

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2008 vp

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 29 päivänä toukokuuta 2008 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtion tilinpäätöskertomuksen vuodelta 2007 (K 6/2008 vp) ja Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 10/2008 vp).

Tarkastusvaliokunta antaa asioista yhteisen mietinnön.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (VaVL 11/2008 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen, ulkoasiainministeriö
- hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, valtiovarainministeriö
- ministeri Sirkka-Liisa Anttila, maa- ja metsätalousministeriö
- pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohdaja Vesa Jatkola, ylijohdaja Marjatta Kimmonen, johta-

va toiminnantarkastaja Ari Hoikkala ja ylitarkastaja Tomi Voutilainen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta

- apulaisosastopäällikkö Pasi Hellman, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Tiina Astola ja talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- komentaja Kari Aapro, neuvotteleva virkamies Timo Rivinoja ja ylitarkastaja Antti Karila, puolustusministeriö
- ylijohdaja Silja Hiironniemi, IT-johtaja Leena Honka ja finanssiasiantuntija Esko Mustonen, valtiovarainministeriö
- kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen, maa- ja metsätalousministeriö
- kansliapäällikkö Harri Pursiainen, apulaisosastopäällikkö Kristiina Pietikäinen, tietohallintopäällikkö Pekka Sinkkilä ja rakennusneuvos Mikko Ojajärvi, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi ja ylisinööri Petteri Katajisto, ympäristöministeriö
- tietoyhteiskunta-asiain päällikkö Heikki Lunas, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Kaj Suomela, Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- kunnossapitoyksikön päällikkö Risto Heinonkoski, Ratahallintokeskus

- projektijohtaja Anne Kauhanen-Simanainen, CIM Communication & Information Management
- toimitusjohtaja Veli Hyyryläinen, Maansiirto Veli Hyyryläinen Oy
- VTT, dosentti Mikko Wennberg, PricewaterhouseCoopers Oy
- johtaja Lassi Matikainen, Oy VR-Rata Ab
- pääjohtaja Henri Kuitunen, VR-Yhtymä Oy
- toimitusjohtaja Paavo Syrjä, Infra ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— ympäristöministeriö.

Viitetieto

Tarkastusvaliokunta on kokouksessaan 30.5.2008 päättänyt, että asioiden K 6/2008 vp Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007 ja K 10/2008 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta yhteydessä käsitellään asia TRO 2/2008 vp Rataväylien kunnosapito: Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 159/2008.

TIIVISTELMÄ

Käsittelyssä oleva Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007 on neljäs uusimuotoinen hallituksen valtionaloudellinen kertomus eduskunnalle ja toinen kerta, kun mietinnön siitä valmistelea tarkastusvaliokunta. Valiokunnan esittämät kannanotot koskevat mm. tilinpäätöskertomuksen aikaistamista, yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen esittämistä, valtionalouden kehysmenettelyä ja finanssipolitiikan raportointia sekä hallituksen esittämiä teemapohjaisia tarkasteluja. Valiokunnan kriittiset havainnot koskevat erityisesti valtion tietohallintoa ja IT-johtamista, sähköistä asiointia ja tunnistuspalveluita, valtion tuottavuusohjelmaa, puolustushallinnon organisaatiomuutosten alueellisia vaikutuksia, rautatieliikenteen investointeja ja ympäristövaikutuksia sekä maatalouden valvontajärjestelmää ja byrokratian vähentämistä.

Tilinpäätöskertomuksen aikaistaminen

Tarkastusvaliokunnan mielestä valtionalouden päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen vaatii sitä, että hallitus ja hallinto ovat aidosti tilivelvollisia tuloksistaan eduskunnalle. Jotta tähän päästään, tulee eduskunnan voida käydä tilinpäätöstä koskevat täysistuntokeskustelut loppuun jo kevätistuntokaudella. Näin eduskunta voi saamansa tilinpäätösinformaation perusteella ohjata seuraavan vuoden talousar-

vion valmistelua haluamallaan tavalla. Tämä ei ole ollut aiemmin mahdollista, koska tilinpäätöskertomukset on ennen käsitelty syysistuntokaudella. Tilinpäätöskertomuksen asianmukainen käsittely eduskunnassa kevätistuntokaudella edellyttää sen antamista eduskunnalle heti toukokuun alussa. Tähän aikatauluun ei vielä tämän kertomuksen osalta päästy.

Valiokunta esittää, että harmaa talous otetaan erityisteemaksi vuoden 2008 tilinpäätöskertomukseen. Samoin valiokunta edellyttää, että tilinpäätöskertomuksessa tarkastellaan asianmukaisella tavalla EU-varainkäytön kansallisia tuloksia ja vaikutuksia erilaisten indikaattorien ja yhteenvetojen avulla.

Valtion tietohallinto ja sähköinen asiointi

Valiokunnan mielestä valtion tietohallinnon ja IT-toiminnan ohjauksessa on monia toiminnallisia puutteita, jotka heikentävät ohjauksen uskottavuutta. Valtion IT-toiminnan johtamisyksiköitä, joka on osa valtiovarainministeriötä, puuttuu selkeä ohjausvastuu ja ohjauskeinot. Johtamisyksikkö ei ole keskittynyt valtion IT-toiminnan johtamiseen vaan palveluiden kehittämiseen. Valiokunnan mielestä informaatio-ohjaus ei ole toimiva keino ohjata valtion IT-toiminnan kokonaisuutta ja laajaa virastokenttää. Nykyistä toimintamallia ei voida pitää valtionalouden hoi-

don kannalta kestäväenä ja tarkoituksenmukaisena. Tilanteen korjaamiseksi valiokunta edellyttää lainsäädäntöä, jossa määritellään mm. valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta.

Valiokunta kiinnittää huomiota valtion IT-toiminnan ostopalvelujen ja konsulttien käytön yleistymiseen. Hankkeiden lähtökohtana näyttää usein olevan, että mitään työtä tai työryhmää ei voida käynnistää ilman konsulttiapua. Valiokunnan mielestä tällainen toimintatapa johtaa paitsi lisäkustannuksiin myös virkavastuun hämärtymiseen viranomaisasioiden valmistelussa.

