

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2008 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2008 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2007 (K 15/2008 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansanedustaja, varapuheenjohtaja Jyrki Kasvi ja pysyvä asiantuntija, filosofian tohtori Osmo Kuusi, tulevaisuusvaliokunta, eduskunta
- pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, ylijohtaja Tapio Leskinen, ylijohtaja Jarmo Soukainen, toiminnantarkastuspäällikkö Armi Jämsä, toiminnantarkastuspäällikkö Hannu Rajamäki, johtava toiminnantarkastaja Marko Männikkö, johtava toiminnantarkastaja Visa Paajanen, johtava toiminnantarkastaja Tomi Voutilainen ja ylitarkastaja Nina Martikka, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, ylijohtaja Silja Hiironniemi, finanssineuvos Arto Eno, vanhempi budjettisihteeri Marja Kirppu, erityisasiantuntija Niko Ijäs ja pääsihteeri Ville-Veikko Ahonen (KuntaIT-yksikkö), valtiovarainministeriö
- erikoissuunnittelija Ville Heinonen, opetusministeriö
- ylitarkastaja Marjatta Kemppainen-Mäkelä, maa- ja metsätalousministeriö
- kansliapäällikkö Harri Pursiainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- alivaltiosihteeri Heikki Aurasmaa (alueiden kehittämisyksikkö) ja ohjelmajohtaja Rauno Vanhanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lääkintöneuvos Erna Snellman ja neuvotteleva virkamies Annakaisa Iivari, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Ulla Kaarikivi-Laine, ympäristöministeriö
- rahoituspäällikkö Mika Tasa, Valtiokonttori
- päädiileri Mika Pösö, Suomen Pankki
- kehittämisspäällikkö Pirjo Häkkinen ja kehittämisspäällikkö Pirjo Tuomola, Stakes
- EU-suunnittelija Terho Sirviö, Pohjois-Karjalan työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtaja Leila Helaakoski, Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- tutkimuspäällikkö Seppo Rekolainen ja erikoistutkija Petri Ekholm, Suomen ympäristökeskus SYKE
- ympäristöjohtaja Johanna Ikävalko ja tutkimuspäällikkö Johan Åberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- professori Eila Turtola ja tutkija Kauko Koikkalainen, MTT Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- maatalousekonomisti Kyösti Arovuori, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
- pääsihteeri Lauri Pelkonen, SATA-komitea.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan perimmäisenä päämääränä on edistää tuloksellista ja korkealaatuista valtion talouden hoitoa. Kansalaisten on voitava luottaa valtion talouteen ja sen järkevään hoitoon. Tarkastusviraston strategiassa vuosille 2007—2012 vision sisältöä on valotettu eri osapuolten näkökulmasta. Eduskunnan kannalta vision mukainen toiminta merkitsee sitä, että tarkastusviraston toiminta tukee eduskunnan budjetti-, lainsäädäntö- ja valvontavaltaa. Tarkoituksena on, että eduskunta kokee tarkastusviraston tuottavan riittävästi objektii- vistä, luotettavaa, ajantasaista ja hyödyllistä tarkastustietoa

- talousarvion toimeenpanosta
- lainsäädännössä hallitukselle ja hallinnolle asetettujen tehtävien hoidosta, tavoitteiden toteutumisesta sekä toimenpiteiden taloudellisuu- desta
- eduskunnan hallitukselta saamien suunnittelu-, seuranta- ja valvontatietojen oikeelli- suudesta ja riittävydestä sekä
- valtion tilinpäätöksessä ja valtion tilin- päätöskertomuksessa esitettyjen tietojen oikeel- lisuudesta ja riittävydestä.

Tarkastusvirasto toteuttaa tarkastustehtävänsä suorittamalla tilintarkastusta ja toiminnantarkas- tusta. Vuoden 2007 lopussa tarkastusvirastossa oli työssä 150 henkilöä. Tarkastusviraston kus- tannukset olivat 11,97 miljoonaa euroa (2006 11,74 miljoonaa euroa, 2005 10,90 miljoonaa euroa). Kokonaiskustannuksista toiminnantark- astuksen osuus oli 48 % ja tilintarkastuksen osuus 52 %. Yhdellä eurolla tarkastusvirasto tar- kasti laskennallisesti noin 35 000 euron valtion tulot ja tuloja vastaavat menot. Tarkastusvirasto antoi v. 2007 yhteensä 118 tilintarkastuskerto- musta. Näistä 84 koski tilivirastoja, jotka laati- vat valtion talousarvioista annetun asetuksen 63 §:n tarkoittaman tilinpäätöslaskelman sisältä-

vän tilinpäätöksen, sekä 34 sellaisia virastoja tai laitoksia, jotka laativat toimintakertomuksen.

Toiminnantarkastuksessa puolestaan tarkas- tetaan valtion harjoittaman yhteiskuntapoliti- kan toteutumista ja sen taloudellisuutta sekä hal- linnon toimintoja ja ohjaus- ja toimintajärjestel- miä tuloksellisuuden ja kehittämistarpeen näkö- kulmasta. Kertomuksen pohjamateriaalin muo- dostavat edellisen kertomuksen (K 14/2007 vp) jälkeen valmistuneet 26 toiminnantarkastuksen kertomusta ja 15 jälkiseurantaraporttia. Niiden pohjalta kertomuksessa käsitellään eduskunnan kannalta tärkeimpiä valvontahavaintoja ja kes- keisempiä tarkastustuloksia. Raportoitavien tee- mojen valintaan ovat vaikuttaneet viraston strate- giset teema-alueet, joita ovat esim. luotetta- vaan tietoon perustuva finanssipolitiikka ja laa- dukas lainsäädäntö, joka valtiontaloudellisen päätöksenteon näkökulmasta perustuu oikeaan kuvaan sääntelyn tuloksellisuudesta ja vaikutuk- sista, valtion toiminnan ja omaisuuden hyvä hal- linta sekä ympäristöriskien ja ympäristömuutos- ten hallinta taloudellisesta näkökulmasta.

Kertomuksessa käsitellään hallinto-oikeuk- sien ja käräjäoikeuksien toimintaa, kehitysyhteistyötä, kuluttajahallinnon toimivuutta, ammatillista koulutusta, hoitotakuulainsäädäntöä ja terveyden edistämistä ohjaavaa lainsäädäntöä, kaivoslakia, maatalouden ympäristötuen vaikut- tavuutta, tietoyhteiskuntahankkeita ja valtion IT-toimintaa, valtion kassanhallintaa, Metsähal- lituksen ja Huoltovarmuusrahaston toimintaa, alueellisten kehittämisohjelmien vaikutuksia ja kalatalouden kehittämistä. Tämän lisäksi kerto- mus sisältää katsauksen valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta, keskeisemmät hallinnonala- kohtaiset tarkastushavainnot sekä katsauksen tarkastusviraston vaikuttavuudesta ja toiminnas- ta.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tarkastusvi- rasto on onnistunut hyvin pyrkimyksissään tu- kea eduskunnan valvontavaltaa ja tuottanut eduskunnalle hyödyllistä tarkastustietoa. Monet tarkastusten tulokset ovat olleet ajoitukseltaan erittäin onnistuneita, ja aihevalinnoilla puoles-

taan on ollut kytkentä laajempiin toimintakokonaisuuksiin. Tarkastusten vaikuttavuutta on lisännyt myös tarkastustulosten aiempaa parempi esiin tuominen aktiivisemman tiedotuksen keinoin ja tarkastusviraston profiloituminen "valtiontalouden omatuntona".

Tarkastusvaliokunta puolestaan on ottanut tässä mietinnössä tarkemmin käsiteltäväkseen havaintoja sellaisista asiakokonaisuuksista, jotka ovat joko merkittäviä eduskunnan budjettivallan kannalta, kuten valtion kassanhallinta, tai sisältävät sellaista informaatiota, jonka perusteella eduskunnalla on mahdollisuus ohjata julkista hallintoa etsimään tehokkaampia toiminnallisia ratkaisuja haluamiensa yhteiskunnallisten vaikutusten tuottamiseksi. Valiokunta on nostanut lähempään tarkasteluun valtion kassanhallinnan, valtion IT-toiminnan ja tietoyhteiskuntahankkeet, hoitotakuun, ammatillisen koulutuksen ja maatalouden ympäristötuen vaikuttavuuden.

