

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2011 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä syyskuuta 2011 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen eduskunnalle toiminnastaan 2011 valtiopäiville (K 17/2011 vp).

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Kertomuksessa esitetään tärkeimmät tarkastushavainnot tarkastuksista, jotka ovat valmistuneet elokuun loppuun 2011 mennessä, ja tilintarkastuksista, jotka puolestaan ovat kohdentuneet varainhoitovuoteen 2010. Kertomuksessa korostuvat tarkastushavainnot valtion toiminnan taloudellisuuden ja tuloksellisuuden ohjauksesta ja seurannasta sekä lainsäädännön laadusta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, tuloksellisuustarkastuspäällikkö Hannu Rajamäki, tietojohtaja Jaakko Hamunen, johtava tuloksellisuustarkastaja Vesa Koivunen, johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen, johtava tuloksellisuustarkastaja Eeva Miettinen, johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, johtava tuloksellisuustarkastaja, OTT Kalle Määttä, johtava tulokselli-

suustarkastaja Juho Nurminen, johtava tuloksellisuustarkastaja, VTT Minna Tiili ja johtava toiminnantarkastaja Taina Rintala, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta

- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- finanssineuvos Jarmo Väisänen, valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto
- apulaisosastopäällikkö Arto Kujala ja neuvotteleva virkamies Maija Salo, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäasiainministeriö
- ICT-johtaja Timo Valli, neuvotteleva virkamies Tomi Hytönen ja neuvotteleva virkamies Hannele Savioja, valtiovarainministeriö
- johtaja Matti Väisänen ja tarkastusneuvos Sari Korpimies, opetus- ja kulttuuriministeriö
- liikenneneuvos Riitta Viren ja controller Marja Heikkinen-Jarnola, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Kari Välimäki, finanssineuvos Raimo Jämsén, kehittämisspäälikkö Anne Kallio ja neuvotteleva virkamies Anne-Mari Raassina, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimitusjohtaja Pirjo Pöyhiä, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus — Palkeet
- talousjohtaja Jutta Petäjä, Opetushallitus
- tietohallintopäällikkö Tapani Hämäläinen, Poliisihallitus
- talousjohtaja Pekka Pylkkänen, Tullihallitus
- johtaja Mikael Forss, ryhmäpäällikkö Henna-Mari Mikkola, suunnittelupäällikkö Marina

- Lindgren ja johtava lääkäri Pekka Koivisto, Kansaneläkelaitos
- pääjohtaja Juhani Tervala ja johtaja Timo Hiltunen, Liikennevirasto
 - hallintojohtaja Ritva Kujala, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
 - johtaja Juha Kostiainen, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
 - ylijohtaja Marina Erhola, kehittämisspäällikkö Pia Maria Jonsson, kehittämisspäällikkö Päivi Nurmi-Koikkalainen, tutkimuspäällikkö Anja Noro, osastonjohtaja Päivi Hämäläinen ja osastonjohtaja Markku Pekurinen, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
 - erityisasiantuntija Tero Tyni, erityisasiantuntija, vammaispalvelut Jaana Viemerö ja eriy-

- tyisasiantuntija, vanhuspalvelut Eevaliisa Virnes, Suomen Kuntaliitto
- kehittämisspäällikkö Susanna Hintsala, Kehitysvammaliitto ry
 - varapuheenjohtaja Kari Lehtinen, Tullivirkamiesliitto ry
 - järjestöpäällikkö Terhi Jussila, Vanhustyön keskusliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet sosiaali- ja terveysministeriö ja VR-Yhtymä Oy.

Lausunto

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on tarkastusvaliokunnan pyynnöstä antanut asiasta lausunnon StVL 7/2011 vp, joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Laadukas lainsäädäntö

Valtionaloudellisen päätöksenteon väline

Eduskunta päättää ja vaikuttaa valtionalouteen ja kansantalouden kasvuun pitkälti lainsäädännön kautta. Valtion talousarvion tuloista ja menoista on noin 80 prosenttia vahvasti sisällöltään sidottuja lakiin, ja lainsäädäntö on vahvin yhteiskunnan ohjauskeino. Lainsäädännöllä on rooli hyvinvointivaltion rahoitusperustan varmistamisessa tarvittavan tuottavuuden kasvun ja monien hallitusohjelmassa asetettujen finanssi- ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumisen mahdollistajana.

Tarkastusviraston havaintojen perusteella onnistuneissa tuottavuuden kehittämishankkeissa on toteutettu toimintatapojen ja prosessien uudistuksia samalla, kun on otettu käyttöön tieto- ja viestintätekniikan (ICT) mahdollisuudet. Erityislainsäädännössä säädetään usein yksityiskohtaisesti, osin vanhentuneesti ja hallinnonaloittain eriytyneesti käsiteltävistä tiedoista, rekistereistä ja tietoprosesseista. Silloin on myös

lainsäädännöllä luotava edellytyksiä tuottavuuden parantamiselle. Esimerkiksi verohallinnon, tullin ja oikeusministeriön hallinnonalan onnistuneissa tuottavuushankkeissa lainsäädännön uudistaminen ja tarkistaminen on tarkastusviraston mukaan ollut tärkeä osa tuottavuustyötä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että lainsäädäntöpolitiikan keinoin mahdollistetaan tuottavuuden kehittäminen ja ajanmukaisen, hyvän hallinnon periaatteille rakentuvan suomalaisen informaatiohallinnon luominen. Tämä näkökulma tulee ottaa huomioon jatkossa mm. kunta- ja palvelurakenteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja rakenneuudistuksissa kokoamalla yleis- ja erityislainsäädäntö johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Tämä edellyttää, että lainvalmisteluun osoitetaan riittävät voimavarat ja ne kohdennetaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti.

Kun lainvalmistelu on laadukasta, voi eduskunta ylimpänä valtioelimenä keskittyä lakiesitysten sisällölliseen arviointiin. Tarkastusviraston mielestä eduskunnan valiokunnat voivat merkittävästi edistää paremman sääntelyn näkökulmaa kysymällä ja arvioimalla omalla toimialallaan sääntelyn ja lainsäädäntöpolitiikan ko-

konaisuutta sekä paremman sääntelyn periaatteiden toteutumista yksittäisissä esityksissä.

Havainnot lainsäädännön laadun ongelmista

Tarkastusvirasto on arvioinut lainsäädännön laatua vuoden aikana valmistuneiden kuuden tarkastuksen perusteella. Tarkastukset ovat koskeneet uusiutuvia energiamuotoja, vanhuspalveluita, säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointia, sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeiden toteuttamista, ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää ja vammaispalveluja. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota lakien oikeustilan yhdenmukaisuuden edellytyksiin, tulkinnanvaraisuuteen, sääntelyvaihtoehtojen ja sääntely-yhdistelmien arvioimiseen, oikeudellisten velvoitteiden vaikuttavuuteen sekä vaikutusarviointien käyttöön lainsäädäntötyössä.

Tarkastusvirasto pitää huolestuttavana, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevaa asetusta eli asiakasmaksuasetusta ole sovellettu vanhus- ja vammaispalveluja koskevien tarkastushavaintojen perusteella yhdenmukaisesti eri kunnissa. Erityisiä ongelmia on aiheutunut siitä, mitä tilapäisellä asiakkuudella tarkoitetaan. Tällä on olennainen merkitys asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta, koska asiakkaan määrittäminen tilapäiseksi tai säännölliseksi vaikuttaa siihen, mitä asiakas maksaa palveluistaan. Säännöllisen kotihoidon piirissä olevat asiakkaat ovat puolestaan saaneet maksamiaan asiakasmaksuja vastaan erilaisen määrän palveluja sen mukaan, mikä heidän asuinpaikkakuntansa on. Lisäksi tukipalvelumaksut vaihtelivat melkoisesti. Tarkastusviraston mukaan sääntelyä on tarpeen täsmentää oikeustilan yhdenmukaisuuden parantamiseksi. Jotta asiakasmaksujen yhdenvertaisuutta voidaan asianmukaisesti arvioida, on maksujen eri kunnissa oltava vertailtavissa olevia. Tämä ei toteudu, jos esimerkiksi osassa kunnista tukipalvelumaksut sisältyvät kuukausimaksuun erittelemättöminä, mutta osassa kunnista niistä kannetaan erillinen tukipalvelumaksu. Tarkastusvirasto edellyttää asiakasmaksuilta sellaista läpinäkyvyyttä, että asiakkaat voivat päätellä, mistä eris-

tä maksu on kokonaisuudessaan muodostunut, ja ehdottaa sääntelyn täsmentämistä.

Myös laillisuusvalvojan huomiot asiakasmaksujen epäkohdista ovat pitkälti samansuuntaisia tarkastusviraston kanssa. Laillisuusvalvojan mukaan monimutkainen muutoksenhakumenetely oikaisuineen ja valituksineen aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia niin asiakkaille kuin koko järjestelmälle. Asiakasmaksuista ei myöskään aina tehdä päätöstä, jolloin muutoksenhaku ei ole mahdollista. Kun laillisuusvalvojan työssä kyse on yksittäisen tapauksen ratkaisemisesta, ei siinä ole mahdollista tehdä kattavasti havainnot kuntien välisistä eroista ja eriarvoistumisesta. Laillisuusvalvojan työssä on noussut esille mm. kysymys kunnallisten maksujen perimisen oikeutuksesta koskien alaikäisiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valiokunnalle antamassaan kirjallisessa lausunnossa todennut, että hallitusohjelman mukaan asiakasmaksujärjestelmän kehittämistä jatketaan, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon maksut eivät muodostuisi palvelujen käytön esteeksi. Maksukattoja yhdistetään ja uudistetaan. Tavoitteena on luoda terveydenhuollon yhtenäinen maksukattojärjestelmä yhdistämällä kunnallisen terveydenhuollon maksukatto ja lakisääteisen sairausvakuutuksen lääkekustannusten enimmäisvuosiomavastuuosuus. Yhtenäisen maksukaton käyttöönotto edellyttää toimeenpanoon soveltuvaa sähköistä tietojärjestelmää. Lisäksi maksuja tullaan uudistamaan siten, että kunnan järjestämistä palveluista oleviin asumispalveluihin säädetään valtakunnallisesti yhdenmukaiset asiakasmaksujen määräytymisperusteet, yhtenäistetään tehostetun palveluasumisen maksut, säädetään niin sanottu vähimmäiskäyttövara ja kootaan sosiaali- ja terveydenhuollon maksusäännökset samaan lakiin maksujärjestelmän läpinäkyvyyden parantamiseksi. Tarkastusvaliokunnan mielestä uudistus on välttämätön ja kiireellinen kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen vuoksi, ja valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitusohjelma tältä osin toteutetaan kiireesti. Tätä asiakokonaisuutta käsitellään myös jäljempänä mietinnössä kohdassa Vammais- ja vanhuspalvelut.

