbeta utifrån den kommunbaserade modellen så länge informationssystemen inte kan användas över kommungränserna. Till exempel i Birkalands välfärdsområde bygger primärvården, socialvården och mun- och tandvården fortfarande på kommunindelningen. I Birkaland är målet att harmonisera informationssystemen så att socialvården fungerar på välfärdsområdesnivå i slutet av 2024. Inom primärvården görs motsvarande harmonisering stegvis 2024—2026. Tidsplanen för mun- och tandvården är dock fortfarande öppen.

Utvecklingsmål i fråga om informationssystemen inom samarbetsområdena

Välfärdsområdena är indelade i fem samarbetsområden som på regional nivå ska samarbeta och samordna och utveckla social- och hälsovården. Genomförandet av samarbetsområdets uppgifter baserar sig på ett samarbetsavtal mellan välfärdsområdena. I samarbetsavtalet ska det till exempel avtalas om de elektroniska tjänster i social- och hälsovården samt de informationssystem som ska användas vid behandlingen av klient- och patientdata i fråga om vilka utveckling och användning sker i samarbete (4 § i statsrådets förordning om innehållet i och beredningen av samarbetsavtal mellan välfärdsområden 309/2023). Fyra av samarbetsområdena utgörs av vardera 3—4 välfärdsområden. Det femte, Södra Finlands samarbetsområde utgörs av nio organisationer: sju välfärdsområden, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen.

Det långsiktiga målet är enligt social- och hälsovårdsministeriets riksomfattande mål för ordnandet av social- och hälsovården (social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2024:2) att genomföra viktiga informationssystem gemensamt inom samarbetsområdena. Målet är att samarbeta i synnerhet när klient- och patientdatasystem förnyas i bred skala. Social- och hälsovårdsministeriet förutsatte vid förhandlingarna med välfärdsområdena i början av 2024 att det på inom samarbetsområdena avtalas om gemensamma investeringsplaner för att målet ska nås. Enligt sakkunniga har inget av samarbetsområdena ännu någon konkret plan för harmonisering av informationssystemen inom samarbetsområdet.

Betänkande ReUB 2/2024 rd

Enligt revisionsverket upplever en del av välfärdsområdena samarbetet inom samarbetsområdet som mycket naturligt, medan andra anser att det delvis är konstlat. Utifrån sakkunnigutfrågningen väljer välfärdsområdena som samarbetspartner välfärdsområden som har likartade förutsättningar som de själv och som befinner sig i samma situation, oberoende av om de är belägna inom samma samarbetsområde eller inte. Dessutom bör det noteras att samarbetsområdena inte är operativa organisationer utan avtalsstrukturer. Den externa styrningen, till exempel ministeriestyrningen, av samarbetsområdena innebär alltså i praktiken att flera välfärdsområden samtidigt styrs mot ett gemensamt mål.

Det är därför på kort sikt sannolikt att harmoniseringen av informationssystemen lyckas endast inom de enskilda välfärdsområdena. Enligt de sakkunniga uppnås en harmonisering inom samarbetsområdena först på 2030-talet. Utvecklingen av klient- och patientdatasystemen på samarbetsområdesnivå är en stor investering, och områdena har redan tvingats och är fortfarande tvungna att investera i nödvändig harmonisering inom välfärdsområdena.

Informationens användbarhet ur yrkespersonernas synvinkel

För närvarande används i Finland informationssystem från olika leverantörer. Inom primärvården finns det sex leverantörer och inom den specialiserade sjukvården och socialvården fem olika leverantörer. Det finns stora skillnader i hur användbara de olika systemen är.

I en enkät som läkarförbundet genomförde 2021 ombads läkare ge patientdatasystemet ett skolvitsord. Patientdatasystemet Apotti fick det lägsta medelvitsordet (5,2), medan det mest framgångsrika systemet Esko fick medelvitsordet 8,7. Av de 4 000 läkare som besvarade enkäten använde de flesta Apotti eller Lifecare. Lifecare fick vitsordet 7,0. Esko var det enda patientdatasystem som enligt läkarna uppnådde en god eller berömvärd nivå.