Valiokunta pitää julkisten verkkopalvelujen ja sähköisen asioinnin tilaa Suomessa huolestuttavana. Valiokunnan tietoon on tullut runsaasti esimerkkejä ongelmista, jotka ovat liittyneet viranomaisyhteistyön puuttumiseen ja lainvastaisiin menettelyihin sähköisten palvelujen hankinnoissa, riittämättömään kansalaisten ja asiakkaiden tarpeiden ja odotusten tuntemukseen sekä viranomaisten keskinäiseen kilpailuun ja veronmaksajien rahojen tuhlailevaan käyttöön päällekkäisiin hankintoihin. Esimerkiksi Väestörekisterikeskuksen varmennetoiminta on ollut tehotonta ja tappiollista. Viraston tarjoamille varmenteille on ollut julkishallinnossa vain vähän käyttöä eikä todellisia tarpeita palvelujen käytölle ole selvitetty.

Valiokunta ehdottaa, että eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut ja muut toimenpiteet.

Informaatio-ohjauksen toimivuus

Tarkastusvaliokunta on mietinnössään TrVM 2/2007 vp esittänyt kriittisiä arvioita informaatio-ohjauksen tehosta ja vaikuttavuudesta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja todennut samalla, etteivät viranomaiset ole kyenneet informaatio-ohjauksen keinoin poistamaan palvelujen saatavuuteen ja laatuun liittyvää eriarvoisuutta. Hallitus on vastauksessaan selostanut erilaisia hankkeita, joilla kehitetään kunnallisia peruspalveluja. Tärkeänä

kehittämishankkeena on tuotu esiin valtioneuvoston vuosiksi 2008—2011 hyväksymä KASTE-ohjelma. Tarkastusvaliokunta on hallituksen vastausta koskevassa kannanotossaan lausunut, että informaatio-ohjaus on edelleen tehotonta eriarvoisuuden poistamisessa. Valiokunta on lisäksi todennut, että valiokunnassa on vireillä sosiaali- ja terveyspalvelujen informaatio-ohjausta koskeva selvitystyö, jonka tuloksiin valiokunta palaa myöhemmin.

Tuottavuusohjelma

Tuottavuusohjelman alkuperäiset tuottavuusperustelut ovat korvautuneet henkilöstön vähennystavoitteilla, eikä ohjelmassa ole riittävästi noudatettu hyvän hallinnon ja tulosoikeuden periaatteita. Ohjelman toteutusta pidetään hallinnossa heikosti kommunikoituksi ja koko prosessia ennustamattomana ja tempoilevana.

Ohjelman kokonaistuottavuutta ei pystytä tällä hetkellä mittaamaan, eikä työn tuottavuutta kuvaavia suoritteita seurata valtioneuvoston varainministeriössä. Valiokunnan mielestä hallituksen on kerrottava kehyslaskelmissaan toimenpiteiden todelliset tuottavuushyödyt eikä vain henkilöstön vähennyksiä.

Vuonna 2007 sairauspoissaolojen kasvun aiheuttama henkilötyövuosimenetys oli lähes yhtä suuri kuin tuottavuusohjelmalla aikaansaatu henkilöstön vähennys. Tästä syystä ohjelmassa tulee painottaa hyvän johtamisen ja työssä jaksamisen merkitystä.

Ohjelman taloudellisia vaikutuksia, kuten toiminnan ulkoistamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia tai työsuojelutarkastusten vähenemisestä johtuvia kansantalouden ja verotulojen menetyksiä, ei ole ohjelman seurannassa huomioitu.

Palvelukeskukset eivät saavuta tuottavuustavoitteitaan lyhyellä aikavälillä, vaan lyhyen aikavälin tuottavuuskehityksen arvioidaan olevan negatiivinen, koska suurimmassa osassa hallinnonalojen virastoja henkilöstöä ei siirrynyt palvelukeskukseen suunnitellussa määrin. Osalla virastoja palvelukeskukseen siirtyminen on merkinnyt taantumista palvelun laadussa.

Laatutekijöitä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulee seurata ja arvioida merkittävästi nykyistä enemmän ja monipuolisemmin ohjelman toteutuksessa. Tällöin on huomioitava, että palvelujen saatavuus on osa palvelujen vaikuttavuutta ja laatua.

Puolustushallinnon organisaatiomuutosten alueelliset vaikutukset

Puolustusministeriön hallinnonalalla on toteutettu viime vuosikymmeninä varsin laajoja rakenteellisia muutoksia. Sellaisia toimintojen uudelleenjärjestelyjä, jotka ovat aiheuttaneet alueellisia tai paikallisia vaikutuksia (esim. yksiköiden lakkauttamisia, siirtoja tai supistamisia), on 1990-luvun alusta lukien ollut n. 50—60 paikkakunnalla.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että niin yksittäiset organisaatiomuutokset kuin laajemmatkin puolustusvoimien rakenteelliset muutokset perustuvat pitkäjärjenteeseen suunnitteluun ja valtiontaloudellisten kokonaisvaikutusten huolelliseen arviointiin. Vuonna 2007 valmistuneen selvityksen mukaan puolustusvoimien organisaatiomuutosten suunnitteluun ja toteutukseen näyttää liittyvän useita erilaisia kehittämistarpeita. Ongelmat ovat osin samanlaisia, joihin eduskunta ja valtioneuvoston tarkastajat ovat aiemmin kiinnittäneet huomiota.

Rautatieliikenteen infrastruktuurista huolehtiminen ja kokonaistaloudellisuus

Rautatieliikenne on muihin liikennemuotoihin verrattuna vähäpäästöistä, joten sen osuuden kasvattaminen niin henkilö- kuin tavarakuljetuksissakin on toivottavaa ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Tästä syystä rautatieliikenteen

kilpailukykyisyyden takaaminen on tärkeää ja rataverkon ylläpidosta asianmukaisessa kunnossa pitää huolehtia. Rataväylien kunnossapidon ongelmana on kuitenkin määrärahojen jatkuva alimitoitus valtion talousarvioissa ja rahoituksen täydentäminen vuosittain lisätalousarvioilla, mikä aiheuttaa suunnittelun ja toiminnan epätarkoituksenmukaista lyhytjänteisyyttä. Tarkastusvaliokunta toivoo, että vuoden 2009 valtion talousarviossa turvataan perusradanpidon määrärahojen riittävyys niin, ettei vuoden aikana tarvitse turvautua lisämäärärahoihin.

Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän toimivuus

Tuki- ja valvontajärjestelmän keskeisiä toimivuuden ongelmia ovat pikkutarkat pinta-alavalvonnat ja niistä johtuvat tukien maksatuskiellot, jotka heikentävät viljelijän oikeusturvaa ja vaikeuttavat elinkeinon harjoittamista.