Tarkastusvirasto on todennut kertomuksessaan, että oikeudellisen sääntelyn tulkinvaraisuus aiheuttaa myös valtiontalouteen lisäkustannuksia esimerkiksi, kun epäselviä säädöksiä joudutaan täsmentämään. Tarkastusviraston havainnot perustuvat tehtyihin tarkastuksiin, kuten vammais- ja vanhuspalveluihin. Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esille syksyllä 2011 eduskunnalle annetun hallituksen esityksen (HE 31/2011 vp), joka koski Euroopan rahoitusvakuusvälinettä koskevaa puitesopimuksen voimaansaattamista ja sen muuttamista.

Perustuslakivaliokunta joutui ottamaan asian uudestaan selvityksen kohteeksi, asiaa on käsitelty monissa eduskunnan valiokunnissa (SuV, PeV, VaV, TaV, TrV) ja täysistunnossa, käyty vuoropuhelua eduskunnan ja hallituksen välillä, kuultu lukuisia asiantuntijoita jne. Lopputulemana valtiovarainministeriötä vaadittiin antamaan eduskunnalle perusteellinen selvitys Suomen kokonaisvastuista euromaiden velkakriisiin liittyen. Selvityksessä tulee myös huomioida valtion, Suomen Pankin ja yksityissektorin vastuut sekä vakuusjärjestelyyn sisältyvät kokonaisvastuut ja sen eri komponentit, kuten täyte-takaus, kulut ja korot.

Tulkinvaraisuus tuli esiin, kun hallituksen esityksessä takausvastuun enimmäismäärä esitetään kuvaamalla sen velkapääoman määrää, johon takaus liittyy. Sitten on käynyt ilmi, että takaus kattaa ERVV:n puitesopimuksen mukaan asianomaiseen velkakirjaan liittyvät korot ja kulut, minkä vuoksi annettujen oikeudellisten sitoumusten mukainen laskennallinen ja tosiasiallinen vastuumäärä on huomattavasti korkeampi kuin velan nimellisarvo. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 14/2011 vp) ei voi tulla muuhun johtopäätökseen, kuin että hallituksen esitys on laadittu tavalla, josta on voinut saada virheellisen kuvan Suomen valtion vastuiden laajuudesta. Siksi perustuslakivaliokunnan mielestä oikeustilaa on tarpeen selventää siinä yhteydessä, kun ERVV:n takausmenettelyä mahdollisesti kehitetään, tai uudella hallituksen esityksellä.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt myös huomiota vaikutusarviointien puutteellisuuteen ja

todennut, että lakien vaikutusarvioinnit on tehtävä mahdollisimman huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti. Ennakkoon tehdyn vaikutusarvioinnin on oltava kokonaisvaltainen arvio, jossa kaikki olennaiset vaikutukset ovat mukana, vaikkakin vaikutusten ennakointi voi olla hankalaa. Jo hankkeen suunnittelussa tulee huomioida, miten vaikutukset arvioidaan, ja varata tähän myös voimavarat. Tarkastusvirasto on korostanut tarvetta laajojen lainsäädäntöhankkeiden jälkiseurannan organisointiin, jossa tulee kiinnittää erityistä huomiota tavoitteiden saavuttamisen luotettavaan arviointiin. Valtakunnalliset tilastotiedot ja kuntien toteumatiedot eivät tarkastushavaintojen mukaan ole vastanneet toisiaan, joten tilastoinnin kehittäminen samoin kuin systemaattisempi tutkimustiedon hyödyntäminen ovat avainasioita.

Lainvalmistelun ohjaus ja laadun turvaaminen

Lainvalmistelun puutteet ovat olleet edellisellä vaalikaudella 2007—2010 usein esillä, ja myös puhemies kiinnitti tuolloin huomiota hallituksen esitysten heikkoon tasoon, jopa lainsäädäntötek-nisissä kysymyksissä. Koko 2000-luvulla on myös toteutettu merkittäviä kehittämishankkeita niin lainvalmistelun parantamiseksi kuin laajemminkin paremman sääntelyn periaatteiden toteuttamiseksi. Muun muassa on laadittu yhte-näisiä vaikutusarviointeja koskevat ohjeet, on toteutettu paremman sääntelyn toimintaohjelma ja viimeisimpänä on meneillään Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke. Tarkastusviraston mielestä Suomessa onkin hienoja periaatteita ja ohjeita sekä kunnianhimoisia ohjelmia, mutta niiden toteuttaminen lainvalmistelun arjessa jää usein vajavaiseksi.

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke on oikeusministeriön hanke, joka käynnistyi vuonna 2010 ja jatkuu vuoden 2012 loppuun. Hankkeen tavoitteena on parantaa lainvalmistelun laatua ja tuottavuutta kehittämällä uusia konkreettisia toimintamalleja. Hanke toteutetaan yhteistyössä Sitran kanssa, ja siinä on ollut pilottiministeriöinä mukana sosiaali- ja terveys-, ympäristö-, työ- ja elinkeino- sekä oikeusministeriö. Hankkeessa

on kehitetty lainvalmisteluprosessin ideaalimali, joka on kuvaus hyvien käytäntöjen mukaisen lainvalmistelun työvaiheista ministeriössä. Siinä korostetaan asioiden huolellista selvittämistä, valmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumista, ministeriön virkamiesjohdon vastuuta ja oikea-aikaista poliittista päätöksentekoa. Mallissa ei ole kuvattu yksityiskohtaisesti ministeriökohtaista vaihtelua vastuunjaossa ja erityyppisissä hankkeissa. Suositeltavana on kuitenkin pidetty, että hankkeita ei valmistella vain yhden virkamiehen virkatyönä, vaan päävastuullisen virkamiehen tukena on aina useista virkamiehistä koostuva valmistelutiimi. Hankkeessa on valmistunut myös malli lainsäädäntöpolitiikan ohjauksesta, ja siinä korostetaan valmistelun yhteensovittamista ministeriöiden kesken ja lainvalmistelun tukemista valtioneuvoston yhteisten palvelujen avulla. Myös tarkastusvaliokunnan mielestä säädösvalmistelussa on oleellista vahvistaa ministeriöiden keskinäistä yhteistyötä ja eri näkökulmien yhteensovittamista.

Hallitusohjelman mukaan ehdotetut lainvalmisteluprosessin menettelytavat otetaan käyttöön, paremman sääntelyn toimintaohjelmaa jatketaan ja lainsäädäntöpolitiikkaa toteutetaan lainsäädäntösuunnitelman avulla. Hallitus vahvisti 5. lokakuuta 2011 hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman ja siihen sisältyvien kärkihankkeiden lainsäädäntösuunnitelman, jossa näitä hyvän lainvalmisteluprosessin menettelytapoja erityisesti noudatetaan. Näitä ovat mm. mielenterveyslain uudistaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva lakiuudistus, vanhuspalvelulaki, kuntalain kokonaisuudistus, harmaan talouden torjuntaan liittyvät lainsäädäntömuutokset, ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus ja hankintalain uudistaminen.

Oikeusministeriö on vastannut valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010 eduskunnan kannanottoon (EK 30/2010 vp), jossa eduskunta on edellyttänyt, että hallitus kohdentaa lainvalmisteluun aiempaa enemmän voimavaroja lainsäädännön laadukkuuden turvaamiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä oikeusnor-

mien määrään, säädöshuoltoon ja paremman sääntelyn periaatteisiin sekä vaikutusarviointien tekemiseen ja lainsäädännön tasapuolisuuteen kohderyhmille. Oikeusministeriö on kertonut käynnistäneensä Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen ja todennut lisäksi, että kehittämistavoitteet ovat niin laajakantoisia, että merkittävää edistystä ei voi tapahtua vain yhden vaalikauden aikana. Ministeriöiden suuntaa-antavien arvioiden perusteella kansallisen lainsäädännön valmisteluun on käytetty keskimäärin seitsemän prosenttia henkilöstön työpanoksesta. Suomen säädöskokoelmassa julkaistiin vuonna 2009 1 853 säädöstä, jotka olivat sivumäärältään 7 638. Nämä luvut olivat suurempia kuin kertaakaan aikaisemmin. Vuoden 2010 luvut olivat 1 424 säädöstä ja 4 731 sivua eli viime vuosien tavanomaista tasoa.

Tarkastusvaliokunnan mielestä uudet toimintatavat ja tavoitteet korostavat lainsäädännön valmistelua kokonaisuutena ja johtamista. Ne edellyttävät osin uudenlaisia työtapoja niin säädösjohtamisessa kuin -valmistelussa ja ulottuvat myös hallituksen työskentelyyn ja ministeriöiden välisiin rajoihin. Valiokunnan käsityksen mukaan lainvalmistelun resursointia tulee vahvistaa. Vahvistaminen on mahdollista suuntaamalla olemassa olevia resursseja uudella tavalla, hyödyntämällä tiimityöskentelyä, oppimalla jakamaan tietoa ja siirtämällä asiantuntemusta yksikkö- ja hallinnonalarajat ylittäen säädöshankkeiden tarpeiden mukaisesti sekä huomioimalla henkilöstöriskit. Valiokunta näkee valtion keskushallintoa koskevan uudistamishankkeen avaavan mahdollisuuksia ministeriöiden välisen raja-aitojen purkamiseen ja yhteistyön lisäämiseen.