Enligt sakkunnigutfrågningen tvingas välfärdsområdena i stor utsträckning använda de medel som anvisats för utveckling av klient- och patientdatasystemen för lagstadgade ändringar. Till exempel leder också små ändringar i klientuppgiftslagen till betydande kostnader för ändring av klient- och patientdatasystemet. Det är en delorsak till varför man inte har kunnat satsa tillräckligt på användarvänligheten. Utskottet välkomnar att man i regeringsprogrammet fäster uppmärksamhet vid kostnadseffekterna av den nya kunduppgiftslagen och av andra ändringar i lagstiftningen om informationshanteringen inom social- och hälsovårdstjänsterna.

Utskottet anser att man vid utvecklingen av klient- och patientdatasystemen alltför ofta har betonat ledningens perspektiv mer än behoven hos den personal som för in data i systemet. Utskottet anser det vara viktigt att man i de kommande utvecklingsprojekten för klient- och patientdatasystemen betonar aspekter som är viktiga för de yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som använder systemet.

Finansiering av IKT-investeringar och framtida investeringsbehov

Åren 2021—2022 delade social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet ut statsunderstöd för nödvändiga IKT-ändringar och utveckling av digitaliseringen till ett belopp av sammanlagt 407 miljoner euro. Dessutom har områdena beviljats drygt 289 miljoner euro i finansiering

Betänkande ReUB 2/2024 rd

för Finlands program för hållbar tillväxt, varav en del har kunnat användas för att utveckla digitaliseringen av social- och hälsovården. Ur områdenas synvinkel ter sig finansieringsmodellen splittrad, eftersom den förutsätter åtskilliga ansökningar om olika statsunderstöd. Enligt revisionsverket beror den splittrade finansieringen delvis på att statsunderstödspaketet byggdes upp stegvis i takt med att lägesbilden av IKT-förändringen preciserades. Finansieringens komplexitet har ökat på grund av att de understöd som beviljats i olika skeden har haft olika användningstider och användningsvillkor. Utskottet konstaterar att den tillämpade modellen, där finansieringen kommer ur många olika källor, inte har stött den långsiktiga IKT-förändringen och digitaliseringen på bästa möjliga sätt.

Enligt revisionsverket har välfärdsområdena kritiserat att områdena alltför sent har fått tillgång till specialunderstödet för nödvändiga IKT-ändringar. Å andra sidan har revisionsverket konstaterat att det var motiverat att öka statsunderstöden först när man fått en klarare lägesbild och bättre information. I den första ansökningsomgången var social- och hälsovårdsministeriet statsbidragsmyndighet, men efter det överfördes ansvaret till finansministeriet, som bedömdes ha bättre förutsättningar att snabbare förmedla pengarna till områdena. Enligt finansministeriet har finansiering vid behov ordnats snabbt, även om den röriga lägesbilden i initialskedet och finansieringspaketet bidrog till att fördröja IKT-ändringarna i områdena. Ändringsprojekten sinkades också av bristen på arbetskraft, vilket berodde på att liknande utvecklingsprojekt pågick runt om i Finland. Att det samtidigt behövdes arbetskraft på många håll höjde enligt revisionsverket kostnaderna.

Välfärdsområdenas framtida behov av investeringar i klient- och patientdatasystemen samt andra grundläggande förutsättningar för digitaliseringen är i ett tioårsperspektiv cirka 2—3 miljarder euro. Finansministeriets grundprincip är att välfärdsområdena finansierar sina IKT-investeringar antingen inom ramen för den allmänna finansieringen, genom fullmakten att uppta långfristiga lån eller med hjälp av de ekonomiska resurser som frigörs i och med att produktiviteten förbättras. Ministeriet planerar inte någon ny särskild finansiering. Det tidigare statsunderstöd som beviljats av finansministeriet står till förfogande till utgången av 2024 och det tidigare statsunderstöd som beviljats av social- och hälsovårdsministeriet till utgången av 2025.