Suomessa maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista selvittäneen Kaj Suomelan mukaan Suomen maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmä on eurooppalaisessa vertailussa monimutkaisin ja järjestelmän säädösten määrä on suurin. Suomalaisille viljelijöille tuki- ja valvontajärjestelmästä aiheutuvat kustannukset ovat n. 70—100 milj. euroa vuodessa. Maataloushallinnon valvonnalliset tehtävät työllistävät yli 1 000 henkilöä ja hallinnolliset kustannukset ovat n. 35—40 milj. euroa vuodessa.

Merkittävä byrokratian vähentäminen edellyttää EU-tasolla huomattavia muutoksia järjestelmiin ja niitä sääteleviin lakeihin. Kotimaisen lainsäädännön kehittämällä arvioidaan saatavan aikaan korkeintaan 10 %:n kevennys menoihin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Käsittelyssä olevat kertomukset

Käsittelyssä oleva valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007 on neljäs uusimuotoinen hallituksen valtionaloudellinen kertomus eduskunnalle ja toinen kerta kun mietinnön siitä valmistele tarkastusvaliokunta. Edellistä vuotta koskeva valtion tilinpäätös käsiteltiin eduskunnassa marraskuussa 2007.

Talousarviolain 17 §:n 2 momentin mukaan tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtionalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomukseen otetaan lisäksi valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista.

Tilinpäätöskertomus käsittää (osat I—III) yhteensä 508 sivua. Kertomuksen I osa koskee hallituksen vaikuttavuusselvitystä, johon sisältyy myös hallituksen vastaus eduskunnan talousarviolausumiin, tilimuistutuskertomus ja valtioneuvoston controllerin lausuma tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Tilinpäätöskertomuksen osa II sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset ja erillisenä niteenä oleva osa III käsittää puolestaan tilinpäätöslaskelmat.

Valtioneuvoston controllerin arviointi- ja vahvistuslausuman tarkoituksena on varmistaa valtioneuvostolle, että valtion tilinpäätöskertomus antaa talousarviolaisissa tarkemmin säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion

noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta samoin kuin valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä (oikean ja riittävän kuvan vaatimus).

Valtionalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta on puolestaan ulkoisen tilintarkastajan tarkastuskertomus hallituksen valtionaloudellisen kertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Se on laajuudeltaan 56 sivua. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eduskunnalla on tilinpäätöskertomusta käsitellessään käytettävissään myös tilintarkastajan kertomus asiasta.

Tarkastusvaliokunnan huomiot tilinpäätöskertomuksesta

Tätä mietintöä valmistellessaan valiokunta on mm. kuullut asiantuntijoita noin puolelta hallinnonaloista ja nostaa esille tarkasteltavaksi ottamiensa teemojen kautta tärkeimpiä havaintojaan siitä, kuinka valtion varojen käytössä on niiden osalta toimittu ja minkälaisia parannustarpeita tarkastusvaliokunnan mielestä on varojen käytön vaikuttavuudessa ja tehokkuudessa.

Tarkastusvaliokunta esitti edellisessä vuoden 2006 valtion tilinpäätöstä koskevassa mietinnössään lukuisia kehittämissuhteita tilinpäätöskertomukseen liittyen. Kun valiokunnan käsiteltävänä on puolen vuoden sisällä jo toinen, eli vuoden 2007 tilinpäätöskertomus, ei valiokunta tässä vaiheessa käy läpi systemaattisesti kaikkien kehittämissuhteiden tilannetta vaan nostaa esille muutamia keskeisiä.

Valtioneuvoston controllerin lausumassa todetaan, että valtion tilinpäätöskertomus on pääosin kehittynyt em. linjausten mukaisesti. Raportoinnin laatu on myös controllerin mukaan kehittynyt ja merkittävimmät kehittämishaasteet liittyvät valtion tilinpäätöskertomuksen tietoperustana olevien tietojärjestelmien kehittämiseen. Niiden tulisi nykyistä paremmin palvella

taloudellista raportointia ja erityisesti valtion taloudellisen aseman arviointia.

Tilinpäätöskertomuksen aikaistaminen ja kertomusmenettelyn kehittäminen

Parlamentaarisella valvonnalla on tärkeä rooli eduskunnan talousarvioprosessia tukevana toimintona. Eduskunnassa tapahtuvan tilinpäätöskertomuksen käsittelyn tulee siten aikataulullisesti palvella valtion talousarviokäsittelyä. Tarkastusvaliokunnan mielestä valtiontalouden päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen vaatii sitä, että hallitus ja hallinto ovat aidosti tilivelvollisia tuloksistaan eduskunnalle. Jotta tähän päästään, tulee eduskunnan voida käydä tilinpäätöstä koskevat täysistuntokeskustelut loppuun jo kevälistuntokaudella. Näin eduskunta voi saamansa tilinpäätösinformaation perusteella ohjata seuraavan vuoden talousarvion valmistelua haluamallaan tavalla.

Tämä ei ole ollut aiemmin mahdollista. Tilinpäätöskertomukset on ennen käsitelty syysistuntokaudella. Eduskunta edellytti marraskuussa 2007 hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin tilinpäätöskertomuksen antamiseksi eduskunnalle sellaisella aikataululla, että eduskunta voi käsitellä tilinpäätöskertomuksen kevälistuntokaudella. Kertomus annettiin eduskunnalle toukokuun viimeisellä viikolla ja lähetekeskustelu asiasta käytiin 29.5.2008. Tarkastusvaliokunta aloitti asian ennakkokäsittelyn ennen toukokuun puoltaväliä, kun se oli saanut käyttöönsä suomenkielisen kertomusosuuden.

Valtioneuvoston controller -toiminto on asiantuntijakuulemisen yhteydessä esittänyt huolensa tilinpäätöskertomuksen aikaistamiseen liittyvistä riskeistä: sisältöriskistä ja prosessiriskistä. Sisällön eheys saattaa kärsiä, ja mahdollisuudet kommunikaatioon hallinnonalojen ja muiden tiedon tuottajien kanssa ovat liian vähäiset. Aikaistaminen vaikuttaa myös tietosisältöön, koska vaikuttavuusarvioinnissa usein tarvittava tilastoaineisto on käytettävissä aikaisintaan muutamia kuukausia tilastovuoden päättymisen jälkeen. Prosessiriski liittyy taittotyön onnistumisen lisäksi käänöstyön vaatiman ajan arviointiin ja valtion tilinpäätöskertomuksen kä-

sittelyyn ja esittelyyn valtioneuvostossa. Valtioneuvoston kielenkääntäjien mukaan valtion tilinpäätöskertomuksen laajuisen tekstin kääntämiseen tulisi varata noin kahdeksan viikkoa. Lisäksi aikatauluun vaikuttavat myös voimassa oleva lainsäädäntö, joka mm. määrittelee valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen tilinpäätösten vahvistamisajankohdan.