Valiokunta edellyttää, että hallitus seuraa, mitä käytännön vaikutuksia Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen toimintatavoilla on saavutettu lainvalmistelun laadun ja tuottavuuden parantamiseksi sekä millä tavoin lainvalmistelun voimavaroja on vahvistettu, ja raportoi tuloksista eduskunnalle keväällä 2013 valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Valtion tuottavuusohjelma

Tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään (TrVM 8/2010 vp — K 20/2010 vp), että nyky-muotoista, kokonaistuottavuutta huonosti edistävä tuottavuusohjelmaa ei tule enää jatkaa seuraavalla hallitus- ja kehyskaudella. Jo aiemmin valiokunta totesi (TrVM 5/2009 vp — K 15/2009 vp), että valtion tuottavuusohjelman ja yleensä julkisen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa on voimakkaammin kiinnitettävä huomiota kokonaistuottavuuteen, toiminnan taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus huomioiden. Valiokunta piti samalla tarpeellisena, että kestävä tuottavuuden tavoittelu koskee myös kuntataloutta ja kuntien toimintaa, jossa pääosa julkisista palveluista tuotetaan.

Valtionvarainministeriössä on valmisteilla tuottavuusohjelman korvaava vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma, joka julkistettaneen keväällä 2012 seuraavan kehyspäätöksen yhteydessä. Tarkastusvaliokunta pitää uuden ohjelman valmistelua mahdollisuutena painottaa jatkossa tuottavuuden tavoittelussa kokonaistaloudellista näkökulmaa koko julkinen sektori huomioiden.

Tuottavuusohjelmassa on tarkastusten perusteella havaittu useissa yhteyksissä puutteita tuottavuutta kuvaavissa tiedoissa. Tuottavuuden mittaamista koskevan tarkastusviraston erilliselvityksen mukaan tuottavuuden muutoksen todentaminen ei ole yleensä kovin hyvin onnistunut. Valiokunta pitää tärkeänä, että tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamiseksi löydetään nykyistä parempia menetelmiä.

Palvelukeskukset

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon kokonaisuudistus aloitettiin v. 2004, ja valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) käynnisti toimintansa 1.1.2010. Palvelukeskus perustettiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle hallinnollisesti yhdeksi, useissa toimipisteissä toimivaksi virastoksi yhdistämällä oikeus-, puolustus- ja sisäasiainhallinnon sekä Valtiokonttorin palvelukeskukset. Valtioneuvoston linjausten mukainen tavoite hallinnon-

alojen siirtymisestä palvelukeskuksen asiakkaaksi vuoden 2009 loppuun mennessä ei ole toteutunut. Palkeiden tehtävänä on edistää julkishallinnon toimivuutta tuottamalla talous- ja henkilöstöpalveluja kustannustehokkaasti. Palveluja kehitetään yhteistyössä asiakkaiden kanssa. Palkeilla on tällä hetkellä asiakkaina noin 100 budjettivaltioon kuuluvaa ministeriötä, virastoa, laitosta ja rahastoa. Henkilöasiakkaina Palkeilla on lähes 88 000 palkansaajaa.

Tarkastusvaliokunta on tehnyt jo aiemmin huomioita (TrVM 5/2009 vp — K 15/2009 vp) sisäasiainhallinnon palvelukeskusta koskeneen tarkastusviraston tarkastuksen perusteella. Mietinnössä todettiin, että palvelukeskus oli pystynyt tehostamaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutuotannon tuottavuutta ja palvelut oli pystytty tuottamaan taloudellisesti, mutta asiakasvirastojen säästötavoitteet olivat toteutuneet kuitenkin heikosti. Asiakasvirastoille oli jäänyt paljon taloushallintoon liittyviä tehtäviä, koska niitä ei aina ollut siirretty kokonaisuudessaan palvelukeskukselle. Prosessien sähköistämisestä huolimatta tietoa välitettiin edelleen manuaalisesti tarpeettoman paljon. Ministeriöiden ja virastojen taloushallintoa sekä sisäistä valvontaa ja tarkastusta ei ollut kyetty riittävässä määrin uudistamaan. Lisäksi havaittiin, ettei saavutettuja hyötyjä aina seurattu.

Opetushallitus

Opetushallituksen kirjanpitoyksikkö siirtyi Valtiokonttorin palvelukeskuksen (nykyinen Palkeet) asiakkaaksi 1.1.2009. Palvelukeskukset yhdistyivät 1.1.2010, jolloin toimintansa aloitti Palkeet. Yhdistymisprosessin aikana ei ollut mahdollista panostaa asiakasprosessien laadunvalvontaan ja kehittämiseen eikä henkilöstön kouluttamiseen. Henkilöstön suuri vaihtuvuus on ollut esteenä asiakaskohtaisen tuntemuksen vahvistumiselle. Asiakasvirastojen asiantuntijoiden aikaa kuluu edelleen palvelukeskuksen asiantuntijoiden perehdyttämiseen.

Palvelukeskusasiakkuuteen liittyen ongelmia ja lisätyötä on aiheuttanut se, että vaikka jokin tehtävä on määritelty palvelukeskuksen vastuulle, niin Opetushallitus joutuu kuitenkin varmis-

tamaan ja vastaamaan prosessien tuotosten laadusta. Ongelmia syntyy, kun palvelukeskuksen vastuulla olevassa tehtävässä on laatupoikkeamia ja niistä aiheutuu sekä asiakasvirastolle että asiakasviraston asiakkaille ongelmia. Asiakasviraston on pystyttävä varmistamaan paitsi oman toimintansa laatu myös Palkeiden tekemän työn laatu.

Opetushallituksen mielestä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut eivät ole laadukkaampia kuin aiemmin. Pääosin palvelut on pystytty pitämään entisellä tasolla, mutta osassa palveluita on tapahtunut jopa merkittävää heikentymistä aiempaan verrattuna. Ongelmat ovat erityisen suuria henkilöstöhallinnossa, jossa kirjanpidon ja maksuun menevien aineistojen sisällöissä on merkittävästi aiempaa enemmän virheitä. Virheet syntyvät pääosin tallennusvirheistä.

Palvelukeskusmuutokseen liittyvien tuottavuusvaikutusten arviointi tehtiin vuosien 2005 ja 2009 toteutumatietojen perusteella. Seurantavuosien välillä on tapahtunut kaksi merkittävää muutosta, joita ovat siirtyminen sähköisiin prosesseihin ja siirtyminen palvelukeskuksen asiakkaaksi. Opetushallituksen mukaan prosessien tehokkuuteen, yhdenmukaisuuteen ja selkeyteen liittyvät muutokset olivat jo toteutuneet sähköisten prosessien myötä ennen palvelukeskusasiakkuutta.

Palveluiden tuottaminen maksaa palvelukeskuksessa enemmän kuin aiemmin itse tuotettuna. Pääosa lisäkustannuksista syntyy siitä, että asiakasvirastot rahoittavat palvelukeskuksen hallintoa ja muita yhteisiä menoja suhteellisenä osuutena yhteiskustannuksista. Lisäkustannuksia syntyy myös siitä, että palvelukeskus on kohdentanut tehtävien hoitamiseen enemmän henkilöstöä kuin asiakasvirastot ennen asiakkuutta.

Palkeisiin siirtyneen työn tilalle on tullut erilaisten lomakkeiden täyttämistä henkilöstö- ja palkkahallinnossa, koska asiakasvirastot eivät voi enää itse tallentaa tietoja järjestelmään, vaan tiedot toimitetaan palvelukeskukseen lomakkeilla, joista Palkeiden asiantuntijat tallentavat ne järjestelmään. Sekä talous- että henkilöstöhallinnon asiantuntijoilla on aiempaa enemmän eri-

laisia virheistä johtuvia selvitys- ja korjaustehtäviä.

Palvelukeskusasiakkuuden sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden laadun ja tehokkuuden parantamiseksi tarvitaan kehittämistyötä sekä asiakasvirastossa että palvelukeskuksessa. Palvelukeskusasiakkuudelle asetetut tuottavuustavoitteet saavutetaan vasta sitten, kun palvelukeskusprosessit toimivat yhdenmukaisesti kaikissa asiakasvirastoissa ja palvelukeskuksen henkilöstöllä on riittävä osaaminen. Lisäksi palvelukeskuksen tulisi vahvistaa asiantuntijuuteen perustuvaa ohjausotetta asiakkuusprosesseissaan. Kieku-järjestelmän käyttöönotto luo asiakasvirastoille ja palvelukeskukselle edellytykset yhdenmukaiselle, tehokkaalle ja laadukkaalle toimintamallille. Muutos edellyttää yhteisiä ja laadukkaita toimintamalleja, joihin kaikki ovat valmiita sitoutumaan. Tavoitteena on, että Opetushallituksen kirjanpitoyksikkö ottaa Kieku-järjestelmän käyttöön 1.6.2013.

Tulli

Tulli aloitti asiakkuuden talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa loppuvuodesta 2007. Valtionhallinnon yhteisen talous- ja henkilöstöjärjestelmän Kiekun myötä Palkeitten tarjoamat palvelut tulevat kaikin osin Tullin käyttöön.

Palkeet veloittavat palveluistaan palvelumaksun, joka kattaa sekä välittömän työpanoksen että kaikki välilliset kustannukset. Tullihallituksen mukaan palvelumaksujen kattaminen ilman menojen kasvua edellyttää, että virasto vähentää vastaavan määrän henkilötyötä kuin Palkeille on siirretty ja myös vastaavalle työpanokselle koituvat välilliset kustannukset. Tämä ei ole Tullin kohdalla toteutunut.