Enligt uppgift uppgår välfärdsområdenas behov av IKT-investeringar 2023—2027 till sammanlagt cirka 812 miljoner euro. Enligt revisionsverkets uppskattning stiger IKT-kostnaderna för social- och hälsovården inom de närmaste åren i nästan alla välfärdsområden. Revisionsverket bedömer att kostnadsökningen inom social- och hälsovården eventuellt kan dämpas, om informationssystem kan slås samman och om kundinformationen kan delas mellan tjänsteleverantörerna. Enligt revisionsverket förutsätter en dämpning av kostnadsökningen också att servicenätet ses över och att informationssystemen, i synnerhet klient- och patientdatasystemen, är ändamålsenliga.

Välfärdsområdenas driftsekonomi uppvisar underskott och investeringsmöjligheterna regleras av de fullmakter att uppta lån som statsrådet beviljar. I det strama finansiella läget baserar sig finansieringen av IKT-investeringar allt mer på produktivitetsökning och på de besparingar som kan uppnås genom att gamla system faller bort. Å andra sidan medför det enligt sakkunniga också överraskande stora kostnader att avveckla gamla system och arkivera de uppgifter som lagrats i dem. Dessutom bedömer de sakkunniga att det enbart med hjälp av informationssystem och digi-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

tal kommunikation är orealistiskt att uppnå besparingar och skalfördelar om man inte samtidigt kan förenhetliga servicesystemen och processerna.

Nationell styrning av informationssystemens interoperabilitet

Informationsdelningen förutsätter att informationssystemen och informationen i dem är interoperabla. I detta betänkande avses med interoperabilitet mellan informationssystem för det första att de separata systemen tekniskt och innehållsmässigt är interoperabla med andra informationssystem inom social- och hälsovården när de använder samma klient- eller patientdata. För det andra avses med interoperabilitet systemens förmåga att utbyta och utnyttja klient- och patientuppgifter via FPA:s Kanta-tjänster. Genom att informationsinnehållen är interoperabla säkerställs att innehållet tolkas på samma sätt i alla organisationer och också i de enskilda organisationernas olika informationssystem. Interoperabilitet är en förutsättning för en i praktiken felfri behandling och överföring av data mellan informationssystemen.

Enligt informationshanteringslagen (906/2019) ska finansministeriet svara för den allmänna styrningen av interoperabiliteten mellan den offentliga förvaltningens gemensamma informationslager. Finansministeriet svarar för de allmänna riktlinjerna, medan varje ministerium inom sitt eget ansvarsområde ska upprätthålla de allmänna riktlinjerna i syfte att främja interoperabiliteten mellan de gemensamma informationslagren och informationssystemen. Social- och hälsovårdsministeriet svarar för de allmänna riktlinjerna för interoperabiliteten mellan välfärdsområdenas informationssystem.

Klientuppgiftslagen ger aktörerna verktyg för att styra interoperabiliteten på en mer detaljerad nivå. I avsnittet om Kanta-tjänster nedan i detta betänkande beskrivs vilken roll Institutet för hälsa och välfärd (THL), Folkpensionsanstalten (FPA) och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira har i sammanhanget.

Enligt uppgift till utskottet har Finland en väl beredd författningsgrund för nationell utveckling och styrning av informationshanteringen inom social- och hälsovården. Finland är en föregångare när det gäller tillgång till och hantering av hälsouppgifter. I OECD:s jämförelse av dessa delområden placerade sig Finland på platserna 2—4 år 2021. Det finns dock fortfarande utvecklingsbehov. Enligt sakkunniga är ett problem att det i Finland finns åtskilliga informationsmodeller, referensramar och standarder. Enligt de sakkunniga är det nödvändigt att införa internationella och nationellt enhetliga informationsmodeller och internationella standarder till exempel för gränssnitt och arkitektur. Välfärdsområdena behöver dessutom ett starkare stöd, exempelvis i form av rekommendationer och tillämpningsanvisningar, för att hantera skyldigheterna enligt regleringen.