Tarkastusvaliokunta on tyytyväinen, että tilinpäätöskertomusta on näin lyhyellä varoitusaikalla saatu aikaistetuksi. Tarkastusvaliokunta ymmärtää aikaistamiseen liittyvät mahdolliset riskit ja nykyainsäädännön asettamat rajoitukset. Tilinpäätöskertomuksen asianmukainen käsittely eduskunnassa kevälistuntokaudella edellyttää kuitenkin sen antamista jatkossa eduskunnalle vielä tämänvuotista aikaisemmin eli heti toukokuun alussa. Tarkastusvaliokunta uskoo, että aikaistamiseen liittyviin ongelmiin on löydettävissä toimivat ratkaisut ja että mm. käänöstyö voidaan organisoida niin, ettei se ole este pyrkimyksille parantaa eduskunnan budjettivaltaa.

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007 (K 2/2008 vp) annettiin eduskunnalle huhtikuussa, ja sitä on käsitelty erikoisvaliokunnissa huhti-toukokuussa. Asiaa koskevat mietinnöt valmistuvat syksyllä. Tarkastusvaliokunta antoi asiasta lausunnon (TrVL 1/2008 vp) perustuslakivaliokunnalle. Lausunnossaan tarkastusvaliokunta kiinnitti huomiota mm. lausumamenettelyn toimivuuteen ja päätyi myös ehdottamaan toimenpidekertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä. Molemmat kertomukset annetaan nyt eduskunnalle samoihin aikoihin ja niissä käsitellään osin samoja asioita. Tarkastusvaliokunnan mielestä kertomusten yhdistämisellä on mahdollista tehostaa parlamentaarista ohjausta ja valvontaa sekä järkiperaistää kertomusaineiston valmistelua hallinnossa ja käsittelyä eduskunnassa.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuustieto ja arviointitoiminta

Valtion tilinpäätöskertomuksessa on vuodesta 2006 lähtien siirrytty järjestelmään, jossa tilin-

päätöskertomuksen keskeistä sisältöä ovat vaihtuvista teemoista laadittavat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnit. Tilivelvollisuuden ja vastuunalaisuuden toteuttamisessa keskeinen foorumi on valtion tilinpäätöskertomusmenettely ja valtion virastojen ja laitosten sekä rahastojen ja liikelaitosten tilinpäätösmenettely toimintakertomuksineen. Ajatuksena on, että tilinpäätöskertomus ja sen yhteydessä käytävä eduskunnan ja hallituksen välinen parlamentaarinen keskustelu antaisivat perusteet voimavarojen käytön ja valtiontalouden vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnille. Tarkoituksena on lisäksi, että arviointitietoa hyödynnettäisiin päätettäessä valtion talousarviosta sekä valtion tuloja ja menoja koskevasta lainsäädännöstä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on havainnut, että puolet hallinnonaloista esitti tietoja vaikuttavuusarvioinneista vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa.

Kansantalouden pitkän tähtäimen kasvumahdollisuuksia tarkasteltaessa on tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta (T&KI) merkittävässä asemassa. Suomessa T&KI-rahoituksen määrä on Euroopan unionin maiden välisessä vertailussa korkea. Vuoden 2008 varsinaisessa talousarviossa valtion T&K-rahoitus oli volyymiltaan n. 1,8 mrd. euroa. Pelkkä T&KI-toiminnan ja rahoituksen määrä ei kuitenkaan riitä takaamaan rahoituksen vaikuttavuutta.

Ongelmana on, että poliittisilta päätöksentekijöiltä puuttuu käyttökelpoista tietoa tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen sekä taloudellisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden välisistä yhteyksistä, sillä laaja arviointitietomassa on tällä hetkellä hajallaan eri raporteissa. Yleisesti ottaen arviointeja toteutetaan paljon, mutta ne näyttävät suuntautuvan pääosin toiminnan kehittämiseen eivätkä sen selvittämiseen, miten yhteiskuntapoliittiset ja voimavarojen kohdentamiselle talousarviossa asetetut tavoitteet on saavutettu ja miten eri julkiset toimintayksiköt ovat toteuttaneet niille asetetut tavoitteet. Myös hallinnonalarajat ylittävät arviointitarpeet ovat jääneet vähäiselle huomiolle.

Arviointitiedon liittäminen budjettiprosessiin jää myös vain tavoitteeksi, jos kehys- ja budjet-

tiratkaisuja valmisteltaessa ei aidosti kysytä ja olla kiinnostuneita laadukkaasta vaikuttavuusarvioinnista ja ennakoititiedosta. Tarkastusvaliokunnan mielestä valtioneuvoston tulisikin lisätä arviointitiedon hyödyntämistä valtion talousarvion valmistelussa sekä huolehtia politiikkakokonaisuuksiin sekä laajempiin ohjelmiin kohdistuvasta arviointitoiminnan vastuuttamisesta.

Valiokunta toteaa, että vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa esitetyt vaikuttavuustiedot eivät anna toivotulla tavalla tiivistetyssä ja vertailukelpoisessa muodossa kokonaiskuvaa valtionhallinnon ja eri hallinnonalojen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja sen kehityksestä. Vaikuttavuustietojen esittämistä on edelleen syytä kehittää ja parantaa.

Budjetointimenettelyä koskevat havainnot

Valtiontalouden tarkastusvirasto on raportoinut erilliskertomuksessaan kahdessa erillisessä toiminnantarkastuksessa esiin tulleista budjetointimenettelyyn liittyvistä ongelmista. Toisessa arvioitiin rataverkon kunnossapitoa ja sen rahoituksessa käytettäviä budjetointimenettelyitä (käsitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa Rautatieliikenteen infrastruktuurista huolehtiminen ja kokonaistaloudellisuus). Toisessa puolestaan tarkasteltiin terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavia hankkeita ja budjetointikäytäntöjä. Kyseinen määräraha on budjetoitu valtionapumomentille. Määrärahasta noin puolet on vuosittain käytetty valtionhallinnon toteuttamiin hankkeisiin, ja käyttäjinä ovat olleet Stakes, Kansanterveyslaitos, Työterveyslaitos, lääninhallitukset, sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, Tilastokeskus ja yliopistoja. Vain noin puolet määrärahasta on käytetty varsinaisina valtionapuina, ja määrärahan käyttökohteissa on myös jatkuvaluonteista toimintaa.