Tarkastusvaliokunta teki valvontakäynnin Valtiontalouden tarkastusvirastoon 20.11.2008. Valvontakäynnin aikana käydyissä keskusteluissa kävi ilmi tarkastusviraston toimintaan kohdistuva kehittämistarve koskien tarkastusviraston tarkastusoikeuksien laajentamista. Tarkastusvirastolla ei ole oikeutta tarkastaa eduskuntaa eikä sen suoraan valvomia laitoksia tai rahastoja, joista merkittävimmät ovat Kansaneläkelaitos, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto ja Suomen Pankki.

Tarkastusviraston tekemissä toiminnantarkastuksissa arvioidaan erilaisten julkishallinnon toimintojen tai hallinnonalarajat ylittävien toimintokokonaisuuksien tuloksellisuutta. Tuloksellisuutta arvioidaan mm. tuloksellisuusketjun avulla. Ketjun keskeiset osat ovat tarve ja tavoite, organisointi ja rahoitus, toiminnan ohjaus ja toiminta sekä toiminnan tuotokset ja vaikutukset. Tarkastusviraston viimeaikaiset toiminnantarkastukset ovat monesti suuntautuneet hyvinvointipalveluihin ja siten sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Useassa tarkastuksessa kohdataan terveydenhuollon monikanavaisen rahoitukseen liittyviä ongelmia tai arvioidaan palvelujen tasavertaista toteutumista maan

eri osissa. Nykyisellään huomattava osa julkisista hyvinvointipalveluista jää tarkastusviraston toiminnantarkastuksen ulkopuolelle, sillä Kansaneläkelaitoksen toimesta hallinnoidaan keskeisiä sosiaaliturvaetuksia, kuten osaa työttömyysturvasta, asumis- ja opintotukia, harkinnanvaraista kuntoutusta, vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta ja vajaakuntoisen ammatillista kuntoutusta. Merkittävä tietovaje liittyy myös palvelujen ja palvelujärjestelmien kokonaistaloudellisuuteen, sillä hyvinvointipalveluja rahoitetaan kuntien valtionosuuksien ja Kansaneläkelaitoksen etuusjärjestelmien kautta. Palvelujen kustannuksia koskeva tieto eri järjestelmissä on pirstaleista. Sama ongelma koskee myös tilintarkastuspuolen toimintaa, eikä tällaisten menojen osalta voida juuri lainkaan varmistua talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säästöjen noudattamisesta. Vuositasolla kyse on valtion talousarviosta rahoitettavasta noin 6,6 miljardin euron toiminnasta.

Valtion taloudenhoidon ja hallinnon tila

Tarkastusvirasto totesi 42 tilivirastossa ja 12 muussa virastossa sellaisia virheellisiä menettelystä, joiden vuoksi tilintarkastuskertomukseen sisällytettiin yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Määrä on kasvanut kahteen edellisvuoteen verrattuna, mutta tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia, koska tilintarkastuskertomus annettiin vuosina 2006 ja 2007 myös muista kuin tilivirastoista. Merkittävimmät syyt koskivat, kuten aikaisempinakin vuosina, tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämistä.

Talousarvioesityksen perusteluissa tulee esittää tulostavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Tulostavoitteilla on merkitystä eduskunnalle sen päättäessä myönnettävistä määrärahoista ja arvioidessa, onko asetetut tavoitteet saavutettu. Ministeriöiden hyväksymät tulostavoitteet olivat taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden osalta edelleen puutteellisia. Vain 30 prosentille virastoista ja laitoksista oli hyväksytty olennaisilta osin kattavat taloudellisuutta kos-

kevat tavoitteet. Vastaavat luvut tuottavuuden osalta olivat 23 %. Kun taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevien tavoitteiden kattavuutta arvioidaan tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, kattoivat edellä mainitut taloudellisuustavoitteet 24 % ja tuottavuustavoitteet 26 % valtion omasta toiminnasta. Niiden virastojen ja laitosten, joille ministeriö on asettanut tulostavoitteet, tulee toimintakertomuksessa antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksellisuudesta. Kun tätä puolestaan arvioitiin tavanomaisten toiminnan kulujen perusteella, kattoivat oikeat ja riittävät taloudellisuustiedot 42 % ja tuottavuustiedot 41 % valtion omasta toiminnasta.

Tarkastusviraston mielestä tulosohjauksen kannalta keskeinen kysymys on edelleen se, että ministeriöt eivät oman toimintansa osalta pääsääntöisesti esitä oikeita ja riittäviä taloudellisuutta koskevia tietoja. Myöskään tältä osin ei hallinnossa ole tapahtunut viime vuosina olennaisia muutoksia.

Valtion kassanhallinta

Valtion kassanhallinnan tehtävänä ja tavoitteena on valtion maksuvalmiuden hoito ja turvaaminen. Valtion kassanhallintaan kohdistuneessa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksessa (168/2008) on arvioitu, miten valtion keskitetysti järjestetyssä kassanhallinnassa on onnistuttu saavuttamaan valtion kassanhallinnalle asetetut tavoitteet ja mikä on kassanhallinnan toiminnallinen tehokkuus. Valtion kassanhallinnan valinta tarkastuskohteeksi perustui kassanhallinnan valtiontaloudelliseen merkitykseen ja tarkastuskohteeseen liittyvään riskiin. Valtion maksuvalmiuden ylläpitämisen ja siihen liittyvän kassatilanteen ja vastapuoliriskin osalta tarkastukseen sisältyy julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 17 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja.

Valtion kassanhallintaa ja lainanottoa koskeva asiakokonaisuus kuuluu valtiovarainministeriölle, jossa se jakautuu ministeriön budjettiosaston ja rahoitusmarkkinaosaston kesken. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallinto- ja kuntaministeri Kiviniemi käsittelee rahoitusmarkkinaosastolle kuuluvat asiat, ei kuitenkaan valtion lainanottoa ja velanhoitoa koskevia asioita, jotka kuuluvat valtiovarainministeri Kataiselle. Valtiovarainministeri Katainen puolestaan käsittelee mm. valtion talousarvion valmistelua koskevat asiat, jotka kuuluvat budjetti- ja vero-osastolle. Valtiovarainministeriön budjettiosasto vastaa myös voimassa olevien budjettiperiaatteiden soveltamisesta.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan valtion kassanhallintaa voitaisiin toteuttaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Tarkastuksen perusteella havaittiin kassanhallinnan vahva sidonnaisuus ja yhteys valtion talousarvion valmisteluun, velanottoon ja budjettilainsäädäntöön. Valtion kassatilanteen todettiin maksuvalmiuden sijasta määrittävän talousarviotalouden kassanpitotarpeen ja velanoton vaikutusten perusteella. Kassatilanteen määrittäessä muiden kuin maksuvalmiussyiden perusteella voidaan kassanhallinnan näkökulmasta joutua toimimaan epätarkoituksenmukaisessa kassatilanteessa. Maksuvalmiuden selvästi ylittävä kassa asettaa myös vaatimuksia riskien hallinnalle.

Kassavarojen määrään liittyy verraten suuri vuoden sisäinen vaihtelu. Valtion maksuvalmius on ollut koko 2000-luvun hyvä. Valtion kassavarojen määrä on ylittänyt maksuvalmiuden edellyttämän tason, ja kassavarat muodostavat noin 15 % valtion taseen loppusummasta. Esimerkiksi tilinpäätöshetkellä 2007 rahat, pankkisaamiset ja rahoitusarvopaperit olivat yhteensä 7,6 miljardia euroa. Seuraavassa taulukossa on esitetty valtion tilinpäätöksen mukaiset kassavarat vuosina 2004—2007 suhteutettuna valtion taseen loppusummaan.