Jos tulli olisi itse tehnyt v. 2010 Palkeiden tekemän henkilötyön, kustannukset olisivat olleet n. 154 000 euroa pienemmät Palkeiden velottamaan palvelumaksuun verrattuna. Vastaavasti v. 2011 tullin itsensä tekemänä työ olisi ollut n. 298 000—434 000 euroa halvempi. Vuoden 2011 alusta tapahtunut Palkeitten hinnoittelumuutos henkilötyömääräpohjaisesta veloituksesta suoritepohjaiseen veloitukseen on nosta-

nut tullin maksamia palvelumaksuja merkittävästi. Tullihallituksen vaikutelma on, että tehokkaimmin prosessinsa järjestäneet virastot maksavat palveluista aiempaa enemmän.

Virastojen ja Palkeitten väliset työprosessit vaativat Tullihallituksen mukaan hiomista, koska tullissa Palkeille siirretyistä henkilöstöhallinnon tehtävistä ei ole vapautunut samaa määrää henkilötyötä kuin Palkeet niihin käyttävät. Työprosesseissa ja työnjaossa on kipukohtia, jotka aiheuttavat päällekkäistä työtä.

Tullihallitus arvioi prosessien kehittyvän uuden Kieku-järjestelmän käyttöönoton myötä. Tulli on suhtautunut myönteisesti palvelukeskuksen käyttöönottoon ja tukenut sitä sen luomisvaiheessa. Tullihallituksen mukaan toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden osalta vaikutukset ovat olleet tähän mennessä miinusmerkkisiä. Myös Tullivirkamiesliitto on huolissaan syntyneistä ylimääräisistä kustannuksista ja niiden vaikutuksista tullin muuhun toimintaan.

Tarkastusvaliokunnan mielestä jatkossa tulee kiinnittää erityistä huomiota palvelukeskusprosessien tehostamiseen. Palvelukeskuksen siirtymävaiheen ongelmat ovat olleet ennakoimattomia, osin hyvin vakavia ja aiheuttaneet asiakasvirastoille lisäkustannuksia ja palvelujen heikennyksiä. Tarkastusvaliokunta katsoo, ettei palvelukeskukselle asetettuja tuottavuus- ja laatutavoitteita ole toistaiseksi saavutettu eikä palvelukeskuksen asiakkaille aiheutunutta kustannusten nousua voida pitää hyväksyttävänä. Valiokunnan mielestä tähän on saatava pikainen muutos, ja valiokunta tulee seuraamaan tuottavuus- ja laatutavoitteiden toteutumista.

Valtion tärkeiden tehtävien hoito

Tarkastusten mukaan Opetushallituksen valtionosuus- ja valtionavustusprosessien valvonta- ja tarkastusvaihe on heikosti resursoitu. Henkilöstön vähentäminen on heikentänyt valtionosuuksien myöntämistä edeltävien tietojen tarkastamiskapasiteettia. Kyse on myös siitä, ettei lähtökohtaisesti vähäistä tarkastuskapasiteettia ole pystytty vahvistamaan, vaikka valtionavustuspuolella myönnettävät määrät ovat kasvaneet, ja valtionosuuspuolella tarkastustarpeita on ilmen-

nyt aiempaa enemmän. Varsinkin oppisopimus-koulutuksen valtionavustuksissa on todettu väärinkäytöksiä, joista osa on ollut euromäärältään huomattavan suuria.

Opetushallituksen asiantuntijavirkkojen vähentyminen on johtanut siihen, että Opetushallituksen työtä teetetään paljon verkostoissa. Joitakin valmistelun osia ostetaan hankintoina tai ohjataan valtioavustuksia sellaiseen työhön, joka kuuluisi Opetushallituksen tehtäväksi. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että valtionavustuksia ei tule käyttää hankinnanluonteisissa tilanteissa. Lisäksi Opetushallituksen on syytä kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstön vähentäminen ei johtaisi siihen, että asiantuntemuksen ostaminen ulkopuolelta tulee kalliimmaksi kuin vastaavan työn teettäminen viraston omana työnä on aiemmin maksanut. Riskinä tulevaisuudessa on myös se, että asiantuntemuksen rekrytointi tulee yhä vaikeammaksi, ja henkilöstön vaihtuvuus on riski osaamisen siirtämisen kannalta.

Tullia koskevassa tarkastuksessa havaittiin henkilöstövähennyksiin liittyviä riskejä. Euroopan unionin sisäraja Suomesta Viron kautta kaikkiin Baltian maihin on erityinen rikollisen toiminnan väylä. Kun Rajavartiolaitos ei ole enää tarkastamassa passeja Suomen ja Viron rajalla Schengen-sopimuksen mukaisesti, on etsintäkuulutettujenkin kiinniottaminen tullin valvouden varassa.

Pääasiassa tullivalvonnan tehtävänä on kuitenkin poimia ja tarkastaa matkustajavirroista etukäteen profiloidut kohteet. Käytännössä partio ei ehdi samankaan lautan kaikkiin profiloituihin kohteisiin. Mikäli vuorovahvuudet voitaisiin pitää suurempina, partiot voisivat paremmin jakaantua profilointien mukaisesti.

Henkilöstövaje on alkanut vaikeuttaa myös läpivalaisutoimintaa. Valvonnan uskottavuuden kannalta on tärkeää, että läpivalaisu on käytössä saman ajan kuin tullitoimipaikka on auki. Tästä on kuitenkin jouduttu tinkimään. Konkreettisimmin resurssivaje valaisutoiminnan tehokkaan käytön esteenä on tullut esiin Helsingin Meritul- lin alueella, jossa on käytössä kiinteä rekkojen läpivalaisulaite. Investointitehokkuuden näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että usei-

den miljoonien eurojen arvoisia läpivalaisulaitteita ei voida hyödyntää täysimääräisesti.

Tullin riskinä henkilöstövähennysten takia on myös se, että sisäisen turvallisuuden kannalta haitallisiin ilmiöihin ei pystytä riittävässä määrin puuttumaan. Riittävä ja uskottava valvonta on tärkeää erityisesti tullin fiskaalisen tehtävän osalta. Verotukseen kuuluu olennaisena osana valvonta. Jos tullivalvonta ei ole uskottavaa, harmaan talouden toimintaedellytykset paranevat.

Poliisin ja syyttäjän tietojärjestelmät

Poliisin ja syyttäjän yhteistyötä koskevan tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko poliisin ja syyttäjän yhteistyö vastannut tutkinta- ja oikeusprosessin yleisiä lyhentämis- ja tehostamistavoitteita (VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 226/2011). Tarkastus osoitti, että käsittelyä ja prosesseja voidaan nopeuttaa ja työn laatua parantaa muun muassa kehittämällä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten tietojärjestelmiä ja niiden muodostamaa kokonaisuutta.

Poliisihallinnon sekä syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen tietojärjestelmät ovat monin osin vanhentuneet ja yhteen toimimattomat, ja ne edellyttävät uudistamista. Kummallakin hallinnonalalla on käynnistynyt tietojärjestelmien laajamittainen kehittämistyö. Sisäasiainhallinnossa on meneillään poliisiasiain tietojärjestelmien kokonaisuudistushanke (VITJA), jonka tehtävänä on tuottaa mm. turvallisuus- ja oikeusviranomaisten toimintaprosesseja tehostava ja yhtenäistävä tietoturvallinen järjestelmäkokonaisuus. Oikeushallinnossa on vastaavasti vireillä syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten tietojärjestelmähanke (AIPA), jonka eteneminen on sidottu poliisin tietojärjestelmien kehittämiseen. Lisäksi valmisteilla on tuomioistuinlaitoksen rikostuomiosovellus (Ritu), jonka on tarkoitus tuottaa tietoja myös poliisin käyttöön.

Tietojärjestelmien välille on tavoitteena rakentaa rajapinta, joka mahdollistaa järjestelmiin sisältyvien tietovarantojen sujuvan käytön eri viranomaisten välillä. Oikeusministeriön, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten edustajia on ni-

metty laajasti mukaan VITJA-hankkeen eri työryhmiin, jotta tarvittavat asiat otetaan huomioon koko rikosasioiden käsittelyketjussa. Kaikkien näiden hankkeiden suunnittelu ja toteutus tapahtuu lähes samanaikaisesti vuoteen 2015 mennessä.

Valiokunta toteaa, että oikeus- ja sisäasiainhallinnon viranomaiset uudistavat tietojärjestelmiään laajasti ja lähes yhtä aikaa. Valiokunnan mielestä tilanne on mitä otollisin oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen tietojärjestelmän suunnittelulle ja käyttöönotolle. Valiokunta kiinnittää huomiota vuonna 2010 säädettyyn ja vuoden 2014 alusta voimaantulevaan uuteen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöön (LaVM 44/2010 vp — HE 222/2010 vp). Yhtenä syynä voimaantulosäännökselle oli uuden tietojärjestelmän samanaikainen valmistuminen. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että uusi tietojärjestelmä tukee ja mahdollistaa kansalaisten perusoikeuksien ja sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisen lainsäädännön voimaantulon. Valiokunta edellyttää, että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Hallintovaliokunta on poliisilain käsittelyn yhteydessä pitänyt tärkeänä, että tuomioistuinten rikosasioiden käsittelyjärjestelmän ja VITJAn yhteensopivuudesta huolehditaan. Tällä tavoin voidaan tehostaa koko oikeusketjun toimintaa. Hallintovaliokunta kiirehtii lakivaliokunnan tavoin poliisin tietojärjestelmä uudistuksen toteutusta ja pitää välttämättömänä, että sen rahoitus turvataan (HaVM 42/2010 vp — HE 224/2010 vp).