Keskeisin ongelma on, etteivät valtion virastot ja laitokset voi olla määrärahoja koskevien säännösten ja määräysten mukaan valtionavustusten saajia. Hankehallinnon ja taloudenhoidon kannalta ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että pysyväisluonteisia toimintoja pidetään yllä hankemuotoisina ja hankeavustusten turvin.

Korjaavat toimenpiteet ovat tarkastusvaliokunnan mielestä ilmeisiä.

Valtiontalouden kehysmenettely ja finanssipolitiikan raportointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto on käynnistänyt tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n suositusten mukaisesti valtiontalouden kehysmenettelyn tarkastuksen, joka on osa laajempaa finanssipoliittisen valmistelun ja päätöksenteon tietoperustan sekä finanssipolitiikan vaikuttavuuden tarkastusta. Tarkastuksen kohteena ovat valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuus, soveltaminen ja vaikutukset finanssipolitiikan välineenä sekä hallituksen eduskunnalle antamien tietojen oikeellisuus ja riittävyys. Tarkastuksen lähtökohtana ovat vaalikaudella 2007—2011 tehdyt valtiontalouden kehyspäätökset ja valtion talousarviot. Tarkastuksen tulokset raportoidaan eduskunnalle erillisenä tarkastuskertomuksena vuonna 2010.

Valtiontalouden keskipitkän aikavälin menotason kannalta olennainen seikka on talousarviossa myönnettyjen valtuuksien määrän kehitys. Valtion vuoden 2007 tilinpäätöksen mukaan vuonna 2007 talousarviossa ja aiempina vuosina myönnettyistä valtuuksista aiheutuu tulevana varainhoitovuosina menoja 10,87 mrd. euroa ja vuoden 2010 jälkeen 2,86 mrd. euroa. Valtuuksista aiheutuneiden menojen yhteismäärä on kasvanut nimellisesti 21,5 % verrattuna vuoden 2006 tilinpäätökseen. Valtuuksien kautta seuraaville vuosille ja vaalikausille tulevat menopaineet rajoittavat taloudellista liikkumavaraa sekä kaventavat mahdollisuuksia budjettipäätöksen tekoon.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksessaan todennut, ettei valtion tilinpäätöksen liite 12 valtiontakauksista, -takuisista ja muista vastuusitoumuksista sisällä luotettavasti ja kattavasti kaikkia monivuotisia, valtiolle menoja aiheuttavia sopimuksia ja sitoumuksia. Puutteelliset tiedot voivat tältä osin sisältää riskin valtiontalouden kehysten pitävyydelle ja sitä koskevalle raportoinnille.

Valiokunta toteaa, että valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 ei esitetä julkisen ta-

louden tai valtiontalouden pidemmän aikavälin kestävyyslaskelmia tai muuta tarkempaa kestävyystarkastelua. Valiokunnan mielestä perusteltu arvio valtiontalouden kestävydestä ja sen muutoksista on olennainen finanssipolitiikan vaikuttavuutta kuvaava tieto, joka tulisi kertoa eduskunnalle tilinpäätöskertomuksessa.

Erityisteemat ja politiikkakokonaisuudet

Valtiontilintarkastajien vuoden 2006 kertomuksen perusteella harmaassa taloudessa tehdyn työn on arvioitu vastaavan n. 80 000:ta henkilötyövuotta. Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 harmaata taloutta on käsitelty verotuksen toimeenpanon yhteydessä kappaleen verran ja aihetta lyhyesti sivuten (s. 177). Valiokunta esittää, että harmaa talous otetaan erityisteemaksi vuoden 2008 tilinpäätöskertomukseen.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota hallituksen tiede- ja teknologiapolitiikkaa koskevaan teemaan, jota on käsitelty hallinnonalarajat ylittävänä politiikkakokonaisuutena aiemmissa kertomuksissa. Vuoden 2007 kertomuksesta hallituksen tiede- ja teknologiapolitiikan tarkastelu puuttuu. Koska tiede- ja teknologiapolitiikalla on varsin keskeinen ja pysyvä merkitys hallituksen toiminnassa, valiokunta esittää kyseisen politiikkakokonaisuuden palauttamista kertomukseen.

Vuodelta 2006 annetussa valtion tilinpäätöskertomuksessa on esitetty kootusti tärkeimmät tiedot Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien rahoituksesta ja vaikuttavuudesta ohjelmakaudella 2000—2006. Vuodelta 2007 annetussa tilinpäätöskertomuksessa rakennerahastotoimintaa tarkastellaan hajautuneesti tilinpäätöskertomuksen ministeriökohtaisissa luvuissa. Valiokunnan mielestä hajautettu tarkastelutapa heikentää selvästi rakennerahastotoiminnan vaikuttavuutta koskevaa raportointia.

Tarkastusvaliokunta on käsitellyt laajasti Suomen EU-varainkäytön hallinto- ja valvontajärjestelmää Euroopan tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomuksesta 2006 suurelle valiokunnalle antamassaan lausunnossa TrVL 2/2008 vp. Tarkastusvaliokunnan parlamentaarisen valvontatehtävän kannalta olennaista on tarkastelu-

tapa, jossa rakennerahastotoiminta tukee johdonmukaisesti ja selvästi kansallisen politiikan tavoitteita ja linjauksia. Tämä näkökulma on valiokunnan mielestä keskeinen myös valtion talousarvioesityksen tavoitteenasettelun ja valtion tilinpäätöskertomuksessa raportoitavien tulosten ja vaikutusten kannalta.

Valiokunta edellyttää, että valtion tilinpäätöskertomuksessa tarkastellaan asianmukaisella tavalla rakennerahastotoiminnan ja muun EU-varainkäytön kansallisia tuloksia ja vaikutuksia erilaisten indikaattorien ja yhteenvedojen avulla. Tilinpäätöskertomukseen kuuluu myös sen arvioiminen, mitä lisäarvoa ja hyötyä rakennerahastotoimilla on saatu kansallisen politiikan tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen. Lisäksi valiokunta edellyttää, että rakennerahastohankkeiden ja ohjelmien tarkastuksessa vahvistetaan laillisuustarkastuksen ohella varainkäytön tuloksiin ja vaikutuksiin liittyvää tarkastusta ja arviointia. Valiokunnan mielestä valtiovarain controller -toiminto on näissä tehtävissä keskeinen toimija, jonka asiantuntemus on ministeriöiden käytettävissä.

