

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2009 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008 (K 15/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, johtava tuloksellisuustarkastaja Leena Juvonen, johtava tuloksellisuustarkastaja Teemu Kalijärvi, johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, johtava tuloksellisuustarkastaja Markku Puttonen, johtava tuloksellisuustarkastaja Taina Rintala, johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Tomi Voutilainen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- toimitusjohtaja Pirjo Pöyhiä, budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, projektijohtaja Jaakko Kuusela, neuvotteleva virkamies Tomi Hytönen, erityisasiantuntija Niko Ijäs ja erityisasiantuntija Olli-Pekka Rissanen, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Jari Rajanen, opetusministeriö
- aluekehitysjohtaja Jussi Yli-Lahti, työ- ja elinkeinoministeriö
- lääkintöneuvos Maria Vuorilehto, kehittämisspäälikkö Anne Kallio ja tekninen asiantuntija Teemupekka Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Jaakko Kiander, Palkansaajien tutkimuslaitos
- tietojohdaja Olli Nylander, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
- lakimies Marja Lahtinen ja erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto
- johtava neuvonantaja Veli-Matti Mattila, Suomen Pankki
- strategiapäälikkö Antti-Jussi Oikarinen, Etelä-Pohjanmaan TE-keskus
- johtaja Jarmo Pirhonen, Kaakkois-Suomen TE-keskus
- toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen, Kuntien takauskeskus
- toimitusjohtaja Eero Vaissi, Kuntamaisema Oy
- puheenjohtaja Pekka Sauri, Mielenterveyden keskusliitto
- ohjelmajohtaja Hannu Hanhijärvi, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- professori Matti Pohjola, Helsingin kauppa-korkeakoulu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtiontalouden tarkastusviraston perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellisuutta ja korkealaatuista valtion talouden hoitoa. Valtiontalouden tarkastusvirasto tukee valtion talouden hoidon ulkoisena tarkastajana eduskuntaa sille perustuslain mukaan kuuluvan budjetti-, lainsäädäntö- ja valvontavallan käytössä. Tarkastusviraston tavoitteena on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle objektiivista, oikea-aikaista, eduskunnan ja hallituksen valtiontaloudellisissa päätöksenteossa ja valvonnassa hyödyllistä ja luotettavaa valvontaa ja tarkastustietoa. Tarkastusviraston valvonta- ja tarkastustoiminta kohdentuu valtion taloudenhoitoon, talousarvion noudattamiseen sekä valtion talouden hoidon ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkastusviraston toiminta-alue kattaa noin neljänneksen osuuden Suomen bruttokansantuotteesta.

Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtäviänsä suorittamalla tilintarkastusta ja tuloksellisuustarkastusta. Tilintarkastuksen kohdentamisen lähtökohtana on linjaus, jonka mukaan tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion tilinpäätöksen ja kaikkien valtion tilivirastojen ja eräiden muiden tulosohjauksessa olevien virastojen tilit. Tilintarkastuksen kohteena ovat myös ne talousarvion ulkopuoliset rahastot, joiden tilintarkastus on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi.

Tuloksellisuustarkastusten aiheiden määrittely puolestaan perustuu toimintaympäristöanalyysiin ja hallinnonaloittain laadittavien riskianalyyseihin tuloksiin. Vuoden 2008 lopussa tarkastusvirastossa oli työssä 151 henkilöä. Tarkastusviraston kustannukset olivat 12,72 milj. euroa (2007 11,97 milj. euroa). Kokonaiskustannuksista tuloksellisuustarkastuksen osuus oli 48 % ja tilintarkastuksen osuus 52 %.

Tarkastusvirastosta valmistui yhteensä 119 tilintarkastuskertomusta. Näistä 87 koski tiliviras-

toja, jotka laativat valtion talousarvioista annetun asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelman sisältävän tilinpäätöksen sekä 32 sellaisia virastoja tai laitoksia, jotka laativat toimintakertomuksen. Tuloksellisuustarkastuksen raportteja valmistui 23 ja jälkiseurantaraportteja 12. Nämä muodostavat kertomuksen keskeisen pohjamateriaalin. Niiden pohjalta kertomuksessa käsitellään eduskunnan kannalta tärkeimpiä valvontahavaintoja ja keskeisempiä tarkastustuloksia. Raportoitavien teemojen valintaan ovat vaikuttaneet viraston strategiset teema-alueet sekä toiminta- ja tarkastussuunnittelu ja sen perusteena olevan riskianalyysin erityiset kohdentamisalueet.

Kertomuksessa käsitellään eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumista, tuottavuutta valtiolla, laadukasta lainsäädäntöä osana valtiontaloudellista päätöksentekoa, valtion omaisuuden hyvää hallintaa ja tehokasta ja vaikuttavaa Euroopan unionia ja sen kansallista hyödyntämistä. Tämän lisäksi kertomus sisältää katsauksen valtion talouden hoidon ja hallinnon tilasta, keskeisimmät hallinnonalakohtaiset tarkastushavainnot sekä katsauksen tarkastusviraston vaikuttavuudesta ja toiminnasta.

Tarkastusvaliokunnan mielestä Valtiontalouden tarkastusvirasto on onnistunut hyvin pyrkimyksissään tukea eduskunnan valvontavaltaa ja tuottaa eduskunnalle hyödyllistä ja luotettavaa tarkastustietoa. Tarkastusvirasto on myös vahvistanut asemaansa kansainvälisessä toimintaympäristössä ja saanut itselleen viimeaikoina merkittäviä uusia tehtäviä. Tarkastusvirasto on kutsuttu johtamaan EU:n jäsenvaltioiden finanssipolitiikan sekä vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamisen ulkoista arviointia harjoittavan EU:n ylimpien tarkastusviranomaisten verkoston toimintaa. Yhdysvallat on samanaikaisesti kutsunut Suomen johtamaan rahoitus- ja talouskriisin vaikutusten minimoinnin onnistumista ja talouskriisien torjumista pohtivaa kansainvälistä ryhmää.

Eduskunnan esittämien kannanottojen toteutumisen seuranta

Valtion tietohallinto ja IT-lainsäädännön valmistelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa tarkastustoiminnassaan tarkastusvaliokunnan mietintöjen johdosta hyväksytyjen eduskunnan kannanottojen toteutumista ja raportoi tiedot eduskuntakertomuksessaan. Valtion tietohallinnon johtamista ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskevien eduskunnan kannanottojen toteutuminen on tärkeää paitsi julkisten palvelujen tuottavuuden ja sujuvuuden kannalta, myös palvelujen saatavuuden ja asiakastytyväisyyden kannalta.

Eduskunta on edellyttänyt hallituksen valmistelevan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ja muut tarpeelliset asiat (TrVM 1/2008 vp — K 6/2008 vp, K 10/2008 vp). Julkisen sektorin IT-toiminnan ohjauksessa olevia ongelmia ja puutteita ei valiokunnan mielestä ole ratkaistu riittävän voimallisesti. Lukuisista selvityksistä ja suunnitelmista huolimatta IT-toiminnan ohjauksen järjestämisessä ei ole päästy käytännön toimenpiteisiin eikä tavoitteiden toteutumista osoittaviin tuloksiin. Suomen asema kansainvälisissä tietoyhteiskuntavertailuissa on koko 2000-luvun ajan heikentynyt, ja olemme jääneet jälkeen esimerkiksi muiden Pohjoismaiden ja Viron kehityksestä.