**Valtion tilinpäätöksen mukaiset kassavarat suhteutettuna valtion taseen loppusummaan
(miljoonaa euroa)**

	2007	2006	2005	2004
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	485	224	222	227
Rahoitusomaisuusarvopaperit	7 159	7 260	7 098	8 681
Yhteensä	7 643	7 484	7 320	8 908
Tase	48 420	48 755	49 319	51 224
Likvidien varojen osuus taseesta	16 %	15 %	15 %	17 %

Lähde: Valtion kassanhallinta, VTV 168/2008. (Taulukon lähteinä käytetty valtion tilinpäätöskertomuksia vuosilta 2005—2007.)

Valtion tilinpäätöksen mukaan vuosina 2004—2007 valtion kassan koko on ollut 7,3—8,9 miljardia euroa. Valtion kassan kokoa on asiantuntijankemysten mukaan pidetty suurena. Tarpeettoman suuri kassan koko lisää mm. luottoriskiä, sillä ylimääräinen likviditeetti on sijoitettava mahdollisimman turvaavasti rahamarkkinoille. Valtiokonttori sijoittaa kassavarat suoraan hyvän luottokelpoisuuden omaaviin eurovaltioihin ja saa vakuutena samojen valtioiden velkapapereita. Nyt vallitsevan rahoitusmarkkinakriisin aikana on entistä haasteellisempaa sijoittaa rahat turvaavasti rahamarkkinoille.

Vuoden loppuun mennessä toteutettu bruttolainanotto nostaa kassavarat tarpeettoman suuriksi suhteessa lyhytaikaisiin velvoitteisiin. Bruttolainanottovelvoitteen toteuttaminen vuoden lopulla ei myöskään paranna maksuvalmiutta pidemmällä aikavälillä, sillä otettu lyhytaikainen velka erääntyy heti vuodenvaihteen jälkeen. Tällä toimenpiteellä ainoastaan toteutetaan eduskunnan päättämä bruttolainanotto eli otetaan velkaa, jota maksuvalmiuden näkökulmasta ei olisi tarpeen ottaa. Esimerkiksi kansainvälisissä vertailuissa valtionvelka tilastoidaan vuodenvaihteen tilanteen mukaan, joten velalla rahoitettu suuri kassa vaikuttaa myös valtion velkaantumisesta saatuun kuvaan. Lisäksi vuodenvaihteen lyhytaikaisen lainanoton markkinaoperaatioista aiheutuu lisäkuluja, joiden tarkka määrä on vaikeasti arvioitavissa. Asiantuntija-arvion mukaan kulut voivat nousta jopa yli 10 miljoonaan euroon vuodessa.

Talousarvion kattamisvaatimuksen ja varsinkin hallinnon velvollisuuden toteuttaa eduskunnan tekemiä talousarviopäätöksiä on käytännössä ymmärretty edellyttävän sitä, että valtion talousarvioon otettu valtion lainanotto toteutetaan talousarvioon merkityn suuruusena varainhoitovuoden loppuun mennessä. Lainanoton ymmärtäminen velvoittavana tavoitteena on vaikuttanut erityisesti tilinpäätöshetken kassatilanteeseen, jolloin lyhytaikaisen lainan nostot ovat saattaneet ylittää maksuvalmiuden edellyttämän lainatarpeen. Maksuvalmiuden tarpeet ylittävällä lyhytaikaisella lainanotolla on mahdollistettu talousarviokirjanpidon mukainen tulokirjaus eduskunnan päättämän talousarvion mukaisena.

Valtiontalouden tarkastusviraston mielestä kassavarojen tasoa voitaisiin alentaa sisällyttämällä talousarvioon valtuus olla ottamatta budjetoitua lainaa siltä osin kuin lainanotto ei ole valtion rahoituksen kannalta tarpeellista. Tätä koskeva esitys ja momentin perustelujen täydentäminen sisältyy hallituksen kolmanteen lisätalousarvioon vuodelle 2008 (ks. Pääluokka 37 kohta 01.94 Valtionvelan nettokuoletukset ja velanhallinta). Budjetin perustelujen mukaan valtion maksuvalmiuden salliessa lainaa saisi jättää nostamatta ja sen johdosta momentin määrärahaa ylittää siihen määrään asti, jolla talousarvion tulomomenteille kertyneet tulot ylittävät vastaavat budjetoidut tuloarviot. Ylityksen määrä saisi perustelujen mukaan olla enintään yksi miljardi euroa.

Valtion kassanhallintaa ja velanottoa koskeviin esityksiin sisältyy monia budjettioikeudellisia tulkintoja, jotka koskevat mm. eduskunnan finanssivaltaa ja eduskunnan oikeutta päättää valtiontaloudesta. Valtiovarainministeriön asettama työryhmä valmistelee parhaillaan valtion talousarviolainsäädännön kehittämislinjauksia ja muutosehdotuksia. Hankkeen tavoitteena on mm. selvittää talousarviolainsäädännön laajemmat kehittämistarpeet sekä arvioida niiden yhteys perustuslain mahdollisiin muutostarpeisiin (VM:n julkaisuja 27/2008).

Valtion taloudenhoitoa koskevat menettelyt ja taloudenhoidon toimintaympäristö ovat muuttuneet varsin merkittävästi vuoden 1988 jälkeen, jolloin valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) säädettiin. Esimerkiksi Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi ja euroalueeseen on ollut merkittävä toimintaympäristön muutos. Talousarviolain säätämisen jälkeen siihen on tehty jo useita osittaismuutoksia. Budjettioikeudellinen aineisto on samalla muodostunut osin vanhentuneeksi ja hajanaiseksi, mikä vaikeuttaa ongelmatilanteissa budjetin sovellusten etsimistä ja lain muutostarpeiden arviointia. Samalla budjettioikeudellinen osaaminen ja soveltamiskysymysten tulkinta on muodostunut käytännössä hyvin pienen asiantuntijaryhmän eriytyneeksi tiedoksi ja osaamiseksi.

Valtion talousarvion käytännön soveltamiskysymysten lisäksi tästä on seurannut epätietoisuutta kulloinkin oikeista ja mahdollisista menettelytavoista budjettiperiaatteiden soveltamisessa. Esimerkiksi talousarvion kattamisvaatimuksen ja eduskunnan päättämän talousarvion toimeenpanovelvollisuuden on tulkittu edellyttävän, että tilinpäätöshetkeen mennessä on valtion kassaan otettava eduskunnan päättämän lainanoton edellyttämä määrä lainaa talousarvion kirjanpidon tulokirjauksen mahdollistamiseksi, vaikka valtion maksujen ja rahoitustilanteen kannalta tähän ei olisi tarvetta.

Valiokunnan mielestä budjettilainsäädännön osittaisuudistuksissa on pyritty ratkaisemaan kullakin hetkellä ajankohtainen lainsäädännön ongelma. Tällöin ei ole voitu laajemmin pohtia ehdotusten taustaa ja budjettikäytäntöjen suh-

detta perustuslain budjettiperiaatteisiin, jotka koskevat keskeisesti eduskunnan finanssivaltaa ja oikeutta päättää valtiontaloudesta. Parlamentarismien ja kansanvallan periaatteeseen sisältyvät myös valtion taloudenhoidon vastuullisuuden ja hallituksen tilivelvollisuuden vaatimukset.

Valiokunta pitää tärkeänä, että talousarviolainsäädännön kehittämisvaihtoehtoja tarkastellaan taloudenhoidon kokonaisuuden näkökulmasta ja erityisesti perustuslaissa säädettyjen budjettiperiaatteiden kannalta. Valiokunnan mielestä talousarviolainsäädännön uudistamisen yhteydessä on välttämätöntä tarkastella myös valtion kassanhallinnan ja lainanoton kysymyksiä ja etsiä niihin nykyistä toimivammat lainsäädäntöratkaisut. Kansainvälinen finanssikriisi ja sen seurauksena toteutunut talouskasvun ja valtiontalouden nopea muutos huonompaan ei valiokunnan mielestä sinänsä vaikuta lainsäädäntöratkaisujen tarpeellisuuteen tai ajankohtaan.

Valiokunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen valtion kassanhallinnan kehittämislinjauksista ja lainsäädännön muutostarpeista liittyen valtion talousarvioon ja budjettiperiaatteisiin.