Valiokunta on lausunnossaan suurelle valiokunnalle todennut, että työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen voi antaa mahdollisuuden EU-varainkäytön hyvien kansallisten käytäntöjen kehittämiseksi ja viranomaistoiminnan tehostamiselle. Uuden ministeriön toiminnan käynnistymiseen sisältyy myös toiminnallisia riskejä, jotka ovat selvästi hidastaneet ohjelmien käynnistymistä ja rahoitustukien käsitteilyä.

Talousarviolausumat

Tarkastusvaliokunta katsoo valtiovarainvaliokunnalta saamansa lausunnon (VaVL 11/2008 vp — K 11/2008 vp) perusteella, että seuraavien lausumien johdosta suoritettavat, valtion tilinpäätöskertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi:

- EK 33/2002 vp — HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp, HE 253/2002 vp

Lääkäri- ja pelastushelikopteritoiminnan aloittaminen valtion talousarviosta rahoitettavana toimintana

- EK 45/2006 vp — HE 122/2006 vp, HE 265/2006 vp

Lausuma 1: *Saamelaiskulttuurikeskus*

Lausuma 4: *Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen rahoitus*

Lausuma 10: *Liikenneväylien ja joukkoliikenteen rahoitus*

Lausuma 11: *Rautateiden sähköistämisen jatkaminen*

Lausuma 12: *Joukkoliikenteen tuki suurille kaupunkiseuduille.*

Tilimuistutuskertomus

Tulosohjauksen tila

Valtiovarainministeriö on ilmoittanut käynnistäneensä tulosohjauksen ja tilivelvollisuus uudistuksen arvioinnin esiselvityksellä maaliskuussa 2008. Tarkoitus on, että esiselvitys tuottaisi yleiskatsauksen tulosohjauksen tilasta. Selvityksen painopisteenä on tulosohjauksen merkitys finanssipolitiikan ja palvelutuotannon yhteensovittamisessa.

Valiokunta pitää arvioinnin aloittamista myönteisenä ja katsoo, että arvioinnin toteuttamisessa tulisi olla kaksi keskeistä pääsuuntaa: toinen hallituksesta eduskuntaan päin ja toinen hallituksesta hallintoon päin. Valiokunnan mielestä tulosohjausta ja hallituksen tilivelvollisuutta tulisi arvioida finanssipolitiikan ja palvelutuotannon näkökulmasta kumpaankin edellä esitettyyn suuntaan.

Informaatio-ohjauksen toimivuus

Valtiovarainministeriö on kuultuaan sosiaali- ja terveysministeriötä ja opetusministeriötä ensin todennut, että eduskunnan kannanotto (TrVM 2/2007 vp — K 14/2007 vp) informaatio-ohjauksen toimivuudesta turvattaessa peruspalvelujen yhdenvertaisuutta sekä saatavuutta ja laatua perustuu tarkastusvaliokunnan arvioon, ja sen jälkeen selostanut niitä toimenpiteitä, joihin hallitus on kannanoton johdosta ryhtynyt. Valtiovarainministeriön mukaan valiokunta "on

mietinnössään varsin voimakkaasti arvostellut informaatio-ohjauksen, kuten laatusuosituksen, tehoa ja vaikuttavuutta ohjattaessa peruspalveluita, erityisesti kuntien vastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita".

Hallitus kertoo ohjelmansa mukaisesti käynnistäneensä useita uusia ja jatkaneensa jo käynnissä olleita hankkeita, joilla kehitetään kunnallisia peruspalveluita. Näiden hankkeiden keskeinen tarkoitus on turvata kansalaisten peruspalveluiden yhdenvertaisuus, saatavuus ja laatu. Palveluiden kehittäminen edellyttää laaja-alaisia toimenpiteitä. Palveluiden järjestämisestä vastuussa olevien kuntien toiminnan ohjauksen kehittäminen on osa toimenpidekokonaisuutta. Hallitus turvaa kunnallisten palveluiden yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja laatua toteuttamalla mittavia palveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevia rakenteellisia uudistuksia, kehittämällä palveluiden järjestämis- ja tuottamistapoja, turvaamalla palveluiden rahoitus pohjaa, uudistamalla lainsäädäntöä ja kehittämällä informaatio-ohjausta.

Informaatio-ohjausta on tarkoitus kehittää mm. parhaat palvelukäytännöt -hankkeella ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohankkeella. Informaatio-ohjauksessa hyödynnetään verkkopohjaisia ratkaisuja samalla, kun palveluita viedään yhä enemmän verkkoon. Hallitusohjelman mukaan kansalaisten yhdenvertaisuutta turvataan vahvistamalla palveluiden käyttäjien oikeuksia. Palveluiden laatusuosituksia uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollossa tavoitteena sitovuuden lisääminen. Myös koulutuksen laadun parantamista tuetaan laatusuosituksilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja kuntien välisen vuorovaikutuksen lisäämisessä merkittävä uusi väline on valtioneuvoston vuosiksi 2008—2011 hyväksymä Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE. Sen valmistelussa on hyödynnetty sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisten ohjelmien myötä kehitettyä uutta työtettä: uudistustarpeet selvitetään, tavoitteet asetetaan ja halutut muutokset viedään läpi laajassa vuorovaikutteisessa yhteistyössä eri sidostahojen ja toimijoiden, erityisesti

kuntien kanssa. Ohjelman valmistelua ja toimeenpanoa varten on asetettu Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta ja viisi alueellista johtoryhmää.

Tarkastusvaliokunta pitää myönteisenä sitä, että hallituksen vastauksessa kiinnitetään huomiota moniin sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiin ongelmiin ja kehittämistarpeisiin. Vastauksessa palvelujen kehittäminen nähdään laaja-alaisena toimintana, joka edellyttää palvelurakenteiden uudistamista, palvelun järjestämisen sekä normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen kehittämistä.

Tarkastusvaliokunnan suorittamassa selvitystyössä on kuitenkin ilmennyt, että jo aiemmissa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmissa ja hankkeissa on tuotu esiin monia ohjauksen kehittämistoimia. Osa kehittämistavoitteista on ollut kuitenkin epärealistisia suhteessa käytettävissä oleviin voimavaroihin, eikä ohjausta ole pystytty toteuttamaan tavoitteiden mukaisesti. Ohjauksen käytännön toteutusta ovat vaikeuttaneet myös erot toimijoiden tietojärjestelmissä. Informaatio-ohjauksen tiedonhankintaa on hankaloittanut kuntien, kuntayhtymien, terveyskeskusten ja sairaanhoitopiirien tietojärjestelmien eroavuudet ja niiden yhteensopimattomuus. Luotettavan seurantatiedon keräämistä on vaikeuttanut myös se, ettei tietoja palvelu- ja hoitoprosesseista ole tilastoitu ohjauksen edellyttämässä muodossa.