Sisäasiainhallinnossa poliisin tietojärjestelmän kehittämistyö on edennyt oikeushallintoa jonkin verran nopeammin ja myös hankerahoitus on ollut riittävä. Hankkeen kokonaisbudjetti on noin 25 miljoonaa euroa. Oikeushallinnossa puolestaan määrärahojen myöntämisen edellytyksenä on tietojärjestelmän hyötyjen ja kustannusten arviointi, jota valtiovarainministeriö on

edellyttänyt. Tietojärjestelmähankkeiden rahoitus edellyttää uuden tietohallintolain (634/2011) mukaista kustannus-hyötyarvion tekemistä, jotta tietojärjestelmien uudistamisesta saadaan tavoiteltu hyöty. AIPA-hankkeen määrittelytyöhön on vuodelle 2011 ollut yhden miljoonan euron määräraha. Hanke sisältyy hallitusohjelmaan, mutta vuodelle 2012 ja siitä eteenpäin ei hankerahoitusta ole vielä hyväksytty. Lakivaliokunnan esittämän arvion mukaan hankkeen kokonaiskustannukset tulevat olemaan noin 10–15 miljoonaa euroa (LaVL 17/2011 vp — VNS 1/2011 vp). Uudistuksen toteuttamiseksi lakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että kehitystyölle osoitetaan sen vaatima rahoitus myös tulevina vuosina (LaVL 13/2010 vp — HE 126/2010 vp).

Poliisin ja syyttäjän yhteistyössä on tärkeää paitsi yhteisten tietojärjestelmien käyttöönotto myös käytännön viranomaisyhteistyön sujuvuus ja toiminnan jatkuva parantaminen. Erityisesti rajat ylittävän rikollisuuden ja harmaan talouden torjumisessa myös kansainvälisellä yhteistyöllä on suuri merkitys. Viranomaisyhteistyön käytännön kehittämisessä tulisi huomioida eri ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen tulohjaus ja tulostavoitteiden yhteensovittaminen, jotta yhteistyötä ja yhteisiä toimenpiteitä voidaan kohdistaa tehokkaasti rikostorjuntaan.

Oikeudenkäynnin kokonaiskestoissa otetaan tuomioistuinkäsittelyn lisäksi huomioon esitutkintaan ja syyteharkintaan kuluva aika. Suomi on viime vuosina saanut kymmenittäin huomautuksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta viivästyneistä oikeudenkäynneistä. Syyttäjien ja yleisten tuomioistuinten tieto- ja asianhallintajärjestelmissä on nykyisin merkittäviä puutteita. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että kyseisten järjestelmien kehittämiselle osoitetaan riittävät voimavarat, sillä ajanmukaisten ja tehokkaiden tietojärjestelmien avulla voidaan muun muassa seurata oikeudenkäyntien käsittelyaikoja nykyistä paremmin (LaVL 6/2010 vp — VNS 2/2010 vp).

Tarkastusvaliokunta pitää kansalaisen oikeusturvan kannalta keskeisenä asioiden käsittelyaikojen seurantaan sähköisesti siten, että prosessin

kokonaiskäsittelyyn kulunut aika on helposti saatavilla. Tällä hetkellä viranomaisten käsittelyaikoja koskevat tiedot ovat useissa eri järjestelmissä, jolloin kokonaiskäsittelyn kestoja ei voida luotettavasti seurata. Valiokunta painottaa oikeudenkäynnin kokonaiskeston ja koko viranomaiskäsittelyn mukaista tarkastelua, jolloin tietojärjestelmän tavoitteena on yhteinen asianhallinta kaikille prosessiketjuun osallistuville viranomaisille. Valiokunta pitää tärkeänä oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteistä asianhallintaa ja tietojärjestelmää, jolloin viranomaisten yhteisesti käyttämä tieto tallennetaan järjestelmään vain kerran ja tieto, johon toisella viranomaisella on tiedonsaantioikeus, on automaattisesti käytettävissä.

Hankkeen onnistumiseksi valiokunta pitää ehdottoman tarpeellisena, että oikeus- ja sisäasiainministeriön vastuulla olevien tietojärjestelmien kehittäminen tapahtuu saumattomassa yhteistyössä siten, että uudesta järjestelmästä saadaan mahdollisimman suuri kokonaisyöty eikä päällekkäisiä toimintoja synny. Samoin kehittämistyöhön tarvittavat määrärahat, henkilöstön osaaminen ja yhteistyön edellytykset on varmistettava kummallakin hallinnonalalla.

Terveys- ja huollon tietojärjestelmät

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia IT-hankkeita käsittelevän tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, ovatko sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisille IT-hankkeille asetetut tavoitteet toteutuneet, mitä toimenpiteitä on saatu aikaan sekä onko eduskunnan ja hallituksen linjaukset otettu huomioon palveluita suunniteltaessa ja toteutettaessa sekä onko hyvän hallinnon periaatteita noudatettu. Tarkastuksen kohteina olivat sähköisen potilaskertomuksen ja sähköisen lääkemääräyksen kehittämishanke (KanTa-hanke) sekä sosiaalihuollon tietoteknologiahanke (Tikesos-hanke). Tarkastuksessa arvioitiin myös terveydenhuollon tietojärjestelmien käyttöön ja käytettävyyteen liittyviä ongelmia (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 217/2011).

Tarkastusviraston mukaan Kansallinen Terveysarkisto -hankkeeseen (KanTa) kuuluvien tietojärjestelmäpalveluiden kehittäminen ja valtakunnallinen sekä alueellinen käyttöönotto julkisessa ja yksityisessä terveydenhuollossa tulee kokonaisuudessaan maksamaan noin 400—500 miljoonaa euroa. Arviossa on mukana sekä jo toteutuneet että tulevat kustannukset. Asian-
tuntijakuulemisessa sosiaali- ja terveysministeriö on pitänyt arviota liian suurena.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on käsitellyt sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeiden tilannetta ja etenemistä niitä koskevien lainsäädäntömuutosten yhteydessä. Lakien valiokuntakäsittelyssä on tullut esiin sähköisten potilastietojärjestelmien kehittämisen sisältöön ja aika-
tauluihin liittyviä epävarmuustekijöitä, jotka asettavat suuria haasteita toimeenpanon ohjausjärjestelmälle. Osan riskeistä on voitu jälkikäteen todeta toteutuneen. Valiokunta on myös korostanut, että uudistusten toteuttamiseen on varattava riittävät voimavarat (StVM 30/2010 vp).

Lausunnossaan tarkastusvaliokunnalle sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että sähköisten asiakastietojärjestelmien kansallinen kehittäminen etenee suunnitellusti ja siten, että järjestelmien avulla voidaan parantaa palvelujen laatua ja lisätä tuottavuutta. Samoin valiokunnan käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön on aiheellista kiinnittää huomiota erityisesti Valtiontalouden tarkastusviraston kannanottoihin tietohallinnon strategiatason johtamisesta ja operatiivisen tason IT-johtamisesta, johtamisvastuista sekä hankinta- ja valtionavustusmenettelyistä (StVL 7/2011 vp — K 17/2011 vp).

Tulevaisuusvaliokunta on puolestaan useissa yhteyksissä tarkastellut julkisten palvelujen sähköistämistä ja esittänyt kannanottoja terveydenhuollon tietojärjestelmien yhtenäistämisen vakavista viiveistä ja järjestelmätason virhearviointeista. Valiokunnan mielestä sähköinen resepti ja kokonaisuutena sähköinen potilastietojärjestelmä on kansalaisen ja terveydenhuollon järjestelmän kannalta edelleen yksi tärkeimmistä tavoitteista (TuVL 1/2011 vp — K 2/2011 vp).

Valtiovarainvaliokunta korostaa kehysmi-
tinnössään tietojärjestelmien toimivuuden ja hyväksikäytön parantamista. Toimivilla tietojärjestelmillä voidaan parantaa työn tuloksellisuutta ja auttaa osaltaan vastaamaan kestävyysva-
jeesta aiheutuviin haasteisiin. Erityisen tärkeää on valiokunnan mielestä saada käyttöön toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät ja huolehtia ylipäänsä järjestelmien yhteentoimivuudesta, kokonaistaloudellisuudesta ja tietoturvasta. Valiokunta korostaa, että myös hankintatoimeen ja kilpailuttamiseen liittyvällä osaamisella voidaan saavuttaa mittavia tuottavuushyötyjä (VaVM 15/2011 vp — VNS 1/2011 vp).

Tarkastusvaliokunta on käsitellyt monissa eri mietinnöissään viime vuosina terveydenhuollon sähköisten tietojärjestelmien kehittämishankkeita ja niissä ilmenneitä ongelmia. Mietintöjen perusteella eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovel-
luspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon. Niin ikään eduskunta on edellyttänyt, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton laissa asetetun aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä. Sittemmin eduskunta on siirtänyt lain voimaantuloajan vuodelle 2014, koska tavoitetta ei määräajassa saavutettu. Valiokunta on lisäksi edellyttänyt, että hallitus selvittää terveydenhuollon tietojärjestelmän viivästymisen syyt ja esittää uskottavan suunnitelman ja aikataulun, jonka mukaisesti kansallinen terveysarkisto saadaan mahdollisimman nopeasti käyttöön. Valiokunnan mielestä terveysarkisto on kansallinen kärkihanke ja investointi, jota Suomella ei ole varaa jättää tekemättä.

Viimeksi keväällä 2010 valiokunta on todennut mietinnössään (TrVM 5/2010 vp), että sosiaali- ja terveysministeriö on antanut valtion tilinpäätöskertomuksessa liian myönteisen kuvan eResepti-hankkeen etenemisestä. Ministeriöllä on ollut ongelmia koko hankekokonaisuuden hallinnassa, ja siltä on puuttunut IT-hankeosaa-

mista. Valiokunta totesi, että esimerkiksi Tanskassa eResepti on ollut käytössä jo 20 vuotta eli saman ajan, kun Suomessa asia on ollut suunnittelun ja erilaisten kokeilujen kohteena. Myös Ruotsi on Suomea selvästi edellä sähköisen reseptin käytössä. Tanskassa ja Ruotsissa kaikkea ei ole pyritty saamaan kerralla käyttöön ja paperilla loppuun asti valmiiksi. Erityisesti Tanska on toteuttanut asteittaista käyttöönottoa ja toiminnallisuuksien lisäämistä vaiheittain järjestelmiin.