Valtion IT-toiminta ja tietoyhteiskuntahankkeet

Tarkastusvaliokunta käsitteli mietinnössään (TrVM 1/2008 vp — K 6/2008 vp, K 10/2008 vp) valtion IT-toimintaa perusteellisesti ja yksityiskohtaisesti. Valiokunta totesi, että Suomessa julkisia sähköisiä palveluja on kehitetty hajanaisesti ja viranomaislähtöisesti samalla, kun Suomen asema on heikentynyt sähköisen asioinnin ja julkisten verkkopalvelujen kehittyneisyyttä kuvaavissa kansainvälisissä vertailuissa.

Valiokunta piti mietinnössään julkisten verkkopalvelujen ja sähköisen asioinnin tilaa huolestuttavana niiden monien ongelmien vuoksi, jotka liittyivät viranomaisyhteistyön puuttumiseen ja lainvastaisiin menettelyihin sähköisten palvelujen hankinnoissa, riittämättömään kansalaisten ja asiakkaiden tarpeiden ja odotusten tunte-

mukseen sekä viranomaisten keskinäiseen kilpailuun, päällekkäisiin hankintoihin ja veronmaksajien rahojen tuhlailevaan käyttöön.

Valiokunnan ehdotuksen mukaisesti eduskunta edellytti hallituksen valmistelevan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ja muut tarpeelliset asiat. Eduskunta myös edellytti hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut ja muut toimenpiteet. Hallituksen edellytettiin raportoivan toimistaan keväällä 2009 tilinpäätöskertomuksen yhteydessä.

Alueellisista tietoyhteiskuntahankkeista saatut asiantuntija-arviot, jotka koskivat EU-varainkäyttöä, ovat pitkälle yhdenmukaisia tarkastusvaliokunnan (TrVL 2/2008 vp — E 4/2008 vp) aiempien havaintojen kanssa. Hankkeet ovat pieniä, usein sekä tavoitteiltaan ja tuloksiltaan varsin vaatimattomia. Hankkeiden hallinnointi on hajanaista, hallinnointiin osallistuu kuusi ministeriötä ja 125 välittävää toimielintä. Hallinnon hajanaisuus edistää päällekkäisten hankkeiden syntyä ja osaltaan lisää tehottomuutta muiden ongelmien ohella.

Julkiset palvelut verkkoon (JUPA) -hanke oli Vanhasen I hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman ja laajakaistastrategian toteuttamisessa keskeinen tavoite julkisen hallinnon sähköisen asioinnin edistämiseksi, ja se nostettiin vuonna 2004 yhdeksi tietoyhteiskuntaohjelman kärkihankkeeksi. Hankkeen toteutukseen liittyy tarkastusvaliokunnan mielestä huolestuttavan paljon ongelmia ja julkisten varojen tehotonta käyttöä.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan toteutusvaiheen tavoitteet olivat epärealistisia suhteessa asetettuun aikatauluun, käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin, toteutettuun hankkeohjausmalliin ja käytössä olleeseen rahoitukseen nähden. Hankkeen ohjauksesta vastanneiden heikko sitoutuminen tavoitteisiin johti alueellisten projektien tavoitteiden karsimiseen, ja projekteissa saavutetut tulokset jäivät kesken-

eräisiksi ja vaatimattomiksi alkuperäisiin tavoitteisiin nähden. Hankkeen organisointia, rahoitusta, seuranta ja ohjausta häiritsivät myös siihen osallistuneiden viranomaisten lukuisuus, vastuuviranomaista koskevat useat organisaatiomuutokset sekä avainhenkilöiden siirtyminen kriittisessä vaiheessa toisiin tehtäviin. Näiden syiden johdosta hankkeen ohjausta ja seuranta ei ollut mahdollista toteuttaa pitkäjänteisesti ja hankkeen vaatimuksia vastaavalla tavalla.

Hankkeen organisoinnissa tapahtuneita laiminlyöntejä tarkastusvirasto pitää toiminnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna vakavina. Hanketohtoryhmä lopetti toimintansa vuoden 2005 lopussa huolimatta siitä, että hankkeen alueprojektien työ oli pääosin vasta alkuvaiheessa. Tämä osaltaan vaikutti siihen, että hankkeen kokonaisohjausta ei tehty enää systemaattisesti ja että verkkopalveluiden toteuttaminen viivästyi pahimmillaan yli kaksi vuotta tai että niitä ei voitu ottaa halutussa laajuudessa käyttöön lainkaan. Kokonaisarviona JUPA-hankkeen ohjauksesta tarkastusvirasto toteaa, että hankkeelle asetettuja tavoitteita ei saavutettu hankkeen aikana eikä sen virallisen päättymisen jälkeenkään.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan JUPA-hankkeen johtoryhmän toimeksiannosta tehtyä alueprojektien työn arviointia ei toteutettu taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointityön lopputulokset eivät kaikilta osin vastaa tosiasioita, ja arvioinnin johtopäätöksissä on esitetty perustelemattomia näkemyksiä. Arviointityö jäi pintapuoliseksi kuvaukseksi projektien työskentelystä, ja arvioinnissa syntyneet palveluita koskeneet kustannus-hyöty-analyysit jäivät teoreettisiksi, koska palveluilla ei ollut vielä käyttäjiä tai ne eivät olleet valmiita. Arviointityön teettämistä tarkastusvirasto piti tarpeettomana, kun otetaan huomioon hankkeen kokonaistilanne, organisointi ja hankkeen tulosten keskeneräisyys.

JUPA-hankkeen jälkeen KuntaIT-yksikkö on ollut mukana Tekesin rahoittamassa KuntaFenix-hankkeessa, jossa kehitetään myös eri alueilla muun muassa sähköisiä palveluita, joiden tarkoituksena on tulla levitettäväksi yleis-

seen käyttöön. Samaan aikaan valtiovarainministeriössä kehitettiin sähköisten palveluiden tueksi yhteisiä tukipalveluita, jotka ovat osittain päällekkäisiä Tekesin rahoittaman hankkeen kanssa. Myös hankkeiden toteutuksen kilpailuttaminen eri alueiden välillä näyttää kiihdyttäneen päällekkäisiä ja toistensa kanssa kilpailevien hankkeiden toteutusta.

Yhteistyö- ja toteutusongelmat IT-toimittajien kanssa olivat yksi merkittävimmistä JUPA-hankkeen epäonnistumiseen johtaneista tekijöistä. Hankkeen rajapintatöitä toteuttaneiden IT-toimittajien harjoittama kapseloitu liiketoimintamalli ja haluttomuus tehdä yhteistyötä muodostavat tarkastusviraston mukaan merkittävän riskin pyrittäessä julkisen hallinnon yhteisiin sähköisiin palveluihin ja palvelupohjaisten arkitehtuurien luomiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että JUPA-hankkeen toteuttaminen alueellisina projekteina ei ollut tarkoituksenmukaisin tapa edistää verkkopalveluiden kehittämistä ja levittämistä valtakunnallisella tasolla. JUPA-hanke jäi tuloksiltaan varsin vaatimattomaksi alueellisten sähköisten palveluiden kehittämistä edistävänä hankkeena. Tarkastusvirasto korostaa, että vastaisuudessa hankkeita suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota verkkopalvelujen toteuttamiskelpoisuuden arviointiin, realististen palvelukokonaisuuksien määrittelyyn, toteutukseen ja aikataulujen pitävyyteen sekä käytettävien rahoitusmallien selkeyteen. Verkkopalveluiden tuotannon tulee olla kustannustehokasta ja tavoitteiltaan selkeää.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että valtion IT-toiminta on nyky muodossaan toiminnallisesti ja julkisten varojen käytön kannalta epätydyttävällä tasolla. Hankkeiden toteutus on usealla sektorilla päällekkäistä, hankkeet ovat tavoitteiltaan selkiintymättömiä ja osa niistä jää kesken eräiseksi. Hankkeiden johtaminen ja erityisesti konsulttitoimeksiantoja koskeva ohjaus ovat pääsääntöisesti riittämättömään asiantuntemukseen ja johdon heikkoon sitoutumiseen perustuvaa.