Valiokunnan mielestä valtiovarainministeriön toteuttama koko julkisen sektorin IT-toiminnan ohjaus ei tällä hetkellä ole hallituksen asettamiin tavoitteisiin nähden toimiva. Valtion tietohallinnon johtaminen pelkän informaatio-ohjauksen avulla ei ole riittävä toimintatapa. Ohjauksen vahvistamiseksi eduskunta on edellyttänyt lainsäädännön nykyistä tehokkaampaa käyttöä sekä kuntien ja valtionhallinnon yhteisiä standardeja ja avoimia rajapintoja, joilla voidaan varmistaa tietojärjestelmien yhteentoimivuus. Valiokunnan käsityksen mukaan lainsäädännöllä tulisi luoda edellytykset yhteentoimivuuden ja yhteensopivuuden saavuttamiseksi.

Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen perusteella tietojärjestelmien, tietorakenteiden ja tietovarantojen yhteentoimivuus ja yhteensopivuus ovat julkishyödykkeitä eli koko yhteiskunnan hyväksi jakamattomasti tulevia hyötyjä. Markkinat ja nykyinen hajautunut ja osin puutteellinen ohjaus eivät mahdollista yhteentoimivuuden riittävää tuottamista. Yhteensopivuusongelman ratkaisemiseksi tulisi valita lähestymistapa, joka keskittyy tuottamaan yhteentoimivuutta julkishyödykkeenä lainsäädäntöön perustuen.

Valiokunnan mielestä lainsäädännöllä tulisi luoda toimivalta ja ohjausmalli sekä määritellä yhteentoimivuutta ja -sopivuutta ja niiden toteuttamista koskevat yleiset periaatteet ja sen edellyttämät tietojärjestelmien rajapinnoille asetettavat vaatimukset, lakiin perustuva standardointijärjestelmä samoin kuin taloudelliset ja muut kannustimet yhteentoimivuuden ja -sopivuuden toteuttamiseksi. Lainsäädännön tulisi asettaa julkisten palveluiden tuottajille selvä velvoite ottaa käyttöön ja pitäytyä vain yhteentoimivissa järjestelmissä, jotka olisivat lain edellyttämän standardin vaatimukset täyttäviä ja testauksessa hyväksytyjä järjestelmiä.

Valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevat tehtävät tulisi määritellä viranomaiselle, jonka erityistehtäväksi tulisi yhteentoimivuuden edellytyksenä olevien yhteisten toiminta-alustojen, rajapintavaatimusten ja muiden standardien ylläpito ja kehittäminen sekä julkishallinnolle tarjottavien eri ohjelmistojen yhteentoimivuuden ja -sopivuuden toteuttaminen viranomaistoimena. Viranomaistehtävä tulisi rajata vain yhteentoimivuuden ja -sopivuuden turvaamiseen ja sen edellyttämään standardointiin ja tietojärjestelmäarkkitehtuurin yleisten periaatteiden ja puitteiden määrittelyyn sekä niiden tukipalveluiden järjestämiseen, jotka luovat edellytykset yhteentoimivuudelle. Ohjelmistojen, tietojärjestelmien ja sähköisten palveluiden teknisten ratkaisujen tuottaminen toteutuisi kilpailuilla markkinoilla, jotka olisivat aidosti vapaat eri toimittajien tuotteille.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella tietojärjestelmien arkkitehtuuriratkaisuja on tar-

peen arvioida myös siitä näkökulmasta, että tietojärjestelmiä ja niiden osia sekä ohjelmistoja voidaan hankkia tehokkaasti kilpailevilta markkinoilta ja että mahdollisimman monet IT- ja ohjelmistoalan yritykset voisivat tarjota tuotteitaan. Yhteentoimivuuden standardoinnin ja vahvemman ohjauksen avulla markkinat myös avautuisivat nykyistä laajemmin eri toimittajille.

Valiokunta edellyttää, että hallitus valmistelee lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä.

Terveysdenhuollon tietojärjestelmät ja kansallinen terveysarkisto

Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden ongelmilla ja puutteilla, huonosti toimivalla ja kalliilla tietotekniikalla on heikentävä vaikutus kansalaisten saaman palvelun laatuun. Valiokunnan mielestä todellisenä vaarana on, että tietotekniikan soveltaminen julkisissa palveluissa ajautuu sivuraiteelle ja tuottavuushyödyt jäävät saamatta, jolloin haasteena on koko julkisen sektorin heikko tuottavuuskehitys.

Vapauttamalla aikaa ja ihmistyötä tarpeettomasta tietojärjestelmien kanssa toimimisesta voidaan esimerkiksi terveydenhuollossa lisätä itse potilastyöhön suunnattavia voimavaroja. Palvelujen sujuvuuden edellytyksenä ovat yhteentoimivat tietojärjestelmät ja tehokkaat palveluprosessit tai muutoin terveydenhuollon henkilöstöä ja asiakkaita kuormitetaan vain lisää potilastietojen jatkuvalla etsimisellä ja niiden uudelleen kirjaamisella järjestelmästä toiseen. Valiokunnan mielestä tietotekniikan tuottavuushyötyjen saavuttaminen edellyttää myös toimintatapojen uudistamista. Tietotekniikan käyttö ei tehosta toimintaa, ellei samalla myös totuttuja toimintatapoja ja työrutineja virtaviivaisteta.

Eduskunta on kannanotossaan edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla tataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat

tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon (TrVM 6/2008 vp — K 15/2008 vp). Lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton lain asettaman aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp).

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on käynyt ilmi, että lain edellyttämä aikataulu ei toteudu. Parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan eArkiston tietosisältöjen vaiheistusta ja siirtymäajan muutosta, joka edellyttää hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Esityksen valmistelussa arvioidaan myös koko sähköisen tiedonhallinnan voimavarat ja pysyvän toiminnon järjestämistapa sekä yhteydet muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön.

Valiokunta on huolestunut myös siitä, että valtion ja kuntien tietojärjestelmiä kehitetään hajallaan ja hallinnon eri sektoreiden sisällä ilman yhteistä arkkitehtuuria. Esimerkiksi terveydenhuollon laajat hankkeet ovat täysin irrallaan valtiovarainministeriön johdolla tapahtuvasta julkisen sektorin tietohallinnon kehittämisestä. Valiokunnan mielestä valtiovarainministeriön ja terveydenhuollon IT-hankkeiden välille olisi luotava nopeasti toimiva yhteys siten, että hankkeiden ammattimaista johtamismallia voidaan hyödyntää molemmilla sektoreilla ja että kehittämistyössä varmistetaan kansalaisten näkökulmasta yhtenäiset arkkitehtuurit ja yhteentoimivat järjestelmät.

Valiokunta toteaa, että kansallisen terveysarkiston valmistelu ei ole edennyt lain edellyttämän aikataulun mukaisesti. Valiokunnan mielestä terveysarkisto on kansallinen kärkihanke ja investointi, jota Suomella ei ole varaa jättää tekemättä. Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää terveydenhuollon tietojärjestelmän viivästymisen syyt ja esittää uskottavan suunnitelman ja aikataulun, jonka mukaisesti terveysarkisto saadaan mahdollisimman nopeasti käyttöön, ja raportoi toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa keväällä 2010.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa koskeva tarkastus

Tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 1/2008 vp— K 6/2008 vp, K 10/2008 vp) käsitellyt tunnistuspalveluiden kehittämistä ja käyttöä julkishallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemän tarkastuksen (161/2008) piiriin kuuluneiden tunnistuspalveluiden kehittämis- ja käyttökustannukset olivat vuosina 1999—2007 yhteensä noin 40 milj. euroa. Huomattavista panostuksista huolimatta suurin osa tunnistustapahtumista tehdään edelleen verkkopankkitunnuksilla. Julkishallinnon tunnistuspalveluissa on päädytty päällekkäisiin ja taloudellisesti epäedullisiin ratkaisuihin, koska todellisia tarpeita palveluiden käytölle ei ole selvitetty. Lisäksi puutteita on ollut eri viranomaisten välisessä yhteistyössä.