Valiokunnan mielestä tietojärjestelmätarkastuksen yhteydessä tarkastusviraston tilaama kansainvälinen selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-palveluiden Euroopan unionin tasoisesta kehittämisestä sekä alan standardeista on hyödyllinen myös Suomen tilannetta arvioitaessa (loppuraportti 12.4.2010). Valiokunnan mielestä Suomen on oltava aktiivisesti mukana kansainvälisessä terveydenhuollon tietojärjestelmien standardoinnissa ja kehitystyössä. Tätä edellyttää mm. Euroopan unionin sisällä tapahtuva potilaiden ja sähköisten potilastietojen liikkuvuuden edistäminen.

Suomessa sähköisen reseptin käyttö alkoi Turussa 20.5.2010. Kotkan hyvinvointipalvelut ja alueen apteekit ottivat eReseptin käyttöön huhtikuussa 2011. Touko-kesäkuussa 2011 käyttö laajeni Länsi-Pohjan ja Itä-Savon sairaanhoitopiireihin ja alueiden apteekkeihin. 15.9.2011 eResepti otettiin käyttöön Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirissä ja marraskuussa käyttöönotto alkoi Kanta-Hämeessä. Tällä hetkellä eResepti-valmius on jo puolella Suomen noin 800 apteekista. Sähköisiä reseptejä on kirjoitettu 26.10.2011 mennessä noin 208 000 yhteensä noin 67 000 potilaalle, ja vastaavasti apteekkeissa lääketoimituksia on tehty noin 198 000 kappaletta. Potilaat pääsevät eKatselu-palvelun avulla katsomaan omia lääkemääräyksiään ja niihin kohdistuneita apteekkitoimituksia sekä lokitietoja osoitteessa www.Kanta.fi.

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on 1.9.2011 voimaan tulleen tietohallintolain mukaan "ohjata toimialansa tietohallinnon ja tietohallintahankkeiden kehittämistä". Valiokunnan mielestä meneillään olevat ja hallitusohjelmaan

kirjatut kunta- ja palvelurakennemuutokset eivät estä tietohallinnon suunnittelua ja kehitystyötä. Rakennemuutoksia ja sähköisiä palveluja on välttämätöntä toteuttaa samanaikaisesti, koska monet julkisen terveydenhuollon potilastietojärjestelmät ovat elinkaarensa loppuvaiheessa. Tavoitteena on, että yhtenäisten toimintakäytäntöjen ja KanTa-palveluiden avulla potilastiedot saadaan hoitotilanteessa käyttöön hoitopaikasta tai kuntarakenteesta riippumatta.

Valiokunnan mielestä tietojärjestelmien käytettävyyttä ja laadunvalvontaa on tarpeen tehostaa. Potilastietojärjestelmien käytössä voi tapahtua inhimillisiä virheitä ja läheltä piti -tilanteita, jotka vaarantavat potilasturvallisuutta. Siksi ohjelmistojen helppokäyttöisyyteen ja testaukseen on kiinnitettävä paljon nykyistä enemmän huomiota. Valiokunnan mielestä aivan liian suuri määrä terveyspalveluissa toimivien ammatti-ihmisten työajasta kuluu tietojen etsimiseen ja kirjaamiseen eri järjestelmiin. Tätä taakkaa on kaikin keinoin kyettävä helpottamaan järjestelmien ja ohjelmistojen käytettävyyttä ja yhteensopivuutta parantamalla.

Valiokunta kiinnittää huomiota tarkastuskerhomuksessa todettuihin lainvastaisiin menettelyihin sekä viranomaisille annettuihin huomautuksiin virastojen hankintatoimessa sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Valviran kohdalla sekä ministeriön kohdalla lisäksi valtionavustusmenettelyihin.

Valiokunta pitää tärkeänä uudistuksena vuoden 2011 alusta voimaan tullutta sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen välisten toimivalta- ja vastuusuhteiden muutosta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi tuli sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon operatiivinen ohjaus. Laitos vastaa sähköisen lääkemääräyksen ja valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käytön ja toteutuksen suunnittelusta ja ohjauksesta. Laitoksen toteuttaman operatiivisen ohjauksen tehtävänä on nyt saada lain mukainen ja toimiva kansallinen terveydenhuollon tietojärjestelmäkokoaisuus käyttöön sovitussa aikataulussa.

Tarkastusvirasto julkaisee tammikuussa 2012 seuraavan valtion IT-hankkeita käsittelevän

tuloksellisuustarkastuskertomuksen. Valiokunta seuraa myös jatkossa valtion tietohallintolain ja tietojärjestelmähankkeiden toteutumista.

Terveydenhuollon monikanavainen rahoitus

Terveydenhuoltoa rahoitetaan Suomessa monikanavaisesti. Rahoituksen monikanavaisuus on jo pitkään ollut erilaisten tutkimusten ja selvitysten kohteena. Tarkastusviraston vuosikertomuksen mukaan sillä on todettu olevan sekä positiivisia että negatiivisia seurauksia. Viimeaikainen keskustelu on painottunut erityisesti rahoituksen ongelmiin. Monikanavaisuuden ongelmakohtina mainitaan koordinaatio-ongelmat, sillä monet rahoittajat kiinnittävät huomiota lähinnä omaan intressipiiriinsä. Millään taholla ei ole kokonaisvastuuta rahoituksesta. Toimintaan liittyy myös pyrkimys osaoptimointiin jopa niin, että hoidolliset seikat tai kokonaisyhyöty jäävät toissijaiseksi. Rahoitustapa ylläpitää myös päällekkäistä palvelutarjontaa esimerkiksi perusterveydenhuollossa sekä luo ylikapasiteettia. Rahoitusjärjestelmä on läpinäkymättömän, sen hallinta ja ohjattavuus vaikeaa ja tehokkuudessa olisi parantamisen varaa. Monikanavainen rahoitus ylläpitää myös alueellista ja väestöryhmien välistä eriarvoisuutta.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan tarkastusvaliokunnalle antamassa lausunnossa (StVL 7/2011 vp — K 17/2011 vp) todetaan, että pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa kunnallista terveyspalvelujärjestelmää ja sairausvakuutusjärjestelmää sovitetaan yhteen monikanavaisen rahoitusjärjestelmän ongelmien vähentämiseksi. Lisäksi hallitusohjelman mukaan terveydenhuollon, sosiaalivakuutuksen ja kuntoutuksen eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja raportointia tehostetaan niin, että muodostetaan asiakkaiden kannalta tavoitteelliset ja toiminnalliset hoito- ja palveluketjut, joiden kokonaiskustannukset ovat järjestämisvastuussa olevilla tahoilla hallinnassa. Hallituksen tavoitteena on parantaa rahoituksen läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa myös eri toimintojen sekä niistä muodostuvan kokonaisuuden vaikuttavuuden seuranta. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitää toimenpitei-

tä erittäin tärkeinä ja katsoo, että selvitystyötä monikanavaisen rahoituksen ongelmien ratkaisemiseksi on jatkettava.

Tarkastusvaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän uudistamiselle on olemassa vahvat perusteet ja nyt tulee edetä suunnitelmista käytännön toteutukseen. Valiokunta seuraa hallitusohjelman kunta- ja palvelurakenneuudistukseen kytkeytyvän rahoitusuudistuksen toteutumista.

Vammais- ja vanhuspalvelut

Maamme väestön ikääntymisellä on laajalle yhteiskuntaan ulottuvat vaikutukset. Huoltosuhteen heikentyminen ja samanaikainen sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän lisääntyminen luovat haasteita hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän rahoituksen kestäväyydelle. Keskeinen kysymys on, miten valtio ja kunnat kykenevät turvaamaan perustuslain edellyttämät riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kansalaisille asuinpaikkakunnasta riippumatta. Valtio ja kunnat ovat yrittäneet vastata haasteisiin muokkaamalla sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää avohuoltopainotteiseksi, ottamalla käyttöön uusia toiminta- ja tuotantotapoja ja organisoimalla palveluja uudelleen.

Kyseisiä aiheita on tarkastusviraston vuosikertomuksen lisäksi käsitelty yksityiskohtaisesti viraston tuloksellisuustarkastuskertomuksissa Vammais- ja vanhuspalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa — valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä (221/2011) ja Vanhuspalvelut — säännöllinen kotihoito (214/2011).

Vammaisten erityispalveluita järjestetään vammais- ja vanhuspalvelulain (380/1987) ja kehitysvammalain (519/1977) perusteella. Kahden erityislain lisäksi vammais- ja vanhuspalveluiden järjestämistä ohjataan muulla lainsäädännöllä sekä valtion informaatio-ohjauksella. Vammais- ja vanhuspalveluita koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin, miten valtion keskushallinnon eri toimijat ovat ohjanneet vammais- ja vanhuspalveluiden järjestämistä, onko ohjaus ollut yhdensuuntaista ja miten Paras-hankkeen tavoitteet on huomioitu ohjauksessa. Lisäksi sel-

vitettiin, millaisia vammaispalveluiden järjestämis- ja tuotantomalleja kuntiin ja alueille on syntynyt.

Tarkastuksen havaintojen mukaan vammaispalveluiden ohjauksessa on ongelmia, jotka liittyvät epäyhtenäiseen ja osittain vanhentuneeseen säädöspohjaan sekä valtion keskushallinnon harjoittaman informaatio-ohjauksen puutteisiin. Myös vammaispalveluiden ohjauksen tavoitteissa on ristiriitaisuuksia, eikä maamme eri alueilla ole kyetty luomaan aiempaa yhtenäisempiä ja laadukkaampia palveluita tuottavia kokonaisuuksia. Vammaispalveluiden järjestämistä helpottaisi tarkastusviraston mukaan yhtenäinen ja selkeä lainsäädäntö, jonka käsitteistä ja palveluiden sisällöstä laadittaisiin yhdenmukainen valtakunnallinen tulkinta. Päätettävien kehittämislinjausten pitäisi sopia yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tulevien järjestämisratkaisujen kanssa.