Tarkastusvaliokunta korostaa, että valtionvarainministeriön keskitetyllä ohjauksella ja oh-

jaustoimivallan vahvistamisella on voitava tehostaa huomattavasti julkisten varojen tuloksellista ja taloudellista käyttöä. Loputtomien selvitysten tekemisten ja strategioiden tuottamisen sijaan tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä ja selkeitä tuloksia sekä toimivia palveluja kansalaisten ja yritysten käyttöön.

Tarkastusvaliokunta (TrVM 1/2008 vp — K 6/2008 vp, K 10/2008 vp) kiinnitti huomiota valtion IT-toiminnan ostopalvelujen ja konsulttien käytön yleistymiseen. Valiokunnan mielestä tällainen toimintatapa johtaa lisäkustannuksiin ja virkavastuun hämärtymiseen viranomaisasioiden valmistelussa. Valtion ja kuntien tietohallinnon toimivuuden kannalta kriittinen kysymys on ammattitaitoinen tietohallintohenkilöstö ja sen saatavuus julkisen sektorin tehtäviin. Valiokunta korosti oman henkilöstön merkitystä valtion tietohuollon ja toimintavarmuuden turvaamisessa.

Valiokunnan mielestä on seurattava entistä tarkemmin sitä, onko toimintojen ulkoistaminen, ostopalvelujen ja konsulttien käyttö synnyttänyt itseään ruokkivan mekanismin, jossa osaamisen puute pakottaa ulkoistamaan tai käyttämään konsultteja. Julkisen sektorin osaamisen puute, riippuvuus ostopalveluista ja konsulttien käytöstä johtaa valiokunnan mielestä julkisten varojen käytön kannalta yhä heikkenevään lopputulokseen.

Tarkastusvaliokunnan mielestä hankehallinnon kokoamista EU-tukiin liittyvien hankkeiden osalta työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen mahdollisimman kattavasti on pidettävä myönteisenä, koska näin voidaan keventää valvontaa ja välttää tehokkaammin päällekkäisten hankkeiden toteutus ja päällekkäiset seurantamenetelyt.

Kunnat ja sairaanhoitopiirit hankkivat tietojärjestelmänsä aikanaan itsenäisesti tilanteessa, jossa niiden tietojärjestelmä- ja kilpailutusosaaminen oli puutteellista. Tulevaisuusvaliokunnan selvityksen mukaan tiedonhallintaan kuluu 60 % erikoissairaanhoidon työtunneista. Sairaanhoidon tiedonhallinnan prosessit ovat vanhanaikaisia. Mapeista, kirjeistä ja käsin kirjoitetuista viesteistä on syntynyt merkittävä hoitovirheiden

ja aikaa vievien sekasotkujen lähde. Vakavat hoitovirheet voivat johtaa myös potilaskuolemiin.

Terveydenhuollossa on käytössä 4 000 tietojärjestelmää. Terveyskeskuksen, työterveyden ja erikoissairaanhoidon tietojärjestelmät ovat yhteensopimattomia, ja myös yksiköiden sisällä on tiedonkuluongelmia. Potilastieto- ja laskutusjärjestelmät ovat erillään, ja samassakin sairaalassa voi olla jopa 100 yhteensopimatonta tietojärjestelmää. Samoja tietoja syötetään ja kopioidaan käsin tai ylläpidetään monissa eri tietojärjestelmissä, jolloin virhemahdollisuudet ja riskit lisääntyvät.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuosia 2002—2007 koskeneen arviointiselvityksen mukaan useilla sairaaloilla ja terveyskeskuksilla ei vielä ole kattavia ja ajantasaisia tietoja hoitoa odottavista potilaista eikä odotusajoista, vaan arvioinnit perustuvat erityisesti terveyskeskusten osalta pelkästään johtaville lääkäreille osoitetuilla kyselyillä saatuihin vastauksiin. Myös EU:ssa on tavoitteena eri jäsenvaltioiden terveydenhuollon tietojärjestelmien parempi yhteensopivuus.

Tarkastusvaliokunta pitää terveydenhuollon tilannetta erittäin huolestuttavana, koska terveydenhuollon yhteen sopimattomien tietojärjestelmien vuoksi terveydenhoidon niukkoja voimavaroja joudutaan tuhlaamaan täysin turhaan ja päällekkäiseen työhön, samalla kun syntynyt tilanne heikentää potilasturvallisuutta ja hoitoon pääsyä.

Valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon.

Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen

Koulutustarjonnan mitoittaminen ja koulutuksen sisällöllinen kehittäminen edellyttävät tulevaisuuden koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointia. Koulutuksen ennakointi on osa koulu-

tuspolitiikan ohjausta ja päätöksentekoa, jonka vaikutukset ulottuvat pitkälle ajalle. Koulutus- ja osaamistarpeiden ennakkoinnilla tuotetaan tietoa siitä, millaista osaamista työelämä tulevaisuudessa tarvitsee ja miten tähän tarpeeseen voidaan koulutuksen avulla vastata. Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakkoinnin merkitystä on korostanut maamme väestön ja työvoiman ikärakenteen muutos. Työvoimasta poistuu vuosittain enemmän ihmisiä kuin sinne siirtyy. Talouden suhdannevaihtelut ja tuotantorakenteiden muutokset edellyttävät entistä huolellisempaa paneutumista ennakointiin ja koulutustarjonnan mitoittukseen. Myös kansainvälisen työnjaon muutokset, jotka ilmenevät maassamme tuotannon siirtymisenä mm. alhaisen kustannustason maihin, on otettava koulutuksen ennakkoinnissa huomioon.

Koulutuksen määrällisistä, laadullisista ja rakenteellisista linjoista päätetään valtioneuvoston joka neljäs vuosi hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa. Suomessa työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointi pohjautuu eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Keskeisimpiä yhteistyötahoja ovat eri ministeriöt, Opetushallitus, lääninhallitukset, maakuntien liitot, TE-keskukset ja koulutuksen järjestäjät.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on tehty koulutuksen määrällistä ennakointia, mitoitusta ja kohdentamista koskeva tarkastus (171/2008). Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten nuorten ammatillisen peruskoulutuksen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen tukevat koulutuksen työelämävastaavuutta. Tarkastelu kohdistui ensisijaisesti valtioneuvoston hyväksymän opetusministeriön hallinnonalan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman laadintaan ja toteutukseen.

Tarkastushavaintojen mukaan nuorten ammatillisen koulutuksen ennakointia, mitoitusta ja kohdentamista koskeva säädösperusta on suppea ja tulkinnanvarainen. Myös koulutuksen ennakkoinnin hallinnon sääntely on niukkaa. Koska kehittämissuunnitelman laatiminen kohdistuu vain määrätylle ajanjaksolle, toiminnalta puuttuu riittävä jatkuvuus. Seurauksena on ollut, että

normiperustan ohjausvaikutukset ovat jääneet vähäisiksi ja koulutuksen ennakkoinnissa ja mitoituksessa koulutuksen järjestäjille on kasautunut runsaasti vastuuta.

Neljän vuoden välein laadittavan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman koulutuksen aloittajaluvut on tarkastuksessa koettu läpinäkyvämmiksi. Suunnitelmissa ei myöskään ole käsitelty ennakkoinnin kehittämistä juuri lainkaan. Kehittämissuunnitelmaprosessin puutteeksi on havaittu se, ettei suunnitelma sisällä koulutuksen aloittajatavoitteita koskevaa seuranta. Tarkastuksen mukaan seurannan tulisi tuottaa tietoa siitä, miten koulutuksen ennakkoinnissa on onnistuttu. Myöskään aluetason ennakointi ei ole ollut riittävää. Suunnitelma ei tarjoa tietoa siitä, miten toiminnan valtakunnallista ja alueellista koordinaatiota tulisi toteuttaa.