Tarkastusviraston kertomuksen mukaan useissa tunnistuspalveluhankkeissa on havaittu puutteita tai laiminlyöntejä hankintasäännösten noudattamisessa. Ongelmia on ollut erityisesti Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja Verohallituksen hankinnoissa. Niiden tunnistuspalveluiden kehittämistä ei ole tehty asianmukaisesti eikä hankintoja hankintalainsäädännön mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto sai 20.11.2008 nimettömän kantelukirjelmän, jossa arvosteltiin Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (TEO) tekemiä konsultointi- ja IT-hankintoja. Tarkastusvirasto päätti, että kantelussa ilmenevät asiat selvitetään vuoden 2009 alussa alkaneen sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-hankkeiden tarkastuksen yhteydessä erillisenä osana tarkastusta. Tarkastusviraston tekemä erillistarkastus valmistui 8.6.2009 (341/54/08). Tarkastusraportissa esitetyt havainnot koskevat ensiten Terveystieteiden tutkimuskeskuksen aikana tapahtunutta toimintaa. Terveystieteiden tutkimuskeskus sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) yhdistyivät 1.1.2009 toimintansa aloittaneeseen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (Valvira).

Tarkastus on rajattu käsittelemään Terveystieteiden tutkimuskeskuksen sekä vuoden

2009 alussa toimintansa aloittaneen Valviran toimintaa. Tarkastus ei ole kohdistunut Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen toimintaan. Tarkastuksessa selvitettiin, onko Valviran (aiemmin TEO) konsultointi- ja tietojärjestelmähankinnoissa noudatettu voimassa olevia hankintalain säännöksiä ja hankintaohjeita sekä onko TEO:n konsultointihankinnat suoritettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi selvitettiin Valviran asiakirjahallinnon menettelyitä ja niiden asianmukaisuutta.

Tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että Valvira ei ole järjestänyt kaikilta osin hankintojen ja niitä koskevien sopimusten arkistointiaan asianmukaisesti. Tarkastuskäynnin yhteydessä ilmeni, että kaikkia tehtyjä hankintoja koskevia sopimuksia ei löytynyt Valviran arkistosta. Valviran mukaan osa hankinta-asiakirjoista ja sopimuksista on säilytetty virkamiesten työhuoneissa, mistä syystä niitä ei ole toimitettu arkistoon. Lisäksi tarkastuskäynnillä ilmeni, että eri hankintoja koskevia sopimuksia oli arkistoitu samalle diaarinumerolle koko kalenterivuoden ajalta. Tarkastuksen perusteella Valvira ei ole noudattanut kaikilta osin asiakirjahallinnossaan ja hankinta-asiakirjojen säilytyksessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 18 §:ssä säädettyä hyvää tiedonhallintatapaa siten, että sen toiminnassa syntyvä asiakirja-aineisto olisi säilytetty asianmukaisesti.

Terveystieteiden tutkimuskeskus on huoletunut vuodesta 2001 lähtien terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterin (TERHIKKI) ylläpidosta. Aiemmin teknisestä ylläpidosta vastasi Stakes. TEO on tehnyt palvelusopimuksia TERHIKKI-järjestelmän ylläpidosta ilman kilpailutusta. Samanlaista menettelyä on käytetty myös yksityisten palveluntarjoajien rekisterin (Ysteri) kehittämisessä ja ylläpidossa sekä TEO:n kotisivujen ylläpidossa. Palvelusopimuksista ei ole tehty hankintapäätöksiä eikä niitä ole kilpailutettu, vaikka hankintojen kokonaisarvo on ollut useita satoja tuhansia euroja.

Valvira on tarkastusraporttiluonnosta koskevassa palautteessaan todennut, että sosiaali- ja terveysministeriön ja konsulttiyhtiön tekemän sopimuksen perusteella Ysteri-rekisterin lähde-

koodi on toimittajan omistuksessa. Niin ikään Valvira toteaa, että Ysteri-rekisteri ei ole ollut missään vaiheessa toimiva, joten Valvirassa on käynnistetty uuden rekisterin rakentaminen. Kaiken kaikkiaan Ysteri-rekisterin kehittämiskustannukset ovat olleet yli 200 000 euroa ilman, että rekisteriä on saatu toimivaksi. Ysteri-rekisteri siirtyi sosiaali- ja terveysministeriöltä TEO:n hoidettavaksi vuonna 2006.

Viimeisimmän merkittävän suorahankinnan TEO on tehnyt vuoden 2008 syksyllä TERHIK-KI-järjestelmää koskevaan palvelusopimukseen vedoten. Hankinnan kokonaisarvo on yli 200 000 euroa. Lisäksi TEO on hankkinut myös terveydenhuollon ammattivarmenne-palvelun ilman kilpailutusta suorahankintana vuoden 2007 lopussa. Lain mukaan suorahankintoja ei voida perustella jälkikäteen, vaan niiden perusteet tulee ilmetä kustakin hankintapäätöksestä erikseen. Tarkastuksessa Valviran eri selvityksissä ja hankintamuistioissa mainitsema kiire tai lain-säädännössä asetettu noin neljän vuoden määrä-aika varmennepalvelun saattamiseksi valtakunnalliseen käyttöön eivät voi olla perusteina näinkin suurien hankintojen kilpailuttamatta jättämiselle erityisesti tilanteessa, jossa toimialalla on kilpaillut markkinat.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus uudisti kotisivunsa vuonna 2007, ja ne julkaistiin vuonna 2008. Kotisivujen kehittämiskustannukset konsulttipalvelujen ostoina ovat muodostuneet kohtuuttoman suuriksi. Kokonaiskustannukset ilman TEO:n oman henkilöstön työpanosta olivat noin 222 000 euroa, joka ei sisällä Share-Point-julkaisujärjestelmän hankintakustannuksia, jotka olivat noin 52 500 euroa. Valviran mukaan hankinta perustui Hanselin puitejärjestelyihin ja hankinnasta ei ole tehty hankintapäätöstä. Julkaisujärjestelmän TEO hankki toiselta konsulttiyhtiöltä. TEO:n kotisivujen toteutus tuli siten maksamaan yhteensä noin 270 000 euroa. TEO:n uusitut kotisivut olivat käytössä ainoastaan vuoden, koska Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja TEO:n yhdistämisen seurauksena kotisivut piti uudistaa vuoden 2009 alkuun mennessä.

Valviran kotisivujen suunnittelu ja toteutus hankittiin puolestaan eri konsulttiyhtiöltä ja se tehtiin eri julkaisujärjestelmällä kuin TEO:n hankkimat kotisivut. Myöskään tätä hankintaa ei kilpailutettu. Valvira perusteli hankintapäätöksissään suorahankintoja kiireellisellä aikataululla. Valviran kotisivujen toteutus maksoi yhteensä 15 040 euroa (ei sis. alv). Valviran uusien kotisivujen tuottamisesta aiheutuneet kustannukset ovat siten alle 10 prosenttia TEO:n teettämien kotisivujen kustannuksiin verrattuna.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saadun tiedon perusteella Valvira on ryhtynyt tarkastusviraston raportin pohjalta toimenpiteisiin hankintatoimen järjestämiseksi hankintalain ja valtion hankintaohjeiden mukaisesti. Asiasta on toimitettu sosiaali- ja terveysministeriölle 29.9.2009 selvitys, jossa on yksilöity viraston korjaavat toimenpiteet.