Lääninhallituksilla on merkittävä asema informaatio-ohjauksen sekä ohjausta palvelevan valvonnan ja arvioinnin toteutuksessa. Voimavarojen niukkuuden vuoksi ohjauksen kannalta tärkeä etukäteisvalvonta on jäänyt liian vähäiseksi mm. lisääntyneiden kanteluiden ja muun jälkikäteisvalvonnan takia. Myöskään kuntakäyntejä ja kuntien henkilöstön koulutusta ei ole voitu toteuttaa ohjauksen edellyttämässä laajuudessa. Lääninhallitusten arviointitoiminta on koettu vaikutuksiltaan melko vähäiseksi, eikä arviointien tuloksia ole hyödynnetty riittävästi kunnan palvelujen kehittämisessä eikä myöskään keskushallinnon päätöksenteossa. Arviointitieto esitetään usein liian yleisellä tasolla, eikä se sisällä riittävästi kuntakohtaista tietoa. Vuo-

den 2008 alusta lähtien päävastuu arvioinnin toteutuksesta on siirtynyt Stakesille.

Informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta on tutkittu melko vähän, eikä vaikuttavuudesta ole olemassa selkeää käsitystä. Tarkastusvaliokunnan saaman käsityksen mukaan informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta on heikentänyt erityisesti vanhustenhuollossa se, että informaation suuren määrän vuoksi tutkimuksia ja tilastoja ei ehditä lukea ja oppaita, suosituksia ja raportteja lukevat vain harvat. Koulutukseen osallistuvat vain harvat. Tutkimus- ja kehittämisprojekteihin on väsyttynyt, ja vain harvat niistä ovat johtaneet pysyvään kehittämiseen tai toimintojen leviämiseen. Informaatio-ohjauksen suhde resurssi- ja normiohjaukseen ei ole kaikilta osin johdonmukainen ja looginen.

Tarkastusvaliokunnan mielestä on hyvä, että vanhustenhuollossa ohjauksen laatusuositukset ovat tuoneet palveluille asetetut tavoitteet yleiseen tietouteen ja keskusteluun. Ohjauksella on edistetty myös kuntien vanhuspoliittisten strategioiden laadintaa. Vanhustenhuollon palveluissa informaatio-ohjauksen suosituksellinen luonne ei kuitenkaan turvaa riittävästi iäkkäiden henkilöiden yhdenvertaista kohtelua kunnissa. Asiakaslähtöisyyden periaate ei ole toteutunut riittävästi, eikä vanhusväestön yksilöllisiä tarpeita ole otettu riittävästi huomioon. Kaikki vanhukset eivät ole tietoisia oikeuksistaan ja niistä palveluista, joita heillä olisi mahdollisuus saada. Vanhusten omaishoidon järjestämisessä on erityisen paljon eroja kuntien välillä. Myös sosiaali- ja terveystoimen välisessä yhteistyössä on edelleen puutteita. Lisäksi asiakasmaksujen perusteet ovat kirjavia ja maksujen määrä vaihtelee kunnittain. Kilpailutuksen seurauksena vanhusten on ollut entistä vaikeampaa hahmottaa palvelukokonaisuutta ja siitä aiheutuvia maksuja. Ero kunnallisen laitoksen arjen todellisuuden ja laatusuosituksessa esitettyjen valtakunnallisten tavoitteiden välillä on usein liian suuri.

Tarkastusvaliokunnalla ei tämän hetkisen tiedon perusteella ole syytä muuttaa käsitystään informaatio-ohjauksen tehottomuudesta eriarvoisuuden poistamisessa. Tarkastusvaliokunnassa on vireillä informaatio-ohjauksen toimivuutta

sosiaali- ja terveydenhuollossa (ml. vanhustenhuolto) koskeva selvitystyö. Selvitystyön tulokset tarkastusvaliokunta esittää eduskunnalle syysistuntokaudella 2008.

Verotuet ja finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuus

Verotuksiin liittyvän tietosisällön parantamiseksi valtiovarainministeriö on ilmoittanut hankkeesta, joka on asetettu uuden verotukiselvityksen tekemiseksi. Hankkeen tarkoitus on saattaa verotukia koskeva tietopohja ajan tasalle. Vuoden 2008 loppuun mennessä hankkeessa tehdään selvitys eri maissa käytössä olevista verotuista ja niissä havaituista kehittämistarpeista. Valtiovarainministeriö on lisäksi todennut, että vuoden 2009 aikana toteutetaan varsinainen tutkimushanke, johon sisältyy suomalaisia verotukia koskevat johtopäätökset ja suositukset.

Valiokunta pitää verotukia selvittävän hankkeen asettamista niihin liittyvien ongelmien vuoksi tarpeellisenä ja tulee kiinnostuksella seuraamaan hankkeen etenemistä.

Valtion tietohallinto ja sen uudistaminen

Suomen sijoittuminen sähköisen hallinnon kansainvälisissä vertailuissa

Kansainväliset vertailut, joissa on arvioitu sähköisen hallinnon ja julkisten verkkopalvelujen kehittyneisyyttä eri maissa, osoittavat Suomen aseman heikkenemistä. EU:n julkishallinnon verkkopalvelujen tarjontaa arvioivassa vertailussa vuonna 2007 Suomen sijoitus on sekä verkkopalvelujen laadun että saatavuuden osalta kolmastoista. Vertailussa oli mukana EU:n jäsenmaat sekä Islanti, Norja, Sveitsi ja Turkki. Suomi sijoittuu kansalaisten verkkopalvelujen tarjonnassa keskiarvoa ylemmäksi, mutta yrityksille tarjottavien verkkopalvelujen osalta keskiarvoa alemmaksi. Suomi on EU:n vertailussa hyvää keskitasoa julkisten verkkopalvelujen tarjonnassa.

YK:n sähköisen hallinnon mittaamisessa on lähtökohtana kansalainen, eikä yrityksille tarjottavia hallinnon verkkopalveluita arvioida lainkaan. Mittaamisella pyritään arvioimaan, miten

pitkälle asiakaslähtöisen, verkottuneen hallinnon rakentaminen jäsenmaissa on edistynyt. Vuonna 2007 Suomi sijoittui tässä sähköisen hallinnon vertailussa viidenneksitoista, kun sijoitus edellisessä mittauksessa vuonna 2004 oli yhdeksäs. YK:n sähköisen hallinnon vertailussa parhaiten sijoittuivat Ruotsi ja Tanska.