Kaksi erillistä lakia vammaispalveluiden järjestämisestä aiheuttaa kunnille ongelmia, vaikka lakien keskinäistä suhdetta on pyritty selvittämään v. 2009 voimaan tulleella vammaispalvelulain uudistuksella. Vammaispalvelulain säätäminen ensisijaiseksi ei ole muuttanut sitä tosiasiaa, että kehitysvammaisten palvelut järjestetään edelleen pitkälti kehitysvammalain perusteella. Vammaispalvelulain uudistus on tarkastusviraston mukaan joiltain osin jopa hankaloittanut entisestään lakien keskinäisen soveltamisen käytäntöjä. Esimerkiksi henkilökohtaisen avun osalta vammaispalvelulain sanamuodot koetaan ongelmallisiksi, koska ne rajaavat vaikeasti kehitysvammaiset suurelta osin palvelujen ulkopuolelle.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (StVL 7/2011 vp — K 17/2011 vp), että "valiokunta on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota kansalaisten oikeuksien toteutumiseen yhdenvertaisesti eri alueilla ja katsonut, että informaatio-ohjauksen lisäksi on tarvittaessa täydennettävä lainsäädäntöä kuntia sitovilla normeilla. Valiokunta on todennut vanhustenhuollon tason olevan edelleen paikoin perusoi-
keuksien toteutumisen kannalta puutteellinen.

Tilanteen korjaaminen edellyttää laatusuositusten lisäksi selkeämpää normitusta vanhuspalvelulain avulla (esim. StVL 11/2010 vp)."

Tarkastusvaliokunnan mielestä vanhuspalvelulain ja muidenkin vanhus- ja vammaispalveluja koskevien säännösten valmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota säännösten ja käsitteiden selkeyteen, jotta niitä pystytään tulkitsemaan ja soveltamaan nykyistä yhdenmukaisemmin.

Kehitysvammaisten asumispalvelujen ja vanhusten kotihoidon informaatio-ohjauksella pyritään vähentämään laitospaikkoja ja lisäämään avohuoltoa. Tavoitetta perustellaan usein sillä, että avohuolto on laitoshoidon edullisempaa. Tarkastusviraston mukaan laitoshoidon purkamisen taloudellisista vaikutuksista ei ole käyttökelpoista arviointitietoa ja sen kustannuksista vallitsee epätietoisuutta niin erityishuoltopiireissä, kunnissa kuin valtion keskushallinnossa.

Kotihoitoon, joka on iäkkäiden henkilöiden palvelurakenteen laajin ja keskeisin palvelu, on liitetty ajatus siitä, että se vie laitoshoidon vähemmän resursseja ja on siten taloudellisesti halvempaa. Tämän seikan todentaminen on kuitenkin vaikeaa, koska tarkastusviraston mukaan vanhusten kotihoidon kustannuksista ei ole saatavissa koko maata kattavia tietoja. Kuntien kotihoidon kustannusvertailu on myös lähes mahdotonta, koska kotihoidon sisällöissä on niin paljon kuntakohtaisia eroja.

Suomen Kuntaliiton mukaan palvelujen kustannuslaskentaa pitäisi kehittää erityisesti palveluasumisen osalta. Kunnissa tiedetään pääsääntöisesti kotihoidon tuntikustannus ja ympärivuorokautisen hoidon hoitopäivän hinta kunnalle, mutta ei palveluasumisen kokonaiskustannuksia tai sitä, miten kustannukset jakautuvat kuntien, Kelan ja asukkaiden kesken.

Kuntaliiton mielestä myös vanhustenpalvelujen tilastoinnissa on puutteita. Esimerkiksi palveluasumisen kustannuksista ei saada erikseen tietoa, vaan ne sisältyvät ryhmään muut vanhusten ja vammaisten palvelut. Myöskään tilastojen ikäryhmittäinen tieto ei vastaa nykyisiä tietotarpeita. Kuntaliiton mukaan talous- ja toimintatilastoon on tulossa tarkennuksia.

Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt laajemmin huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon kustannustietojen puutteisiin valtion vuoden 2009 tilipääöskertomuksesta antamassaan mietinnössä (TrVM 5/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp). Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus tekee selvityksen ja vertaa julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kustannuksia ja kokonaistaloudellisia hyötyjä kuntien omana toimintana, ostopalveluna ja ulkoistettuna palveluna. Sosiaali- ja terveysministeriö on valtion vuoden 2010 tilipääöskertomuksessa antamassaan vastauksessa todennut, ettei yhtenäistä kattavaa selvitystä vaihtoehtojen järjestämistapojen kustannuksista ja kokonaistaloudellisista hyödyistä ole olemassa. Vuoden 2010 syksyllä käynnistetyn laajan tilaaja-tuottajamalleihin kohdistuvan tutkimushankkeen tavoitteena on tuottaa lisätietoa vaihtoehtoisista järjestämistavoista sekä niiden hyödyntämisestä ja vaikutuksista. Kyseinen hanke ei kuitenkaan kysymyksenasettelultaan täysin vastaa eduskunnan selvitysvaadetta. Tässä vaiheessa ministeriö katsoo tarkoituksenmukaiseksi seurata meneillään olevia selvityksiä ja hankkeita ja arvioida tarvittaessa myöhemmin erillisen tutkimuksen teettämistä vaihtoehtojen järjestämistapojen vaikutuksista.

Tarkastusvaliokunnan saaman käsityksen mukaan valtakunnallinen vammais- ja vanhuspalvelujen ja niiden kustannusten seuranta ja tilastointi on puutteellista. Palvelujen järjestämistapojen poikkeavat suuresti kunnittain, eikä palveluista ja niiden kustannuksista pysty muodostamaan kokonaiskäsitystä. Valiokunta pitää tärkeänä, että palvelujen tietoperustaa parannetaan, jotta se mahdollistaa vammais- ja vanhuspalvelujen paremman ohjauksen ja kehittämisen.

Tarkastusvaliokunnan mielestä kotona asuminen on inhimillisesti toivottavin ja taloudellisin vaihtoehto silloin, kun riittävät palvelut kotona asumiseen ovat saatavilla. Jos niitä ei esim. vanhuksen toimintakyvyn heikkenemisen seurauksena enää ole, pääsy laitoshoitoon on turvattava.

VR-konsernin omistajaohjaus

VR-konserni on rautatieliikennettä ja sitä täydentävää autoliikennettä harjoittava logistiikka- ja kuljetuspalveluyritys, joka tarjoaa myös ratojen rakentamisen ja kunnossapidon palveluita. Konsernin emoyhtiö on VR-Yhtymä Oy, joka on Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 7.6.2007 VR-Yhtymä Oy on luokiteltu markkinaehtoisesti toimivaksi yhtiöksi, johon valtiolla on niin sanottu strateginen intressi. Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan markkinaehtoisuus merkitsee sitä, että yhtiön toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöihin verrattuna. Markkinaehtoisesti toimivat yhtiöt toimivat selkeästi liiketoiminnallisin periaatein, vaikka niihin liittyisikin valtio-omistajan strategisia intressejä.

Valtionalouden tarkastusvirasto on todennut tuloksellisuustarkastuskertomuksessa VR-konserni: valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot (233/2011), että VR:n omistajastrategiassa olisi oltava nykyistä enemmän konkreettisia, mitattavia tavoitetojoja ja tarkastuspisteitä niin pitkälle kuin lyhyellekin aikavälille ja että omistajan yhtiökohtaiset numeeriset tavoitteet yhtiön liiketoiminnan tulos- ja tasekunnan osalta olisi esitettävä nykyistä selkeämmin ja tarkemmin osana yhtiökohtaista omistajastrategiaa. Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt jo aiemmin huomiota valtioneuvoston periaatepäätöksessä 7.6.2007 valtion yhtiöomistuksille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointiin ja todennut, että asetettujen tavoitteiden ja niiden toteutumisen mittaamiseksi valittujen arviointikriteerien tulee olla sisällöltään selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta voitaisiin tosiasiallisesti arvioida, onko omistajaohjauksessa saavutettu sille asetetut tavoitteet (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp).

Suomen valtio on rataverkon omistaja, radanpitäjä ja rataverkon rahoittaja sekä VR-Yhtymä Oy:n osakkeenomistaja. Vastaavasti VR on rautatieliikenteen harjoittaja, joka maksaa radanomistajalle radankäytöstä ratamaksua ja osak-

keenomistajalle liiketoiminnan voitosta osinkoa. Tästä selkeästä perusasetelmasta huolimatta VR rahoitti vuosina 2009 ja 2010 yhteensä noin 80 milj. eurolla rataverkon rakentamista ja parantamista yhtiön omista varoista yhtiön menoina. Rahoituksesta kohdistettiin noin 56,2 milj. euroa Seinäjoki—Oulu-rataosan rakentamiseen ja 23,8 milj. euroa kolmelle muulle ratahankkeelle (Kotolahti, Vaaran ratapiha, Tampere—Orivesi).