Valiokunnan mielestä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tarkastuksessa ilmitulleet laiminlyönnit ovat luonteeltaan erittäin vakavia ja osoittavat piittaamattomuutta hankintasäännöksistä sekä hyvän tiedonhallintatavan virastoille asettamista vaatimuksista. Hankintasäännösten ja -ohjeiden vastainen toimintatapa on samalla johtanut epätaloudellisiin hankintoihin ja veronmaksajien rahojen tuhlailevaan käyttöön. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ajoilta periytyvä toimintakulttuuri nostaa esille myös sosiaali- ja terveysministeriön valvontavastuun. Valiokunta edellyttää sosiaali- ja terveysministeriöltä ohjaus- ja valvontavastuuta sekä Valviralta hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista viraston johtamisessa.

Julkisen sektorin tuottavuus ja kestävyysvaje

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan julkisen talouden kestävyys ja julkisen toiminnan tuottavuus ja tehokkuus kytkeytyvät vahvasti toisiinsa taloustilanteessa, jossa kansainvälisesti on näkyvissä hidas toipuminen finanssikriisistä ja reaalitalouden taantumasta, samalla kun kansainvälisessä taloudessa on yhä paljon epävarmuuksia. Julkisen talouden kestävyysvajeen arvioidaan olevan tällä hetkellä yli 6 %.

Kestävyyssvajeen hoitamisessa on ratkaisevassa asemassa työllisyys. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työllisiä oli vuoden 2009 lokakuussa 119 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin ja 44 000 vähemmän kuin syyskuussa 2009. Työllisyysaste oli 66,7 % eli 3,5 prosenttiyksikköä pienempi kuin viime vuoden lokakuussa. Vastaavasti työttömyysaste oli lokakuussa 8,2 % eli 2,4 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuotta aiemmin. Työvoimatutkimuksen mukaan työttömiä oli 215 000. Työvoimaan kuulumattomia työkäisiä oli lokakuussa 1 413 000, mikä oli 79 000 enemmän kuin vuotta aiemmin.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan työ- ja elinkeinotoimistoissa oli lokakuun lopussa yhteensä 269 800 työtöntä työnhakijaa. Työttömyys kasvoi koko maassa, ja pitkäaikaistyöttömyys kääntyi ensi kertaa tänä vuonna kasvuun. Työttömyys nousi edelleen eniten teollisessa työssä. Maakunnittain työttömyys kasvoi eniten Varsinais-Suomessa (60 %), Uudellamaalla (55 %) ja Etelä-Pohjanmaalla (55 %).

Myönteisen talous- ja työllisyyskehityksen käänteiden merkkien arvioidaan olevan yhä varsin heikkoja. Työttömyys tulee kasvamaan selvästi vielä vuonna 2010 ja työpaikkoja menetetään lähes sama määrä kuin vuonna 2009. Rekisteröityjen työttömien työnhakijoiden määrän arvioidaan kasvavan 330 000 henkeen vuonna 2010.

Lokakuussa 2009 työttöminä työnhakijoina työ- ja elinkeinotoimistoissa oli 34 000 alle 25-vuotiaista työtöntä. Heidän määränsä oli 13 000 suurempi kuin edellisen vuoden lokakuussa. Tilastokeskuksen mukaan 15–24-vuotiaita oli lokakuussa 2009 työttömänä 53 000 henkeä (vuotta aiemmin 50 000) ja työttömyysaste lähes 20 %. Työvoiman ulkopuolelle siirtyneitä oli 40 000 henkeä enemmän kuin vuotta aikaisemmin.

Tarkastusviraston mukaan kestäväyysvajeen hoitamisessa tärkein asia on työurien pidentäminen. Työurien pidentämisen suurin potentiaali on erityisesti alle 25-vuotiaiden ikäryhmässä, jossa työllisyysaste on huomattavasti alhaisempi vanhempiin ikäluokkiin verrattuna.

Koko kansantalouden tuottavuuden kannalta tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä tarkastusvi-

raston esittämää työllisyyden kehitykseen liittyvää näkökohtaa. Suomen kannalta on merkittävää, edellyttääkö talouden taantumasta toipuminen kenties rajuakin siirtymää talouteen, jossa suurin arvonmuodostus saadaan aikaan palveluissa ja palveluinnovaatioissa. Tämä merkitsisi yrityssektorin tuotantorakenteiden uudistamisen välttämättömyyttä ja sitä, että investointitavaroiden vientiin ja viennin nopeaan kasvuun perustuva talouskasvu ei ole enää Suomelle samassa laajuudessa mahdollista kuin edellisestä lamasta toivuttaessa. Tarkastusvirasto uskoo, että ympäristönäkökohtien ja ympäristöteknologian merkitys tulee olemaan tulevan talouskasvun kannalta merkittävä. Valiokunnan mielestä myös perusteellisuuden (metalli- ja puunjalostusteollisuus) kilpailukyvyyn säilymisestä on huolehdittava.

Tarkastusvaliokunta korostaa kansantalouden tuottavuuden ja kestäväyysvajeen hoidon kannalta nuorten työllistämismahdollisuuksien nopeaa ja voimakasta lisäämistä sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Tämä edesauttaa talouden kasvun alkaessa nuorten työllistymistä ja luo edellytyksiä työllisyysasteen pysyvämmälle nostamiselle. Valiokunnan mielestä tämä pidentää työuria tehokkaasti ja pitkävaikutteisesti. Edellisen laman kaltaiset ja nykyiseenkin kestäväyysvajeeseen pitkällä aikavälillä vaikuttaneet kansantalouden menetykset, massatyöttömyys ja laaja sekä pitkäaikainen rakenteellinen työttömyys sekä osan työvoimasta pysyvä syrjäytymisen työmarkkinoiden ulkopuolelle tulee ehdottomasti välttää.

Tuottavuusohjelma

Asiantuntijakuulemisissa kävi selkeästi ilmi, että valtion tuottavuusohjelmassa oli alun perin kyse työvoimaennusteisiin perustuvasta valtion henkilöstön vähentämisen tarpeesta, jotta koulutettu työvoima riittäisi myös yksityiselle sektorille. Valiokunnan mielestä tuottavuus-sanan käyttö onkin osoittautunut tämän ohjelman yhteydessä harhaanjohtavaksi, koska kysymys on henkilötyövuosien vähentämisestä ja tuottavuuden lisäyksen oletetaan syntyvän henkilöstön vähenemisen kautta. Ohjelman aikataulu on täl-

lä hetkellä myös osin ristiriidassa henkilöstön todelliseen eläköitymiseen nähden. Valtiovarainministeriön mukaan tuottavuusohjelma on edennyt henkilöstön vähennystavoitteiden mukaisesti. Tilastokeskuksen seurannan perusteella vuonna 2008 valtion kokonaistuottavuus kasvoi 1,0 %, kun se edellisenä vuonna laski 1,9 %.

Tarkastusvirasto arvioi suorittamissaan tilintarkastuksissa ministeriöiden hyväksymät tuottavuustavoitteet puutteelliseksi, koska tuottavuustavoitteita oli tulossopimuksissa asetettu vain 40 %:lle virastoista ja laitoksista. Tarkastusvirasto ei pidä tilastokeskuksen tuottavuusindikaattoria yksinomaan riittävänä kuvaamaan julkisen toiminnan tehokkuutta. Tätä kuvaa hallinto-oikeuksien käytössä oleva tapa mitata suoritteita. Hallinto-oikeuksissa asiakasmäärien kasvu on johtanut entistä pidempiin käsittelyaikoihin ja ruuhkiin sekä suuriin hallinto-oikeuskohtaisiin ja asiakasryhmäkohtaisiin eroihin käsittelyajoissa ja tehokkuudessa. Kuitenkaan hallinto-oikeuksien tulossopimuksissa ei ole käytetty tunnuslukuja, jotka ottaisivat huomioon asiaryhmien ja ratkaisujen väliset suuret erot. Näin työn tuottavuuden mittari eli ratkaistujen juttujen määrä jaettuna henkilötyövuosilla ei kuvaa tuottavuutta. Mittaustapa on liian karkea, koska se ei huomioi jutturakennetta, juttujen vaikeusastetta ja henkilöstörakennetta.