Utöver den styrning som grundar sig på författningar och allmänna definitioner sker informationsstyrningen i forum som inrättats av olika ministerier eller andra nationella ämbetsverk och aktörer. Ur välfärdsområdenas synvinkel finns det många sådana forum och de binder därför mycket av experternas arbetstid. Dessutom kan kopplingarna mellan olika samordningsforum ibland vara oklara. Utifrån sakkunnigutfrågningen i utskottet betonar olika ministerier olika saker när det gäller metoderna för interoperabilitet. De sakkunniga är inte eniga om huruvida det är ändamålsenligt att utveckla informationssystemen så att de är harmoniserade uttryckligen på

Betänkande ReUB 2/2024 rd

samarbetsområdesnivå eller om det räcker att informationen annars rör sig och är tillgänglig. På denna punkt finns det också olika åsikter om hur informationssystemen bör utvecklas, dvs. som stora block som upphandlas hos en enda leverantör eller som moduler från flera leverantörer. Utskottet ser det som viktigt att den nationella styrningen är samordnad och tydlig utifrån välfärdsområdenas perspektiv.

Enligt regeringsprogrammet ska ”infrastrukturen för informationshanteringen inom social- och hälsovården” i första hand byggas upp på samarbetsområdesnivå och nationell nivå. Målet är att minska antalet informationssystem samt att utveckla informationssystemens interoperabilitet och ett smidigt informationsflöde. Utskottet anser att regeringsprogrammets mål om interoperabilitet och smidigt informationsflöde är nödvändiga. Utskottet anser att metodarsenalen för den nationella styrningen aktivt bör utnyttjas för att säkerställa interoperabiliteten mellan informationssystemen. Utskottet betonar att vid sidan av den tekniska interoperabiliteten måste också informationsutbytet vara genuint smidigt för personalen inom social- och hälsovården.

Utifrån det som sägs ovan föreslår utskottet att riksdagen godkänner följande ställningstagande: *Riksdagen förutsätter att regeringen i samband med regeringens årsberättelse för 2024 rapporterar om hur interoperabiliteten och informationsflödet har förbättrats. Utredningen ska särskilt innehålla en beskrivning av hur rättsgrunden utvecklats och av eventuella nya riksomfattande åtgärder som förbättrar interoperabiliteten.*

Kanta-tjänsterna

Alla producenter av offentliga hälsovårdstjänster i Finland, alla apotek och 72 procent av de privata producenterna av hälsovårdstjänster har anslutit sig till Kanta-tjänsterna. Av de offentliga producenterna av socialtjänster har 95 procent anslutit sig. Särskilt det elektroniska receptet och Mina Kanta-tjänsten används i stor utsträckning. Inom socialvårdstjänsterna pågår fortfarande överföringen av information till Kanta, och välfärdsområdena kommer att få tilläggstid fram till den 1 mars 2025 (RP 16/2024 rd) för att undvika betydande investeringar i de informationssystem för socialvården som ska tas ur bruk. För tillhandahållare av privat socialvård fastställdes det redan från början en längre övergångstid, nämligen fram till den 1 januari 2026.

Kanta-tjänsterna har blivit en viktig källa till hälsoinformation särskilt för medborgarna. Däremot är åtkomsten till Kanta-tjänsterna enligt uppgift inte tillräckligt snabb och enkel med tanke på social- och hälsovårdspersonalens behov. Ett smidigt utnyttjande av hälsoinformation förutsätter att det i patientdatasystemet finns ett användargränssnitt som stöder visning av de sammandrag som söks via Kanta-tjänsterna. För att sammanfattande uppgifter ska kunna bildas krävs det dessutom att uppgifterna har registrerats i en sådan version av patientdatasystemet som stöder informationsinnehåll som motsvarar vissa definitioner. Utan ett användargränssnitt som stöder sammanfattningsvyer kan uppgifterna i sig utnyttjas via Kanta-tjänsterna, men personalen måste vara inloggad både i patientdatasystemet och i Kanta-tjänsterna och där öppna uppgifterna om varje besök, åtgärd eller diagnos separat.