Koulutuksen ennakointiin ja mitoittamiseen kytkeytyy koulutuspoliittisten perustavoitteiden lisäksi myös talous- ja työllisyyspoliittisia sekä aluepoliittisia tavoitteita, jotka pitäisi pystyä koulutusta ennakoitaessa ja mitoittaessa tasapainottamaan. Tarkastusvirasto katsoo, että ennakoinnin vahvistamiseksi olisi tarpeellista kehittää valtioneuvoston tasolla koulutuksen ennakointistrategia, jossa määriteltäisiin toiminnan tavoitteet, hallinto ja aikataulut.

Kehittämissuunnitelman koulutusmäärätiedot ovat tarkastuksen mukaan jääneet talouden ja rahoituksen näkökulmasta varsin irrallisiksi hallituksen kehyspäätyöstä ja siihen liittyvästä peruspalveluohjelmasta. Mikäli kehittämissuunnitelmaa ei ole tavoitteellisesti koordinoitu toiminta- ja taloussuunnitelmiin, kehittämissuunnitelman ohjausvaikutus jää opiskelijamäärätavoitteiden osalta heikoksi. Tarkastusviraston mielestä kehittämissuunnitelma tulisi koulutuksen määrällisen tarjonnan osalta kytkeä keskeisiin valtakunnallisiin ja alueellisiin ohjelmiin ja päätöksiin.

Tarkastusvaliokunta pitää koulutuksen ennakointiin kohdistuneen tarkastuksen ajoitusta onnistuneena, sillä lähivuosina on tiedossa merkittäviä maamme väestökehityksestä johtuvia työvoiman tarjonnan ja kysynnän muutoksia. Koska tiedossa on, että työvoiman määrä tulee suurten ikäluokkien eläköitymisen myötä vähenevän ja koulutukseen tulevat ikäluokat pienenevät, on erityisen tärkeää, että työvoiman kysyntä osataan ennakoida ja koulutus mitoittaa mahdollisimman hyvin tulevaisuuden työvoimatarpeisiin.

Seuraavan taulukon ennusteessa kuvataan, minkälaisia muutoksia työvoiman tarjonnassa tapahtuu vuosina 2005—2025.

Työvoiman tarjonta vuosina 2005—2025

Ikä	15—24	25—39	40—49	50—54	55—64	15—64
Työvoima, 1 000 henkeä						
2005	321	857	686	339	395	2 597
2010**	318	864	660	325	432	2 599
2015**	312	890	607	321	420	2 550
2020**	287	898	594	301	436	2 515
2025**	277	868	618	265	444	2 472

** Ennakkotieto.

Lähde: Työvoima 2025, Työpoliittinen tutkimus 2007.

Ennusteen mukaan 15—24-vuotiaiden työvoiman tarjonta laskee 321 000 henkilöstä 277 000 henkilöön. Sen sijaan 55—64-vuotiaiden työvoiman tarjonta lisääntyy 395 000 henkilöstä 444 000 henkilöön. Työvoiman kokonaistarjonta laskee 2 597 000 henkilöstä 2 472 000 henkilöön eli 125 000.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kysynnän kasvulla tulee lähivuosina olemaan huomattava merkitys koulutuksen mitoittamiseen ja kohdentamiseen. Palvelujen kysyntää lisää merkittävästi suurten ikäluokkien eläköityminen. Seuraavasta taulukosta käy ilmi yli 65-vuotiaiden määrän kehitys ja sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstötarpeiden kehitys.

Vuosi	Yli 65-vuotiaiden määrä	Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilös- tötarpeen kehitys
2006	868 717	253 600
2010	940 738	267 483
2015	1 129 537	283 124
2020	1 276 036	299 876
2025	1 394 172	318 118

Lähteet: Tilastokeskus ja sosiaali- ja terveysministeriö. Ennusteessa oletetaan, että palvelutarve kussakin ikäryhmässä pysyy ennallaan.

Taulukon mukaan 65-vuotiaiden määrä kasvaa 525 455:lla. Henkilöstötarve tulee kasvamaan 64 518:lla. Tällainen henkilöstömäärän kehitys edellyttää merkittäviä koulutuksen mitoituksen lisäyksiä.

Haasteita ennakkointiin tuovat myös kansainvälistymisestä johtuvat tuotannon rakennemuutokset. Koulutuksen ennakkoinnin keinoin on vaurauduttava siihen, että tuotanto saa käyttöönsä riittävästi työvoimaa, jolla on tuotannon tarvitsemää uutta osaamista. Kansainvälistymiskehitys saattaa aiheuttaa myös nopeasti kehittyviä suhdannevaihteluita, kuten viime kuukaudet ovat osoittaneet. Hitaasti reagoivalla ammatillisen peruskoulutuksen hyvälläkään ennakkoinnilla ei pystytä reagoimaan nopeisiin työvoimatarpeiden muutoksiin. Tällaisissa tilanteissa työvoimatarpeita tulee tyydyttää muilla nopeammin reagoivilla koulutusmuodoilla, kuten esim. ammatillisella aikuiskoulutuksella ja työllisyyspoliittisella koulutuksella.

Ennakkoinnin säädöspästä on vähäistä ja tulokinnanvaraista. Tarkastusvaliokunnan mielestä säädöspästä on tarpeen vahvistaa, mutta kuitenkin niin, ettei se olennaisesti heikennä ennakkointiprosessin joustavuutta. Säädöksillä ennakkoinnista tulee luoda organisaatioiden pysyvää toimintaa, joka ei ole riippuvaista esim. hankerahoituksesta. Sääntelyn puute ilmenee mm. koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman juridisen aseman puutteellisessa määrittelyssä, ennakkointiin osallistuvien tahojen ja niiden vastuusuhteiden määrittelyssä sekä riittävän seurannan puuttumisena.

Koulutuksen määrällisen ennakkoinnin, mitoituksen ja kohdentamisen koordinaatiossa on il-

mennyt puutteita niin valtakunnallisella kuin alueellisellakin tasolla. Tarkastusvaliokunnan mielestä erityisesti alueellisten koulutustarpeiden huomioon ottamiseen tulee paneutua nykyistä perusteellisemmin, sillä eri alueiden kehityksessä sekä koulutus- ja työvoimatarpeissa on merkittäviä eroja. Maakuntien liitoilla on keskeinen rooli alueellisen ennakkoinnin koordinoimisessa. Tarkastusvaliokunnan mielestä niiden tulee sitoa alueellinen ennakkointi yleiseen maakuntakehitykseen ja maakuntastrategioihin, sillä koulutustarjonnalla on aivan oleellinen merkitys alueiden kehitykselle. Maakunnan liittojen tulee huolehtia myös siitä, että ennakkoinnin yhteydessä kuullaan riittävästi alueellisia ja paikallisia osapuolia. Erityisesti kuntien ja niiden toimijoiden koulutustarpeet pitää ottaa ennakkoinnissa huomioon, sillä kunnissa on koettu, että koulutuksen siirtyessä väestöpohjaltaan riittävän suurille kuntayhtymille päätöksenteko etäännyy eikä kuntien tarpeita huomioida riittävästi.

Tarkastusvaliokunta pitää ammatillisen koulutuksen ennakkoinnin kehittämisen kannalta myönteisenä sitä, että työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut 18.4.2008 Työvoima- ja koulutustarpeiden yhteistyöryhmän, jonka tavoitteena on tukea työ- ja elinkeinoministeriön, opetusministeriön ja niiden aluehallintojen ennakkointitoimintaa sekä tehdä esityksiä ennakkoinnin kehittämiseksi.

Hoitotakuu

Tarkastusvaliokunta käsitteli hoitotakuun toteutusta jo informaatio-ohjauksen toimivuutta so-

siaali- ja terveydenhuollossa koskeneessa mietinnössään (TrVM 5/2008 vp — M 2/2008 vp). Siinä hoitotakuuta tarkasteltiin lähinnä ohjauksen näkökulmasta. Tässä mietinnössä hoitotakuuta tarkastellaan ensisijaisesti hoitotakuun tulosten näkökulmasta.

Vuoden 2005 maaliskuun alussa tulivat voimaan kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muutokset, joissa säädetään, miten välitön yhteys ja hoidon tarpeen arviointi on terveyskeskuksissa järjestettävä ja missä ajassa potilaan on viimeistään päästävä kiireettömään hoitoon terveyskeskukseen ja sairaalaan. Samanaikaisesti otettiin käyttöön sosiaali- ja terveysministeriön johdolla laaditut yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet. Lainsäädännön mukaan hoitotakuun suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat valtakunnallisella tasolla sosiaali- ja terveysministeriölle.