Tarkastusvirasto pitää valtion lähivuosien tärkeimpinä haasteina valtiontalouden menokuria, julkisen talouden rahoituksellisen kestävyuden turvaamista ja julkisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamista. Hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden ja tehokkuuden järjestelmällistä parantamista on välttämätöntä jatkaa.

Tarkastusvaliokunnan mielestä valtion tuottavuusohjelmassa ja yleensä julkisen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa on voimakkaammin kiinnitettävä huomiota kokonaistuottavuuteen. On ohjattava ja johdettava aikaisempaa selvästi määrätietoisemmin toiminnan taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä pääoman tuottavuutta ja muita tuottavuuden ulottuvuuksia kuin yksinomaan työn tuottavuutta. Valiokunta pitää tarpeellisena,

että kestävä tuottavuuden tavoittelu koskee nyt myös kuntataloutta ja kuntien toimintaa, jossa pääosa julkisista palveluista tuotetaan.

Palvelukeskusten tuottavuus

Palvelukeskuksilla on tarkoitus hyödyntää mitattavaa tuotantoa keskittämällä ja toimintatapoja yhdenmukaistamalla. Mittattavaa syntyy, kun yksikkökoko ja tuotannon määrä kasvavat ja samalla yksikkökustannukset pienenevät.

Henkilötyövuosien käytön seuraaminen on keskeistä, kun informaatio- ja viestintätekniikalla pyritään työtä säästäviin ratkaisuihin. Tarkastusvirasto korostaa, että kustannus- ja tuottavuushyötyjen seuraaminen on osa ministeriöiden ja virastojen talousjohdon tehtäväkenttää.

Sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskevan tarkastuksen mukaan palvelukeskus on pystynyt tehostamaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannon tuottavuutta ja palvelut on pystytty tuottamaan taloudellisesti. Palvelukeskusten asiakasvirastoja koskevan tarkastuksen mukaan uudistuksen säästötavoitteet toteutuivat kuitenkin heikosti. Asiakasvirastoille jäi paljon taloushallintoon liittyviä tehtäviä, koska niitä ei aina siirretty kokonaisuudessaan palvelukeskukselle. Prosessien sähköistämisestä huolimatta tietoa välitettiin edelleen manuaalisesti tarpeettoman paljon. Ministeriöiden ja virastojen taloushallintoa sekä sisäistä valvontaa ja tarkastusta ei kyetty riittävässä määrin uudistamaan. Lisäksi havaittiin, ettei saavutettuja hyötyjä aina seurattu.

Tarkastusvaliokunta arvioi valtion toimintojen alueellistamista koskevassa lausunnossaan (TrVL 5/2009 vp — MINS 4/2009 vp), että vuoden 2010 alusta toimintansa aloittavan valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten tuottavuuden parantamisedellytykset ovat hyvät, mikäli suunnitteilla ja vireillä olevat kehittämiset toimitetaan.

Tarkastusvaliokunta pitää palvelukeskusmallia hyvänä esimerkkinä tuottavuutta lisäävistä hankkeista. Palvelukeskuksen tuottavuushyötyjen täysimääräinen saavuttaminen edellyttää sitä, että käyttöön otettavat työprosessit ovat vir-

taviivaisia jo ennen niiden sähköistämistä. Tietotekniikan soveltamisessa suurtuotannon edut ovat palvelualoilla suuret, koska samaa tietoa ei tarvitse keksiä ja tuottaa kuin kerran. Suurtuotannon etujen saavuttaminen edellyttää kaiken toiminnassa käytettävän tiedon sähköistämistä eli digitalisointia. Valiokunnan mielestä tietotekniikan käytön tuottavuushyödyt ovat vielä jääneet saavuttamatta julkisissa palveluissa.

Lainsäädännön laatu mielenterveyspalveluissa ja perusopetuksessa

Paremmen sääntelyn periaatteet

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen säätää riittävästä sosiaali- ja terveyspalveluista lailla ja jättää lainsäätäjän harkintaan, minkälaiset ja -tasoiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat riittäviä ja miten väestön terveyttä edistetään. Perusoikeusudistuksen yhteydessä korostettiin, että kun tehtäviä säädetään kuntien velvollisuudeksi tavallisella lailla, on samalla huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua tehtävistä. Käytännössä tämä tapahtuu tavallista lainsäädäntötapaa käyttämällä, ja samalla määritetään sisältö sille, missä määrin perustuslaissa säädetty yhdenvertaisuus toteutetaan käytännössä hyvinvointipalveluissa ja missä määrin sisällön asiallinen määrittely jätetään tehtäväksi kunnallisessa demokratiassa. Tarkastusviraston kertomuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että jos laissa säädettyjen palvelujen saatavuuden ja tason tosiasialliset erot ovat huomattavan suuret eri kunnissa, muodostuu tilanne ongelmalliseksi perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Valtioneuvoston paremmen sääntelyn toimintaohjelmaan sisältyy muun muassa kansalaisten odotukset lainsäädäntöön ja sen laatuun. Olenaisista on, että lainsäädännössä tarkoitetut tavoitteet ja vaikutukset myös toteutuisivat käytännös-

sä. Kansalaisten näkökulmasta selkeä, ymmärrettävä ja soveltamista ajatellen ennakoiva lainsäädäntö on yksi hyvän sääntelyn perusvaatimus. Yksi kriteeri on se, että lainsäätäjän tulee luoda sellaisia säännöksiä, jotka turvaavat sääntelyn kohteille tosiasiallisen ja tehokkaan mahdollisuuden päästä oikeuksiinsa. Tarkastusviraston mukaan tämän periaatteen toteuttaminen on haasteellista sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa lainsäädännössä etenkin silloin, kun palveluista säädetään väljällä puitelainsäädännöllä.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelmassa korostetaan myös avoimuutta, johon kuuluu muun muassa perustuslaista johdetun rahoitusperiaatteen toteuttaminen säädettäessä kunnille velvoitteita järjestää hyvinvointipalveluita. Tarkastusviraston mukaan tämä tarkoittaa sitä, että lainsäädännön yhteydessä olisi tarkasteltava nykyistä tarkemmin eri kuntien tosiasiallisia edellytyksiä toteuttaa lakisääteiset velvoitteet valtakunnallista yhdenvertaisuutta toteuttavalla tavalla. Viime kädessä eduskunnan lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttäjänä tulisi tarkastusviraston mukaan osoittaa kunnille sellainen rahoitus, joka antaa tosiasialliset edellytykset toteuttaa laissa säädetyt palvelut.

Edelleen paremmen sääntelyn tärkeitä periaatteita on se, että lainsäädännön tulee johtaa tarkoitettuihin vaikutuksiin. Laki ei usein sellaiseen riitä tai pysty toteuttamaan tavoiteltuja vaikutuksia. Osa palveluiden laadun ja saatavuuden ongelmista voi johtua sellaisista yhteiskunnallisista ja rakenteellisista sekä taloudellisista seikoista, joita ei hyvinvointipalveluita koskevalla lainsäädännöllä ja sitä täydentävällä viranomaisten ohjauksella pystytä ratkaisemaan. Lain ja ohjauksen rajoitteet on kuitenkin tarpeen arvioida ja esittää avoimesti.