Situationen försvåras av att andra mer specialiserade informationssystem har integrerats i patientdatasystemet, till exempel det system som behövs för laboratorie- och bildiagnostiktjänster. Om patientdatasystemet och ett separat system som integrerats i det inte stöder samma version av in-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

formationsinnehållet, överförs uppgiften inte korrekt från patientdatasystemet till Kanta-tjänsterna. Valvira känner till detta slag av fel i informationssystemen som innebär att de uppgifter som regleringen förutsätter inte förmedlas till patientdatasystemet och att lagringen av patientuppgifter i Kanta-tjänsterna förhindras. Ytterst kan sådana fel äventyra patientsäkerheten.

Genom åtgärder som avses i kunduppgiftslagen strävar man efter att säkerställa att de informationssystem som ansluts till Kanta-tjänsterna är kompatibla med Kanta-tjänsterna. Innan ett klient- och patientdatasystem tas i bruk ska producenten underrätta Valvira om informationssystemet. Informationssystemet måste också klara FPA:s samtestning och en separat bedömning av informationssäkerheten. Genom denna certifieringsfas kontrolleras att informationssystemet uppfyller de relevanta väsentliga krav som ställs vid användning för produktion av tjänster. Enligt kunduppgiftslagen ska ett klient- och patientdatasystem uppfylla de väsentliga krav som gäller interoperabilitet, informationssäkerhet, dataskydd och funktionalitet. Kraven ska uppfyllas vid användningen av ett informationssystem såväl självständigt som tillsammans med andra informationssystem som är avsedda att anslutas till det. Institutet för hälsa och välfärd meddelar närmare föreskrifter om dessa väsentliga krav. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira övervakar och främjar informationssystemens överensstämmelse med kraven och kan i detta syfte utföra inspektioner. Valvira kan meddela aktörerna förelägganden och förena dem med vite.

Enligt uppgift till utskottet har hittills endast två patientdatasystem klarat hela samtestningen av utnyttjandet av centrala hälsouppgifter. Med centrala hälsouppgifter avses bland annat uppgifter om diagnoser, behandlingar och medicinering. När man ser på ett snävare delområde, dvs. sparandet av centrala hälsouppgifter, har i princip alla system som används i välfärdsområdena uppfyllt kraven. I praktiken används dock fortfarande gamla systemversioner i stor utsträckning i områdena. Enligt uppskattning har bara cirka 26 procent av organisationerna inom den offentliga hälso- och sjukvården tagit i bruk en systemversion där centrala hälsouppgifter kan sparas i rätt format. Välfärdsområdena har fortsatt att använda de systemversioner som tidigare varit i bruk i områdena. Enligt de sakkunniga kan detta leda till integrationsfel av det slag som beskrivs ovan och som inverkar på utnyttjandet av uppgifterna. Valvira har upptäckt brister i välfärdsområdenas informationssystem och utövar tillsyn över dem.

Enligt Valviras observationer har producenterna och tillhandahållarna av informationssystem inte inom de föreskrivna tidsfristerna kunnat genomföra alla funktioner och allt uppgiftsinnehåll som kunduppgiftslagen förutsätter. Att gamla systemversioner har åtskilliga förklaringar. Informationshanteringen har under de senaste åren utvecklats snabbt särskilt inom hälso- och sjukvården, och genom regleringen har många nya funktioner utvecklats och tagits i bruk i informationssystemen. Samtidigt orsakade social- och hälsovårdsreformen många ändringar i informationssystemen. Också ändringar i substanslagstiftningen medför i allmänhet obligatoriska ändringar i informationssystemen. Enligt uppgift försenas uppdateringarna också av att det i bestämmelserna inte finns någon klar åtskillnad mellan å ena sidan systemproducentens ansvar för uppdatering av informationssystemet på ett tillräckligt tidigt stadium och å andra sidan tjänstetillhandahållarens, dvs. systemanvändarens ansvar för att den uppdaterade versionen av systemet tas i bruk inom utsatt tid.

Betänkande ReUB 2/2024 rd

Utifrån sakkunnigutfrågningen återstår det att lösa många tekniska problem i interoperabiliteten mellan välfärdsområdenas informationssystem och Kanta-tjänsterna. Utöver att de tekniska definitionerna utarbetas anser utskottet det viktigt att man i utvecklingsarbetet beaktar social- och hälsovårdspersonalens synpunkter. Utskottet betonar att patientuppgifterna måste kunna användas snabbt och smidigt genom en enda inloggning. Det är också angeläget att Kanta-tjänsterna innehåller all den information som hälso- och sjukvårdspersonalen och i fortsättningen också socialvårdspersonalen behöver.