Tarkastusviraston tarkastuskertomuksen Hoitotakuu (167/2008) mukaan hoitotakuulle asetetut tavoitteet ovat osin kehittyneet myönteiseen suuntaan, mutta kehitykseen liittyy myös ongelmia. Keskeisenä taloudellisenä tavoitteena oli kustannussäästöjen saavuttaminen, kun hoitoon pääsyä nopeutetaan. Tätä tavoitetta ei saavutettu. Jo ennen hoitotakuulainsäädännön voimaantuloa vuosina 2002—2003 valtio ja kunnat panostivat 50 miljoonaa euroa erikoissairaanhoidon jonojen purkuun. Tarkastuksen mukaan täysin luotettavaa arviota siitä, paljonko hoitotakuun toteutus on valtiolle ja kunnille tullut maksamaan, ei voida antaa. Karkean arvion mukaan terveydenhuoltojärjestelmän uudistaminen on tullut vuosina 2002—2007 maksamaan julkiselle vallalle 800 miljoonaa euroa, josta valtion lisäpanostus on ollut yli puolet. Kustannushyötyjen saavuttamista on heikentänyt se, että hoitotakuun voimassaoloaikana yksityislääkäri- ja sairauspäivärahakorvaukset ovat jatkaneet kasvuaan. Myös yksityisten lääkäriasemien tutkimus- ja hoitokorvaukset lisääntyivät. Hoitotakuun toteutuksen kustannuksia ovat myös kasvattaneet ostopalvelujen lisäykset, terveydenhuollon henkilöstön lisääntyneet työt ja investoinnit puhelinkeskusjärjestelmiin, joilla on py-

ritty parantamaan yhteydensaantia terveydenhuollon yksiköihin.

Hoitotakuulla on pystytty nopeuttamaan merkittävästi hoitoon pääsyä ja hoitojonot ovat lyhentyneet. Edistyksestä huolimatta vielä vuoden 2008 elokuun lopussa noin 4 500 potilasta on odottanut yli puoli vuotta leikkaukseen, toimenpiteeseen tai hoitoon pääsyä sairaanhoitopiirien sairaaloihin. Vaikka hoitoon pääsy on nopeutunut, ei näin ole tapahtunut hoitoketjun kaikissa vaiheissa. Terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääsy on usein kestänyt viikkojakin, ja täten myös hoitopäätöksen teko on viivästynyt. Keskeinen syy tähän viivästymiseen on ollut se, ettei hoitopäätöksen teolle ole määritelty lainsäädännössä tavoiteaikaa.

Hoitotakuulainsäädännössä ei ole myöskään määritelty sairauksien jälkihoidolle enimmäisaikoja. Tästä aiheutuva ongelma tulee esiin erityisesti kuntoutuksessa ja sairaalasta jatkohoitoon siirryttäessä. Ongelmat jatkohoidon järjestämisessä vaikuttavat hoitotakuun enimmäisaikavoittein pysymiseen. Jatkohoidon viivästyessä on vaarana aina se, että erilaisilla toimenpiteillä saavutetut terveyshyödyt menetetään.

Asiantuntijakuulemisissa kävi ilmi, että hoitojonojen seurannan suurin haaste on tällä hetkellä psykiatrian erikosisaloilla. Kaikki terapiajonot eivät ole jonojen seurantajärjestelmässä, jolloin ne jäävät virallisten seurantatietojen ulkopuolelle. Psykiatrian alalla ongelmana on myös se, että nuorten mielenterveyspalvelujen ikärajat vaihtelevat. Tästä syystä myös hoitoon pääsyajat vaihtelevat sairaanhoitopiireittäin.

Tarkastusviraston mukaan hoitotakuulainsäädäntö on esimerkki siitä, miten tietyt terveydenhuoltojärjestelmään tehdyt muutokset vaikuttavat sekä järjestelmän muihin osiin että sosiaalihuoltoon. Tehostunut leikkaustoiminta on näkynyt kunnissa jatkohoitotarpeen lisääntymisenä kotipalveluissa, kotisairaanhoidossa, terveyskeskusten vuodeosastoilla ja kuntoutustoiminnassa. Hoitotakuun yhteydessä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota perusterveydenhuollon jatkohoidon kehittämiseen ja toteuttamiseen. Myöskään sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestel-

män kokonaisuutta ei ole otettu tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on tehty arviointiselvitys vuosina 2002—2007 toteutetusta kansallisesta terveyshankkeesta (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:22). Arvioinnissa on hoitotakuun toteutuksesta todettu muun ohella, että hoitotakuu ei toteudu vielä täydellisesti ja alueelliset erot hoitoon pääsulle ovat edelleen suuret. Arvioinnissa hoitotakuun tärkeäksi myönteiseksi vaikutukseksi on koettu se, että hoitotakuu näyttää kannustaneen sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa toiminnan kehittämiseen, yhteistyön parantamiseen ja työnjaon selkeyttämiseen. Arvioinnin mukaan useilla sairaaloilla ja terveyskeskuksilla ei vielä ole kattavia ja ajantasaisia tietoja hoitoa odottavista potilaista eikä odotusajoista, vaan arvoinnit perustuvat erityisesti terveyskeskusten osalta täysin johtaville lääkäreille osoitetuilla kyselyillä saatuihin vastauksiin.

Tarkastusvaliokunta toteaa, että hoitotakuulla on kyetty nopeuttamaan hoitoon pääsyä ja hoitojonot ovat merkittävästi lyhentyneet. Hoitotakuun tavoitteita ei ole kuitenkaan vielä saavutettu, sillä hoitojonoissa on noin 4 500 potilasta, jotka ovat joutuneet odottamaan hoitoon pääsyä lainsäädännön vastaisesti yli kuusi kuukautta. Hoitoon pääsyn ongelmana on myös se, että osa potilaista joutuu useampaan kuin yhteen jonoon, jolloin hoitojen saaminen kestää potilaan kannalta liian kauan. Hoitoon pääsyn nopeuttamisessa ei myöskään ole kiinnitetty riittävästi huomiota hoitoketjun kokonaisuuteen. Tämän seurauksena terveyskeskuslääkärin vastaanotolle pääsy ja hoitopäätöksen teko on usein viivästynyt kohtuuttomasti. Myös hoitoketjun loppupään jatkohoidot ja kuntoutus ovat viivästyneet. Jatkohoitojen viivästyminen on vaikuttanut kielteisesti jatkohoitoja edeltäneiden hoitotoimenpiteiden terveyshyötyihin.

Tarkastusvaliokunta on huolissaan siitä, ettei hoitotakuulle asetettuja säästötavoitteita ole saavutettu. Väestökehityksestä johtuen terveystalouden kysyntä lisääntyy lähivuosina, ja lisääntynyt kysyntä kasvattaa terveydenhuoltomeno-

ja. Kun samanaikaisesti väestön huoltosuhte heikkenee, on tärkeää löytää toimivia keinoja terveysmenojen kasvun hillitsemiseksi. Riittävien ja laadukkaiden terveystalouden palveluiden tehokas tuottaminen edellyttää terveydenhuollon toimintatapojen, tietojärjestelmien ja johtamisjärjestelmien sekä työnjaon uudistamista. Tarkastusvaliokunnan mielestä erityistä huomiota tulee kiinnittää terveyskeskustyön arvostuksen kohottamiseen, jotta niihin saadaan rekrytoitua päteviä ja kokeneita lääkäreitä, sillä heidän roolinsa hoitopäätösten teossa on aivan keskeinen. Tällä hetkellä terveyskeskuksissa työskentelee runsaasti nuoria lääkäreitä, jotka selvitysten mukaan lähettävät potilaita kokeneempia lääkäreitä enemmän jatkotutkimuksiin. Tällainen toimintatapa lisää tarpeettomasti terveydenhuollon menoja.