Tarkastusviraston mukaan tarkastushavainnot koskien terveydenhuoltoa, opetusta ja sen rahoitusta sekä syrjäytymisen ehkäisyä osoittavat, että väljät normit ja niitä täydentävät suositukset ja muu informaatio-ohjaus eivät pysty turvaamaan yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamista perustuslaissa edellytetyllä tavalla.

Tuloksellisuustarkastusten perusteella tehdyt johtopäätökset

Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksissa tarkastetaan lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden toteutumista eli mitataan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Lisäksi niissä selvitetään toiminnan taloudellisuutta sekä vaikuttavuuden ja taloudellisuuden esteenä mahdollisesti olevia ongelmia. Lainsäädännön laatuun ja ohjaavuuteen on kiinnitetty huomiota mielenterveyspalveluihin, työterveyshuoltoon, lääkinnälliseen kuntoutukseen ja perusopetukseen kohdistuneissa tarkastuksissa. Tarkastusvaliokunta on puolestaan nostonut näistä esiin erityisesti mielenterveyspalvelut ja perusopetuksen.

Tarkastusviraston mukaan hyvinvointipalveluja koskeva lainsäädäntö on yhtäältä väljää ja yleispiirteistä ja toisaalta hajanaista ja pirstaleista. Nämä molemmat tekijät heikentävät toiminnan ohjaavuutta, vaikuttavuutta, organisointia, kustannustehokkuutta ja kustannusvaikutusten arviointia. Yksittäisiin palvelutuotannon ongelmakohtiin ei valtiontalouden näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista puuttua kuitenkaan aina yksityiskohtaisella lainsäädännöllä, vaan huomiota tulisi kiinnittää enemmän kokonaisuuksiin. Tämä puolestaan parantaisi palveluiden ja niiden kustannusten läpinäkyvyyttä.

Tarkastusvirasto havaitsi myös, että lainsäädäntö jättää lain soveltajalle paljon tulkinnanvaraakin niin mielenterveyspalveluissa kuin lääkinnällisessä kuntoutuksessakin. Väljä lainsäädäntö voi merkitä myös sitä, että säädöksistä voi puuttua olennaisia palvelumuotoja, ja se voi vaikuttaa myös erilaisiin tulkintoihin esimerkiksi asiakasmaksulainsäädännössä kuntien tulkitsen saman palvelumuodon vaihtoehtoisesti joko maksulliseksi tai maksuttomaksi.

Tarkastusviraston tarkastuksissa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että pirstaleinen palvelujärjestelmä mielenterveyspalveluissa ja lääkinnällisessä kuntoutuksessa vaikuttaa palveluiden kustannuksia kohottavasti ja kannustaa eri toimijoita osaoptimointiin. Asiakkaan kannalta tämä puolestaan tarkoittaa, että häntä ei aina hoideta tarkoituksenmukaisessa hoitopaikassa tai että kuntoutuksen aloitus viivästyy.

Esimerkkinä tarkastusvirasto mainitsee mielenterveyspalvelujen asumispalveluyksiköt. Tuki- ja palveluasumisen tavoitteena tulisi olla potilaan kuntouttaminen. Kuntouttamiseen sisältyy tällöin ajatus, että potilas siirtyy yhdeltä tasolta toiselle vointinsa tai kuntonsa mukaan: sairaalasta tehostettuun palveluasumiseen, tehostetusta palveluasumisesta tuettuun asumiseen ja tuetusta asumisesta omaan asumiseen. Tarkastushavaintojen mukaan näin ei kuitenkaan käytännössä tapahdu. Osa potilaista oli asunut samassa asumisyksikössä yli 10 vuotta, ja asumisyksiköstä oli muodostunut näille henkilöille koti. Potilaan sijoittamista ohjasi vapaa paikka eikä se, vastasiko paikka potilaan kuntoutustarvetta.

Mielenterveyspalvelujen asumispalveluja tuottavat lähes yksinomaan yksityiset palveluntuottajat. Tarkastusviraston mukaan palveluntuottajan pääintressi ei ole siirtää maksavia asiakkaita alhaisempien kustannusten tuettuun asumiseen. Koska kunnat eivät aktiivisesti seuraa näiden mielenterveyskuntoutujien kuntoutumista, niin heitä saatetaan hoitaa heidän kuntoonsa nähden liian kalliissa asumisyksikössä. Tarkastusvirasto katsoi kustannusseurannan mielenterveyspalveluissa olevan puutteellista sekä valtakunnan että kuntien tasolla. Mielenterveyspalvelujen osalta ongelmat ovat pikemminkin taloudellisten resurssien oikeanlaisessa suuntaamisessa kuin niiden puuttuvassa määrässä.

Mielenterveyspalveluita ohjaavan lainsäädännön toimivuus

Tarkastusviraston tekemässä tuloksellisuustarkastuksessa (194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus) tutkittiin, ohjaavatko lainsäädäntö, erilaiset suositukset ja rahoitus mielenterveyspalvelujen järjestämistä siten, että ne toteuttavat lainsäätäjän mielenterveyspalveluille asettamia tavoitteita palvelujen järjestämisestä ja edistävät eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Tavoitteena oli selvittää myös ohjausvälineiden yhdenmukaisuutta.

Tarkastustulosten mukaan nykyinen mielenterveyslaki on hyvä esimerkki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän pirstaleisuu-

desta sekä puutteellisesti ja liian yleisesti kirjoitetusta lainsäädännöstä. Pirstaleisuus ilmenee siinä, että lain tulkinta edellyttää rinnakkaisluentaa useiden lakien kanssa ja jättää soveltajalle myös omaa tulkinnanvara. Mielenterveyspalveluista kunnan tehtävänä säädetään mielen-terveyslaissa, kansanterveyslaissa, erikoissairaanhoidolaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Koska kunnalla on mahdollisuus ostaa palveluja myös yksityisiltä ja järjestöiltä, vaikuttaa mielenterveyspalveluihin laki yksityisestä terveydenhuollosta ja laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta. Tämän lisäksi työterveyshuoltolaki vaikuttaa saataviin mielenterveyspalveluihin. Palveluiden tuottaminen on siis hajautunut monelle eri taholle.

Tarkastusvirasto pitää lakia liian yleisesti kirjoitettuna sen vuoksi, että mielenterveyslain tavoitteissa korostetaan ennaltaehkäisyä, hoitoa ja palveluiden järjestämistä avohuollossa, mutta käytännössä laissa käsitellään lähinnä tahdonvastaista hoitoa. Puutteellista laissa on puolestaan se, että siinä käsitellään sosiaaliseen kuntoutukseen liittyvää tuki- ja palveluasumista, mutta ei määritellä, mitä sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan. Tavallinen ja tehostettu palveluasuminen ovat yleisesti käytössä olevat termit, ja niitä käytetään myös tilastoinnissa. Mielenterveyspalveluja ohjaavista laeista ei löydy näitä koskevia määritelmiä.

Mielenterveyspalvelujen järjestämistä ohjataan lainsäädännön lisäksi informaatio- ja resurssi-ohjauksella. Informaatio-ohjaukseen sisältyviä mielenterveystyötä koskevia suosituksia on annettu viime vuosina runsaasti. Tarkastushavaintojen mukaan informaatiota tulee liikaa. Tämä on johtanut tiedon käyttäjän kannalta ongelmiin, koska eritasoista tietoa levitetään rinnakkain, tieto ei ole kohdentunutta eikä sitä esitetä tiivistetyssä muodossa.