Utvecklande av den digitala kommunikationen

Utöver att klient- och patientdatasystemens interoperabilitet snabbt måste förbättras finns det i områdena ett tryck på att utveckla den digitala kommunikationen, vilket innefattar exempelvis distansmottagning till läkare eller sjukskötare. På grund av underskotten planerar många områden att skära ned det fysiska servicenätet och ersätta bortfallet med distanstjänster. I regeringsprogrammet har digitala tjänster lyfts fram som en primär tjänsteform för de kunder som har möjlighet att utnyttja dessa tjänster. Utskottet anser det viktigt att det i regeringsprogrammet skrivs in att olika användargrupperns behov ska beaktas vid utvecklingen av digitala lösningar och att man säkerställer att ärenden vid behov kan uträttas ansikte mot ansikte eller per telefon.

Strategin för digitalisering och informationshantering inom social- och hälsovården 2023—2035, som har beretts under ledning av social- och hälsovårdsministeriet, publicerades i december 2023. Ministeriet hörde också välfärdsområdena vid beredningen av strategin. Utifrån sakkunnigutfrågningen i utskottet anses prioriteringarna och valen i strategin gå i rätt riktning, men ur välfärdsområdenas synvinkel ligger de nationella prioriteringarna i utvecklingsarbetet i alltför hög grad på principnivå. Dessutom färdigställs de nationella riktlinjerna och lösningarna ofta för sent i förhållande till områdenas utvecklingsbehov. När strategin endast hunnit identifiera det nationella utvecklingsbehovet kan välfärdsområdena redan ha kommit långt i genomförandet av de åtgärder som strategin syftar till. Införandet av digitala tjänster är ett bra exempel på att strategin och välfärdsområdena ofta har olika tidsperspektiv. Nationellt har det inte skapats någon digital serviceplattform, utan välfärdsområdena har valt att antingen ensamma eller i samarbete med ett annat område konkurransutsätta plattformarna. Utskottet anser att styrningen på nationell nivå i fortsättningen också bör främja det praktiska genomförandet av digitaliseringen. Det är viktigt att utveckla digitala lösningar också för att distanstjänsterna kan bidra till att patienterna snabbare får tillgång till vård.

DigiFinland Oy är ett bolag med specialuppgiften att främja digitaliseringen inom den offentliga förvaltningen. Fram till utgången av 2022 var bolaget helt statsägt, men statens ägarandel sjönk till 33,5 procent 2023, då också välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen blev ägare. Bolagets särskilda uppgift är att utveckla och producera nationella digitala tjänster inom social- och hälsovården, räddningsväsendet och andra branscher samt att stödja IKT-interoperabilitet och kunskapsbaserad ledning.

Av bolagets tjänster används Jourhjälp och Tietojohdaja.fi i nästan alla välfärdsområden. Också tjänsterna Omaolo och Hoidonperusteet.fi används i stor utsträckning. Två områden avstod redan vid starten från tjänsten Omaolo och tre områden sade senare upp tjänsten. Uppsägningarna av Omaolo-tjänsten i de aktuella välfärdsområdena var en följd av att kostnaderna för Omaolo-

Betänkande ReUB 2/2024 rd

tjänsten uppskattades vara större än fördelarna. Vårdsområdena blev användare av DigiFinlands tjänster på så sätt att ibruktageandet av tjänsterna finansierades med statsunderstöd, medan områdena själva svarar för underhållskostnaderna.