Seinäjoki—Oulu-ratahanke on poikkeuksellisen suuri investointi, jonka tämän hetken kustannusarvio on 860 milj. euroa. Hankkeen ensimmäinen vaihe aloitettiin vuonna 2007 ja tämän hetken tiedon mukaan hankkeen arvioidaan olevan kokonaisuudessaan valmis vuonna 2017. Hankkeen hyöty-kustannussuhteeksi on ilmoitettu 1,9. (Yhteiskunnallisesti kannattavan hankkeen hyöty-kustannussuhde on suurempi tai yhtä suuri kuin 1). Tarkastusvaliokunta kiinnitti viime vuonna mietinnössään (TrVM 8/2010 vp) huomiota väyläinvestointien kannattavuuslaskelmien moniin puutteisiin, joita olivat esimerkiksi hankkeiden hyöty-kustannuslaskelmien päivittämättä jättäminen hankkeiden sisälön tai kustannusarvion muuttuessa sekä väylähankkeiden jälkiarviointien tekemättä jättäminen. Valiokunnan kannanotossa edellytettiin hallituksen korjaavan väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmien toteutuksessa ilmenneet puutteet, jotta eduskunta saa entistä luotettavampaa ja laadukkaampaa informaatiota päätöksenteon perustaksi. Tätä koskien hallitus on vastannut valtion tilinpäätöskertomuksessa 2010, että liikenne- ja viestintäministeriö on antanut Liikenneviraston tehtäväksi väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmien uudistamisen. Liikennevirasto on valmistellut liikennehankkeiden arvioinnista uutta ohjeistusta, joka parantaa päätöksenteon pohjaksi tarvittavan tiedon luotettavuutta ja laatua.

Seinäjoki—Oulu-ratahankkeen ongelmana on ollut sen hidas valmistuminen ja rahoitukseen liittyvät ongelmat. Liikenneviraston näkemyksen mukaan hankkeen taloudellinen toteuttaminen olisi edellyttänyt 90—100 milj. euron vuo-

sittaista rahoitusta, mitä ei valtion talousarviossa ollut voitu hankkeelle osoittaa.

Tarkastusvaliokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan vaihtoehtoinen, läpinäkyvämpi tapa hoitaa hankkeen rahoitus olisi ollut VR-Yhtymän suorittama ylimääräinen osingonjako: osinko olisi tuloutettu valtion talousarvioon tulopuolelle ja vastaava summa olisi myönnetty menomomentille. Itse asiassa näin on meneteltykin aiemmin, eli VR on tosiasiallisesti rahoittanut radanpitoa muulloinkin kuin nyt tarkasteltavina vuosina 2009 ja 2010. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan tällä kertaa osingonjako ei kuitenkaan ollut mahdollinen menettelytapa, sillä valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö eivät hyväksyneet sitä.

Toteutetussa rahoitusratkaisussa kehysmenettelyn piiriin ja valtion talousarviotalouden vastuulle kuuluva radan perusparannushanke on toteutettu siten, ettei perusparannushankkeella ole vaikutusta valtiontalouden kehyksiin. Valtion taseeseen kuuluvia, investointeihin liittyviä menoja on maksettu suoraan valtionyhtiöstä. Tällainen menettely heikentää valiokunnan mielestä valtion ja valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden välisten taloudellisten suhteiden avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ja on myös kirjanpidollisesti ongelmallista. Valtion talousarviotaloudelta ja valtionyhtiön toiminnalta vaadittavan läpinäkyvyyden sekä valtion ja VR-Yhtymän menojen erillään pidon ja yrityksiin kohdistuvan tasapuolisen kohtelun kannalta on tärkeää, ettei vastaisuudessa tule enää tilanteita, joissa valtion täysin omistama, markkinaehtoisesti toimiva yritys rahoittaa valtion omistamaa rataverkkoa yhtiön omina menoina.

Samalla valiokunta kiinnittää jälleen (kts. esim. TrVL 4/2011 vp) huomiota liikenneinvestointien rahoituksen jatkuviin ongelmiin ja painottaa pitkäjänteisen päätöksenteon tärkeyttä, koska liikenneinvestointien lyhytjänteisestä ja poukkoilevasta päätöksenteosta koituu veronmaksajille merkittäviä lisäkustannuksia. Liikenneviraston esittämän arvion mukaan Seinäjoki—Oulu-ratahankkeessa olisi saavutettu noin 200 milj. euron yhteiskuntataloudelliset säästöt, jos hanke olisi toteutettu tehokkaasti. Lisäksi hank-

keiden rahoituksen ja toteutuksen paloittelu useaan vaiheeseen ylläpitää epävarmuutta sekä hankaloittaa töiden suunnittelua, kilpailutusta ja toteutusta.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että sovitut valtionyhtiöiden ohjausperiaatteita, valtion talousarvion menokehysperiaatteita ja valtiontalouden sekä valtionyhtiöiden talouden erillään pitoa noudatetaan eikä markkinaehtoisesti toimivalle yritykselle anneta ylimääräisiä rasitteita, joilla yritys pakotetaan toimimaan liiketaloudellisten periaatteiden vastaisesti ilman, että sille korvataan aiheutunut rasite. Muussa tapauksessa yritys joutuu muita huonompaan kilpailuasemaan ja sen ansaintakyky heikkenee, mikä puolestaan heikentää investointien rahoitusedellytyksiä ja kasvattaa liiketaloudellista riskiä. Jos valtio-omistaja asettaa yritykselle ylimääräisiä rasitteita ja vaatimuksia, tulee niistä valiokunnan mielestä olla omistajapolitiikan johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden vuoksi maininta kyseisen yrityksen yhtiöjärjestyksessä. Muutoin yrityksen pitäisi toimia muiden yritysten tavoin liiketaloudellisin perustein. Valiokunta seuraa aktiivisesti valtion omistajaohjauksen valvontaa koskevan mietinnön (TrVM 11/2010 vp) kannanottojen sekä valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston uuden periaatepäätöksen 3.11.2011 toteutumisesta ja tulee palaamaan näihin asioihin myöhemmin.

Valtion talousarvion ja sitä koskevien säädösten noudattaminen

Tarkastusvaliokunta on mietinnössään (TrVM 8/2010 vp) kiinnittänyt huomiota talousarviosäännösten noudattamisen puutteisiin. Mietinnön johdosta eduskunta on edellyttänyt (EK 30/2010 vp), että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä paremmin.

Valtiovarainministeriö on valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2010 todennut, että talousarviota koskeva lainsäädäntö ja talousarvipäätösten sisältö ovat selkeitä ja vakiintuneita ja että talousarvion ja sitä koskevien säädösten

noudattamiseen on kiinnitetty huomiota taloushallinto henkilöstölle järjestetyssä koulutuksessa. Lisäksi valtiovarainministeriö on kehottanut talousarvion noudattamista koskevalla kirjeellä (VM/35/00.00.00/2011) ministeriöitä kiinnittämään asiaan tarvittavaa huomiota ja huolehtimaan toimintatapojen muuttamisesta hallinnonalallaan.

Tarkastusvaliokunta pitää myönteisenä sitä, että tarkastusviraston tilintarkastusten perusteella talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säädösten noudattaminen on kokonaisuutena tarkastellen hieman parantunut. Varainhoitovuoden 2010 tilintarkastuksissa todettiin 16 kirjanpitoyksikössä ja viidessä muussa virastossa ja laitoksessa sellaisia menettelyjä, jotka yksinään tai yhdessä muiden virheellisten menettelyjen kanssa johtivat yksilöidyn kielteisen laillisuuskannanoton antamiseen. Vuonna 2009 kielteisiä laillisuuskannanottoja annettiin yhteensä 37 eli määrä on pienentynyt 16:lla. Keskeisenä syynä vähennykseen on se, etteivät yliopistot kuuluneet enää vuonna 2010 talousarviotalouteen. Mikäli yliopistoja koskevat huomautukset otetaan huomioon, määrä pienenee kuudella.

Merkittävimmät syyt kielteisiin laillisuuskannanottoihin koskivat talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä. Näitä huomautuksia sisältyi 11 kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Tämän ryhmän huomautukset koskivat määrärahan tosiasiallista ylittämistä, tulojen kirjaamista bruttobudjetoidulle menomomentille, menojen kohdentamista niin, että se merkitsi myös määrärahan käyttöajan jatkamista ja talousarvion vastaista määrärahan käyttötarkoitusta. Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseurannanpuutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon kahden kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa.

Puutteet tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä sekä maksullisen toiminnan vuosituloksen ja muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen esittämisessä johtivat huomautukseen kahdeksan kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa. Maksullisen toiminnan kannattavuuden seurantaan tai sen vuosituloksen esittämiseen liittyvistä puutteista huomau-

tettiin kolmea kirjanpitoyksikköä. Muiden toiminnallista tehokkuutta koskevien tietojen puutteet ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestelyt olivat syynä huomautuksiin kuudessa kirjanpitoyksikössä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kielteiset laillisuuskannanotot koskevat yleensä joitakin taloudenhoidon osa-alueita tai yksilöityjä menettelyjä. Annetuista kielteisistä laillisuuskannanotoista ei siten tule tehdä johtopäätöstä, että noin neljännes valtion taloudenhoidon kokonaisuudesta ei täyttäisi niille asetettua laillisuusvaatimusta tai että taustalla olisi valtion varoihin kohdistuva väärinkäytös. Kielteisistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin aina pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana, ja tilintarkastuksen tehtävänä on raportoida menettelyistä, jotka merkitsevät poikkeamista talousarvion asianmukaisesta noudattamisesta.

Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, että perustuslain vastaisia talousarvion määrärahan ja valtuuden ylityksiä tapahtuu toistuvasti ja osin samoissa yksiköissä (opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Liikennevirasto). Ylityksiin tulee aina suhtautua vakavasti. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että sisäisen valvonnan järjestämiseen valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota ja että halli-

tus jatkaa toimenpiteitä, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa, mitä käytännön vaikutuksia Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen toimintatavoilla on saavutettu lainvalmistelun laadun ja tuottavuuden parantamiseksi sekä millä tavoin lainvalmistelun voimavaroja on vahvistettu, ja raportoi tuloksista eduskunnalle keväällä 2013 valtion tilinpäätöskertomuksessa.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee ja ottaa käyttöön oikeus- ja sisäasiainhallinnon yhteisen asianhallinta- ja tietojärjestelmän siten, että se myös aikataulunsa osalta mahdollistaa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön voimaantulon, ja raportoi eduskunnalle seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Heli Paasio /sd (osittain)
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Olli Immonen /ps
Eero Lehti /kok

Lasse Männistö /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /kok
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.