Mielenterveyspalvelujärjestelmä on myös viimeisen parin vuosikymmenen aikana rakentunut erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon varaan. Näiden palvelumuotojen yhteistyön toimivuus on tärkeää, kun laitospaikkojen vähentäminen edelleen jatkuu. Lain-

säädäntö ei huomioi sosiaalihuollon roolia mielenterveyskuntoutujien jatkohoidossa.

Kunnissa on viime vuosien aikana organisoitu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää uudelleen, ja uudistustyö jatkuu edelleen. Sosiaali- ja terveystieteiden tavoitteiden mukaan rakenteellisten uudistusten lisäksi tarvitaan myös toiminnallisia uudistuksia. Tarkastushavainnot kuitenkin osoittivat, että rakenteelliset muutokset jo itsessään muuttavat toimintaa. Joissakin kunnissa toteutetuilla organisaatio-uudistuksilla on psykiatrasta asiantuntemusta siirretty perustasolta erikoissairaanhoidon. Tämä on heikentänyt matalan kynnyksen mielenterveyspalvelujen saatavuutta, vaikeuttanut sosiaali- ja terveydenhuollon välistä yhteistyötä ja yhteisen hoitomallin omaksumista pitkäaikaissairaiden hoidossa sekä lisännyt päällekkäisen työn tekemistä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto päätyy esittämään mielenterveyslain uudelleen kirjoittamista niin, että siihen tulisi koota kaikki käytössä olevat mielenterveyspalvelut (sosiaali- ja terveyspalvelut) ja niiden organisointia koskevat säännökset kansanterveyslaista, sosiaalihuoltolaista ja erikoissairaanhoidolaista.

Mielenterveyspotilaat ja -kuntoutajat ovat yleisten kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden varassa ja erityisen haavoittuvassa tilanteessa, kun kuntatalous on vaikeuksissa. He jäävät myös liian usein toissijaiseen rooliin kunnallisessa päätöksenteossa.

Mielenterveyspalveluiden voimavarat

Mielenterveyspalveluja tuottavasta henkilöstöstä on pulaa erikoissairaanhoidossa. Psykiatrivaje on ollut ongelma jo 1990-luvulta lähtien. Vaikka maassamme on 1 430 psykiatrisen erikoislääkärin, joista työikäisiä aikuispsykiatreja on 1 051, lastenpsykiatreja 233 ja nuorisopsykiatreja 146, on psykiatrien rekrytointi julkisiin mielenterveyspalveluihin osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Kunnallinen työmarkkinailaitos teki viime vuonna selvityksen sairaaloiden erikoislääkärivajeista tarkastelemalla virkojen lukumäärätilannetta 1.10.2008. Selvityksen mukaan psykiatrivaje oli 121, lastenpsykiatrivaje

33 ja nuorisopsykiatrivaje 24 virkaa (selvityksestä puuttuivat Lapin ja Kymenlaakson sairaanhoitopiirien tiedot). Keskeisimpiä syitä psykiatrivajeeseen ovat osa-aikatyön yleistyminen ja työn kuormittavuus. Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijoiden mukaan psykiatrivaje on niin suuri, että kaikkien yksityisellä sektorilla työskentelevien psykiatrien siirtyminen julkisen terveydenhuollon palvelukseen ei täyttäisi vajetta. Henkilöstövajeeseen liittyviä ongelmia lisää vielä se, että henkilöstövoimavarat ovat jakautuneet alueellisesti epätasaisesti.

Asiantuntijavajeista johtuen vain osa mielenterveyshäiriöitä potevasta väestöstä saa hoitoa. Esimerkiksi depressiopotilaista alle puolet on hoidon piirissä. Tarkastusvaliokunnassa vireillä olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstövajeita koskevassa selvitystyössä psykiatripula on noussut korostetusti esiin. Puutteellisilla henkilöstöresursseilla ei ole pystytty tyydyttämään mielenterveyspalvelujen lisääntyntä kysyntää, joka on suurelta osin johtunut mielenterveyshuollon laitospaikkojen jo 1990-luvulta jatkuneesta vähentämisestä.

Mielenterveyspalvelujen henkilöstö- ja asiantuntijapulana vuoksi hoitoon ei päästä eikä hoitoa useinkaan saada riittävän varhaisessa vaiheessa. Tämä ongelma ilmenee erityisesti ei-kiireellisten potilaiden hoitoon pääsyssä. Erikoissairaanhoidon palveluiden piiriin pääsee vain lähetteellä, jolloin mielenterveysongelman täytyy olla jo todella sairas. Tästä syystä lieviä mielenterveyshäiriöitä joudutaan hoitamaan lääkkeillä. Mahdollisuudet saada psykososiaalista tukea ovat heikot. Resurssipulan vuoksi kansalaiset pyrkivät palvelujärjestelmän sisälle päivystyksen kautta. Tämä puolestaan lisää julkisia mielenterveysmenoja ja kasvattaa huomattavasti hoidon kokonaiskustannuksia.

Mielenterveyden häiriöiden yhteiskunnalliset kustannukset ovat moniin muihin sairauksiin verrattuna varsin suuret. Kustannuksia kasvattavat sairastuminen hyvin nuorella iällä ja pitkä sairastamisaika. Yhteiskunnalliset kustannukset ilmenevät ennen kaikkea suurina työkyvyttömyyden aiheuttamina tuotannonmenetyslukuihin, mutta myös pitkien hoitajaksojen vuoksi

suorat hoitokustannukset ovat merkittäviä. Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon mielenterveyskäyntejä oli yhteensä 1,3 milj. vuonna 1994 ja 2,1 milj. vuonna 2006.

Ongelmat julkisten mielenterveyspalvelujen järjestämisessä johtuvat osin henkilövoimavarojen epätarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta ja riittämättömyydestä. Julkisiin mielenterveyspalveluihin on ollut vaikeaa rekrytoida psykiatreja. Valiokunnan mielestä on tärkeää luoda riittävät edellytykset myös ennalta ehkäisevälle mielenterveystyölle. Ennalta ehkäisevä työ on kansantaloudellisestikin merkittävää, sillä sen avulla voidaan mahdollistaa parempi työelämän osallistuminen ja alentaa pitkästä työkyvyttömyydestä aiheutuvia kustannuksia. Yksittäisten palvelujen osalta tulee jatkossa kiinnittää enemmän huomiota niiden kokonaistaloudellisuuteen, sillä nykytilanteessa palvelujen vaikuttavuutta ja kustannuksia ei seurata riittävästi.

Perusopetuksen ohjaus - ja rahoitusjärjestelmä

Tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä) on tarkasteltu ohjauksen toimivuutta opetusministeriön hallinnonalalla. Tarkastuksen kohteena oli perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuus ja läpinäkyvyys. Tarkastuksessa käsiteltiin rahoitusohjauksen lisäksi säädös- ja normiohjausta, sisältöohjausta ja informaatio-ohjausta. Tarkastuksen pääkysymys kohdistui perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän selkeyteen ja johdonmukaisuuteen.

Tarkastustulosten mukaan perusopetuksen eri ohjausvälineiden muodostama kokonaisuus ei palvele parhaalla mahdollisella tavalla perusopetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Viime vuosikymmenten uudistukset ovat kohdistuneet yksittäisiin ohjausvälineisiin ja kehittämistyölle on ollut tyypillistä, että yhden ohjausvälineen (esim. rahoitus) muuttamisen usein ennakoimattomia seurauksia on pyritty myöhemmin korjaamaan jonkin muun ohjausvälineen avulla. Tarkastushavaintojen mukaan oh-

jauksen kokonaisuutta ei voida pitää läpinäkyvänä. Asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä ei aina ole myöskään käytetty tehokkainta ja tarkoitukseen soveltuvinta ohjausvälinettä.