DigiFinlands serviceutbud hade till stor del fastställts redan innan vårdsområdena blev ägare. Som kunder är vårdsområdena inte en enhetlig grupp, utan områdena är olika och har skiftande utvecklingsprioriteringar. Det försvårar utvecklingen av tjänsteutbudet, men enligt de sakkunniga behöver urvalet i vilket fall som helst fokuseras. Utskottet anser det viktigt att DigiFinlands roll skärps. Utifrån sakkunnigutfrågningen är det särskilt viktigt att se till att bolaget kompletterar det tjänsteutbud som finns på marknaden och inte utvecklar lösningar som redan finns tillgängliga. Utskottet anser att översynen av bolagets uppgift bör göras så att bolagets ekonomiska modell passar vårdsområdena samtidigt som bolaget kan bedriva lönsam verksamhet. Dessutom betonar utskottet att de tjänster som erbjuds vårdsområdena lätt ska kunna integreras i klient- och patientdatasystemen och Kanta-tjänsterna.

Utnyttjandet av artificiell intelligens är av stor relevans för digitaliseringen av social- och hälsovården. Om artificiell intelligens och robotik kunde utnyttjas i större utsträckning i rutinuppgifter inom social- och hälsovården skulle de yrkesutbildade personerna få mer tid över för klienterna och patienterna. Exempelvis Sitra leder ett pilotförsök där man i två vårdsområden försöker utnyttja artificiell intelligens vid registreringen av patientuppgifter. I Norra Österbottens vårdsområde utgör patientdatasystemet ramen för pilotförsöket, och i Egentliga Tavastlands vårdsområde tillämpas en befintlig AI-produkt på registreringen av patientuppgifter. Om man med hjälp av nya metoder som utnyttjar artificiell intelligens lyckas minska den tid det tar för läkaren att registrera uppgifterna, kan betydande besparingar nås.

Utnyttjande av artificiell intelligens för registrering av patientuppgifter på det sätt som avses ovan förutsätter inga lagstiftningsändringar, men ett mer omfattande utnyttjande av artificiell intelligens till exempel inom den förebyggande hälso- och sjukvården förutsätter att lagstiftningen utvecklas. Enligt sakkunniga kan artificiell intelligens bidra till att stävja kostnaderna och underlätta tillgången på arbetskraft samt leda till bättre vård. Användningen av artificiell intelligens är dock förenad med etiska risker. Utskottet betonar att de etiska principerna bör styra utvecklingen av applikationer och system som utnyttjar artificiell intelligens. De nationella etiska anvisningarna om artificiell intelligens är fortfarande knapphändiga, och det planeras inga särskilda anvisningar för social- och hälsovården. Utskottet anser det viktigt att den nationella styrningen stöder ett etiskt ansvarsfullt och säkert införande av artificiell intelligens inom social- och hälsovården.

I detta sammanhang vill utskottet också lyfta fram beredskapen inför krissituationer. Områdena måste vara förberedda på situationer där klient- och patientdatasystemen inte kan användas. Utskottet betonar vikten av att skydda de kritiska informationslagren och utarbeta beredskapsplaner. En annan viktig observation gäller informationssäkerheten. Både i fråga om de nationella tjänsterna och vårdsområdenas system är det särskilt viktigt att sörja för informationssäkerheten, eftersom systemen innehåller känsliga hälsouppgifter.

Utifrån det som sägs ovan föreslår utskottet att riksdagen godkänner följande ställningstagande. *Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål bereder etiska anvisningar för införandet av artificiell intelligens inom social- och hälsovården.*

Betänkande ReUB 2/2024 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 19/2023 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

1. Riksdagen förutsätter att regeringen i samband med regeringens årsberättelse för 2024 rapporterar om hur interoperabiliteten och informationsflödet har förbättrats. Utredningen ska särskilt innehålla en beskrivning av hur rättsgrunden utvecklats och av eventuella nya riksomfattande åtgärder som förbättrar interoperabiliteten.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål bereder etiska anvisningar för införandet av artificiell intelligens inom social- och hälsovården.

Helsingfors 24.4.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Veijo Niemi saf
medlem Arja Juvonen saf
medlem Teemu Kinnari saml
medlem Aki Lindén sd
medlem Ville Merinen sd
ersättare Helena Marttila sd
ersättare Ville Väyrynen saml.

Sekreterare var

revisionsråd Minna Tiili
utskottsråd Tanja Kirjavainen
utskottsråd Heidi Silvennoinen.