Ympäristötavoitteiden vaikuttavuus valtiontaloudellisesta näkökulmasta

Maatalouden ympäristötuen vaikuttavuutta on kertomuksessa käsitelty maatalouden ravinnepäästöjen vähentämistä koskevan toiminnantarkastuskertomuksen (175/2008) perusteella. Tarkastuksessa selvitettiin, onko kansallisen maatalouspolitiikan liikkumavaraa hyödyntämällä mahdollista päästä nykyistä selkeästi vähäisempiin ravinnepäästöihin ja onko olemassa keinoja, joilla voitaisiin saavuttaa valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen vähennystavoite.

Tarkastuskertomuksen mukaan maatalouden osuus ihmisen toiminnan aiheuttamasta ravinnepäästöksestä on Suomessa noin puolet ja maatalouden ravinnepäästöjen vähentämiseen on panostettu EU-jäsenyyden aikana huomattavasti. Vuosittain 15 % maataloustuesta, noin 300 miljoonaa euroa, on käytetty maatalouden ympäristötukijärjestelmään. Tuen yhtenä tavoitteena on ollut ravinnepäästöjen vähentäminen.

Tarkastuskertomuksen mukaan maatalouden aiheuttama kuormitus ei ole muuttunut viime vuosikymmeninä. Kokonaistypen ja -fosforin määrä on lukuvarvona samalla tasolla kuin 1980-luvulla. Kuormitus näkyy vesienlaadun huononemisenä erityisesti maatalousalueiden matalis-

sa järvissä sekä Saaristomerellä. Maatalouden rakennekehityksen vuoksi riskit päästöjen kasvamiseen ovat jopa lisääntyneet.

Vuonna 2000 Suomen osuus Itämereen tulevasta kokonaisfosfori- ja typpikuormituksesta oli 14 % (ml. luonnonhuuhtouma). Tarkastusvaliokunnan saamien tietojen mukaan alustavien laskelmien perusteella Suomen osuus Itämeren kokonaisravinnekuormasta on viime vuosina ollut tätä pienempi, hiukan yli 10 %. Maatalouden osuus Suomesta Itämereen kulkeutuvista ihmisen aiheuttamista päästöistä oli vuonna 2000 60 % fosforin ja 52 % typen osalta. Viime keväänä julkaistujen ns. MYTVAS-tulosten mukaan Suomen maatalouden osalta Itämeren kuormituksessa ei ole tapahtunut merkittävää alenemaa. Fosforin osalta pientä kuormituksen laskua on tapahtunut, mutta typpikuormitus on paikoin noussut, vaikka lannoitteiden käyttö on vähentynyt.

EU-säädösten mukaan ympäristötuella tulisi korvata ympäristönsuojelun aiheuttamat kustannukset ja tulonmenetykset. Tarkastuksen mukaan tuen ehtojen kustannusvaikutukset ovat olleet niin lieviä, että käytännössä kaikki viljelijät ovat osallistuneet järjestelmään. Tarkastuksen yksi johtopäätös on se, että ravinnekuormituksen vähentämistavoite on ristiriidassa maatalouspolitiikan muiden tavoitteiden kanssa. Ympäristötukien valvonta on työlästä, ja se aiheuttaa yli puolet maataloustuen valvonnan kustannuksista, vaikka tuen määrä on 15 % koko maataloustuesta.

Kannanotossaan tarkastusvirasto esittää mm., että maatalouden ympäristötuen parempi vaikuttavuus vaatisi tuen kohdistamista ravinnepäästöjen kannalta ongelmallisimmille alueille ja että toimenpiteitä ja tukea olisi kohdistettava päästöjen kannalta hankalimpiin, jyrkästi vesistöihin viettäviin peltoihin.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ympäristötuen vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon tukijärjestelmään perustamiseen ja kehittymiseen liittyvät historialliset tekijät. Ympäristötuki on nähty myös osana maanviljelijöiden tulotukea, mitä se lähtökohtaisesti ja tietoisesti vuonna 1995 olikin. Asiantun-

tijakuulemisessa näkemykset maatalouden ympäristötuen vaikutuksista ja ravinnepäästöjen vähentämiskeinojen tarkoituksenmukaisuudesta poikkesivat jonkin verran toisistaan. Valiokunta pitää positiivisena, että ympäristötukijärjestelmää on tehostettu ohjelmakausittain ja että ympäristötuen myötä viljelijöiden tietoisuus ympäristöasioista on lisääntynyt ja viljelykäytännöt ovat muuttuneet ympäristön kannalta paremmiksi. Myönteisen kehityksen vaikutukset tulevat näkymään vesistöissä kuitenkin vasta viiveellä.

Näyttää epävarmalta, että nykytoimilla saavutettaisiin valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen 30 %:n vähenemä maatalouden ravinnepäästöissä vuoteen 2015 mennessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että maatalouden ympäristötuen vaikuttavuutta lisätään. Tämä edellyttää ympäristötukijärjestelmän edelleen kehittämistä sekä käytössä olevien hallittujen ravinnekiertoa parantavien keinojen tehostamista.

Maatalouden ravinnepäästöjä käsittelevän tarkastuksen jälkeen on valmistumassa horisontaalisen maatalouden kehittämisohjelman 2000—2006 loppuarviointi. Arvioinnin mukaan ympäristötuella on pystytty vaikuttamaan maatalouden ympäristökuormituspotentiaaliin, mutta toimenpiteiden vaikutus ei vielä näy vesistöissä. Valiokunnan mielestä ympäristötuen keskeisimmät tulevaisuuden haasteet ovat kannustavuuden säilyttäminen sekä toimenpiteiden entistä tarkempi kohdentaminen.

Valiokunta painottaa maatalouden ravinnepäästöjen ja niiden vähentämiskeinojen vaikuttavuuden seurannan ja tutkimuksen merkitystä. Valiokunta pitää mahdollisena, että ympäristötuen odotettua heikompi vaikutus saattaa osittain johtua siitä, että maatalouden aiheuttamia ravinnekulkeumia ja vesistövaikutuksia ja vähentämistoimien tehokkuutta ei ole tunnettu eikä vieläkään tunneta riittävästi. Tärkeää olisi myös panostaa riittävästi uusien maatalouden ravinnepäästöjä vähentävien menetelmien kehittelyyn ja hyödyntämiseen.

Lisätietoja maatalouden ravinnepäästöjen vähentämistoimien tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi tullaan saamaan lähivuosina mm. Lounais-Suomessa toteutettavasta Tehoa maata-

louden vesiensuojeluun (TEHO) -hankkeesta sekä lähinnä Satakunnassa toteutettavasta Hyötylanta 2008—2010 -tutkimusohjelmasta. TEHO-hankkeen tavoitteena on saada laajamittaiseen käyttöön eri tilanteissa tehokkaimmin toimivat maatalouden vesiensuojelutoimenpiteet ja testata käytännössä toimenpiteiden soveltuvuutta, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta tilatasolla. Tavoitteena on erityisesti nykyisen ympäristötukijärjestelmän toimenpiteiden tehostettu hyödyntäminen ja niitä koskevat kehittämisehdotukset sekä uusien vesiensuojelukeinojen kokeilu ja käyttömahdollisuuksien arviointi. Hankkeen loppuraportti valmistuu vuonna 2011. Hyötylanta 2008—2010 -tutkimusohjelman tavoitteena on mm. edistää lannan ja muiden eloperäisten jätteiden käsittelyä ja etsiä niille loppusijoitusvaihtoehtoja. Lisäksi tavoitteena on selvittää lannan ja muiden eloperäisten jätteiden ja sivutuotteiden käyttökelpoisuutta energiantuotannossa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton:

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäs. Risto Autio /kesk
Pertti Hemmilä /kok
Sinikka Hurskainen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle selvityksen valtion kassanhallinnan kehittämislinjauksista ja lainsäädännön muutostarpeista liittyen valtion talousarvioon ja budjetti-periaatteisiin.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon.

3. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 1—2 edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta kevätistuntokaudella 2009 annetavassa valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2008.

Erkki Pulliainen /vihr
Petri Salo /kok (osittain)
Kari Uotila /vas
Pekka Vilkuna /kesk
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.