Tarkastushavaintojen perusteella perusopetuksen säädösohjausta pidettiin varsin toimivana. Perusopetuslaki kohtelee eritaustaisia opetuksen järjestäjiä tasapuolisesti. Keskeiseksi kysymykseksi tarkastuksessa nousi se, miten perusopetuslaki on onnistunut takaamaan perusopetuksen yhdenvertaisuuden koko maassa. Tällä hetkellä suurimpia yhdenvertaisuutta uhkaavia tekijöitä ovat kunnallistaloudellisesta tilanteesta johtuvat opettajien lomautukset ja perusopetuksen tukipalveluiden supistukset. Mainitut uhat saattavat realisoitua ensi vuonna, sillä talousennusteiden mukaan vuosi 2010 on kunnallistaloudelle vielä vaikeampi kuin tämä vuosi. Tarkastusvaliokunnan mielestä ensi vuonna tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että yhdenvertaisuus toteutuu myös heikossa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa.

Lähinnä toiminnan kehittämiseen tarkoitettujen harkinnanvaraisten valtionavustusten käyttö ohjausvälineenä on viime vuosina lisääntynyt. Niiden osuus perusopetuksen rahoituksesta on vuositasolla noin 2 % eli 33 milj. euroa. Nämä hankeavustukset ovat jakautuneet kunnille varsin epätasaisesti. Suuret kaupungit, joilla on omaakin kehittämispotentiaalia, ovat olleet aktiivisimpia hankeavustusten hakijoita. Hankeavustuksista on muodostunut joillekin kunnille liki pysyvä rahoitusmuoto. Sen sijaan ne kunnat, joiden perusopetuksessa olisi kehitettävää, saattavat olla erittäin passiivisia hankerahoituksen hakijoita. Pienten ja heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuudet hyödyntää hankerahoitusta ovat vähäiset, sillä hankkeet sitovat yleensä kunnan vähäisiä henkilöstövoimavaroja ja edellyttävät myös kunnilta omaa rahoitusosuutta hankkeiden toteutukseen.

Perusopetuksen valtionosuusrahoitus on uudistumassa vuoden 2010 alusta, ja sitä koskeva hallituksen esitys (HE 174/2009 vp) on parhailleen eduskuntakäsittelyssä. Esityksen mukaan olennaisin muutos esi- ja perusopetuksessa on aiempaan järjestelmään verrattuna se, että valti-

onosuus ei määräytyisi enää oppilasmäärän perusteella, vaan laskennalliset kustannukset määräytyisivät 6—15-vuotiaiden määrän perusteella. Uudistuksen mukaan sektorikohtaiset valtionosuudet keskitetään valtiovarainministeriön pääluokkaan. Tämä merkitsee sitä, että toiminnallinen ohjaus ja resurssiohjaus eriytyvät eri ministeriöihin.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tulee seurata tarkoin, miten hyvin toiminnallisen ohjauksen ja rahoituksen yhteensovittaminen toteutuu, sillä aiemmat kokemukset toiminnan ohjauksen ja rahoituksen eriyttämisestä ovat osoittautuneet ongelmallisiksi.

Euroopan sosiaalirahaston tukien käyttö

Tarkastusvaliokunnan aiemmat kannanotot

Tarkastusvaliokunta edellytti lausunnossaan (TrVL 2/2008 vp — E 4/2008 vp), että valtion tilinpäätöskertomuksessa tarkastellaan asianmukaisella tavalla rakennerahastotoiminnan ja muun EU-varainkäytön kansallisia tuloksia ja vaikutuksia erilaisten indikaattorien ja yhteenvedojen avulla. Valiokunnan mielestä rakenneohjelmien kansallisen toimeenpanon tärkein kehittämistavoite on ohjelmatyön tulosten ja vaikutusten parantaminen. Lisäksi valiokunta edellytti, että rakennerahastohankkeiden ja ohjelmien tarkastuksessa vahvistetaan laillisuustarkastuksen ohella varainkäytön tuloksiin ja vaikutuksiin liittyvää tarkastusta ja arviointia. Valiokunta totesi hankkeiden olevan pieniä, tavoitteiltaan ja tuloksiltaan varsin vaatimattomia ja hankkeiden hallinnoinnin olevan hajanaista. Hallinnon hajanaisuus on edistänyt päällekkäisten hankkeiden syntyä ja osaltaan lisännyt tehotomuutta.

Maaseudun kehittämisohjelmien osalta tarkastusvaliokunta (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp) piti tärkeänä, että hankkeiden arviointia kehitetään siten, että välittömien työpaikka- ja yritysvaikutusten ohella voidaan arvioida vaikutusten pysyvyyttä. Tuki-toimenpiteiden vaikutusta tulisi myös seurata alueellisella tasolla kaikki kansalliset ja EU-tuet huomioiden. Tämä parantaisi myös projekteissa

ilmoitettujen uusien työpaikka- ja yritystietojen vaikutusten luotettavuutta.

Nykytilanne

Asiantuntijakuulemisessa esitetyn arvion mukaan EU-hankkeiden kansallinen hallintojärjestelmä on monimutkainen ja hankkeiden tulokset vaatimattomia. Raportointi ei ole vieläkaan luotettavaa työpaikka- ja yritysvaikutusten osalta, eikä hankkeiden tosiasialliseen tuloksellisuuteen kiinnitetä riittävästi huomiota.

Tarkastusviraston mielestä hankkeiden käynnistämisen lähtökohtana ei saa olla pelkkä rahan käyttö. Hankkeilla tulee olla selkeät tavoitteet ja myös edellytykset saavuttaa ne. Viranomaisten riskienhallintajärjestelmien on oltava toimivia ja tehokkaita. Hanketta rahoittavan ja valvovan viranomaisen on puututtava esiin tuleviin ongelmiin jo hankkeen aikana.

Tarkastusviraston mukaan kansallisen hallintojärjestelmän monimutkaisuus ja viranomais-toiminnan ongelmat ovat olleet merkittäviä syitä ESR-hankkeiden käynnistämisessä ja toteutuksessa ilmenneisiin epäkohtiin.

Tarkastusviraston ja Euroopan unionin ylimpien tarkastuselinten mukaan nykyinen monimutkainen ESR-hankehallintojärjestelmä ei kykene parhaalla mahdollisella tavalla turvaamaan julkisten varojen vaikuttavuutta ja tehokasta käyttöä. Suomen kaltaisissa nettomaksajavaltioissa tilanne on erityisen pulmallinen. Nykyinen eurooppalainen ja kansallinen EU-varojen hallintomalli on ristiriidassa läheisyysperiaatteen kanssa ja johtaa mm. tehottomaan rahan käyttöön. Tietetyt parannusehdotukset vaativat to-

teutuakseen Euroopan unionin rahoituskehysten ja omia varoja sekä rakennerahastoja koskevien unionin sääntöjen muuttamista, joten se voi tulla kyseeseen vasta seuraavalla ohjelmakaudella. Tarkastusvaliokunnan mielestä merkittävä osa hallinnollisesta monimutkaisuudesta ja niihin liittyvistä kustannuksista on aiheutettu Suomen omilla ratkaisuilla. Niiden poistaminen ja tehokkaamman hankehallinnon luominen tietojärjestelmiseen on kiireellinen tehtävä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ne toimenpiteet, joita Sosiaalili- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa koskevan tarkastuksen johdosta on tehty.

3. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 1—2 edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Ahde /sd	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Klaus Pentti /kesk	Petri Salo /kok
jäs.	Pertti Hemmilä /kok	Kari Uotila /vas
	Sinikka Hurskainen /sd	Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.