YK mittaa myös sähköistä osallistumista, ja siinä Suomen sijoitus on heikentynyt merkittävästi. Suomi on pudonnut sijalle neljäkymmentäviisi (45), kun Suomen sijoitus edellisessä mittauksessa oli viidestoista (15.).

YK-selvityksen mukaan Suomen valmiudet sähköiseen hallintoon ovat selvästi huonommat kuin muiden Pohjoismaiden. Valiokunnan mielestä kansalaisten osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin on kiinnitetty liian vähän huomiota. Sähköisen asioinnin palvelut tuotetaan hajautetusti kunnissa ja valtionhallinnon eri virastoissa ja laitoksissa. Meiltä puuttuvat laajat portaalit, joiden kautta sähköiset palvelut löytyvät helposti. Kansalaisille ei ole kyetty tarjoamaan helppoa pääsyä julkisiin verkkopalveluihin, eivätkä sähköisen tunnistamisen menetelmät ole kehittyneet. Asiantuntijoiden mielestä yksipuolinen huomion kiinnittäminen palvelujen sijasta tietotekniikkaan voi olla keskeinen syy verkkopalvelujen hitaaseen kehittymiseen Suomessa.

Valtion IT-johtaminen ja ministeriöiden toimialajaon muutos

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti vuoden 2008 alusta lukien kuntien tietohallintoasiat siirrettiin sisäasiainministeriöstä valtiovarainministeriöön. Käytännössä tämä merkitsi KuntaIT-yksikön ja Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan (JUHTA) siirtämistä osaksi valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosastoa. Tietohallinnon toimintaympäristön kannalta merkittävä hallinnonalasiirto oli myös Väestörekisterikeskuksen ja perusrekisteriasiain neuvottelukunnan siirto valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Valtion tietohallinnon toimialajaon muutos

antaa mahdollisuuden ohjata koko julkisen sektorin tietohallinnon kehitystä nykyistä yhtenäisempään suuntaan.

Valtion tietohallinnon uudistamista on toteutettu valtioneuvoston vuosiksi 2006—2011 tekemän periaatepäätöksen ja sen pohjalta laaditun valtion IT-strategian mukaisesti. Periaatepäätöstä on toteutettu viidellä kehittämisohjelmalla sekä valtion IT-toiminnan konsernimaiseen ohjaukseen suuntaavilla toimenpiteillä. Tätä työtä tekemään perustettiin valtiovarainministeriöön vuonna 2005 valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö. Valtion IT-johtamista ja tietohallinnon uudistamista on Valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007 käsitelty valtiovarainministeriön erityisteemana.

Tilinpäätöskertomuksen mukaan "Valtion IT-strategian toimeenpano pyrkii osaltaan nopeuttamaan sähköisen hallinnon kehittämistä ja saamaan Suomen takaisin kansainvälisten vertailujen kärkisijoille. Valtion IT-strategian kehittämisohjelmat tarjoavat viranomaisille keinoja ja yhteisiä keskitettyjä ratkaisuja, joita voidaan hyödyntää palvelujen kehittämisessä. Monet muut maat ovat pystyneet edistämään nopeammin julkisen hallinnon näkymistä ja toimimista yhtenä kokonaisuutena asiakkaisiin päin. Suomessa sähköisiä palveluja on kehitetty sekä valtion viranomaisissa että kunnissa hajanaisesti ja viranomaislähtöisesti. Suomessa ei myöskään ole riittävää yhteistä toimintamallia koko julkisen hallinnon kattavien yhteisten sähköisten palvelujen ja IT-ratkaisujen kehittämiseksi."

Valtiovarainministeriön asiantuntijakuulemisessa esittämän käsityksen mukaan valtion IT-strategiaan sisältyvien kärkihankkeiden kehitys on ollut hitaampaa kuin odotukset ovat edellyttäneet. Hankkeiden uudelleen priorisointi on alkanut tulla ajankohtaiseksi, koska keskitettyjen perustietotekniikkapalvelujen uudistamistarve hallinnonaloilla onkin suurempi kuin alkuvaiheessa suunniteltiin. Koko valtionhallinnon yhteisiä IT-palveluja tulee tarjoamaan valtion IT-palvelukeskus, joka aloittaa toimintansa vuoden 2009 alussa.

Valtionhallinnon tietohallintomenot ja henkilöstö

Valtion tietohallinnon henkilöstön kokonaismäärä oli vuonna 2007 yhteensä 4 000 henkilötyövuotta ja vastaavasti vuonna 2006 yhteensä 4 100 henkilötyövuotta. Valtion virastojen ja laitosten tietohallinnon menot olivat vuonna 2007 yhteensä 762 milj. euroa ja vuonna 2006 yhteensä 708 milj. euroa. Valtion virastoilla ja laitoksilla oli vuonna 2007 käytössään yhteensä 175 800 työasemaa. Taulukossa esitetyt luvut eivät sisällä eduskuntaa ja sen alai-

sia virastoja ja laitoksia eivätkä valtion liikelaitoksia. Suomen Kuntaliiton esittämän arvion mukaan kuntasektorin tieto- ja viestintätekniikan kokonaismenot olivat vuositasolla n. 850 milj. euroa, joten koko julkisen sektorin tietohallintomenot olivat vuonna 2007 yhteensä yli 1,6 mrd. euroa. Valtionhallinnon osalta merkittävin kasvu vuoteen 2006 verrattuna on toteutunut palvelujen ostoissa, joissa kasvua oli 56 milj. euroa ja merkittävin vähennys tietohallintohenkilöstön kohdalla, jossa vähennystä oli yli 100 henkilöä.

Valtion IT-toiminnan volyymejä

	2007	2006	2005
Valtiolla toimipisteitä	2 300	2 300	2 600
Valtiolla henkilöstöä	122 200	123 500	123 900
Tietohallintohenkilöstö	3 997	4 108	4 004
— osuus henkilöstöstä, %	3,3	3,6	3,2
Tietohallintomenot, milj. euroa	762	707	648
— palvelujen osto, milj. euroa	311	255	213
— oma henkilöstö, milj. euroa	207	208	180
— tiedonsiirto, milj. euroa	47	48	63
— ohjelmistot, milj. euroa	54	53	51
— laitteet, milj. euroa	91	91	94
Työasemia yhteensä	175 800	175 820	174 451

Lähde: Valtiovarainministeriö 13.5.2008

Valtion tietohallintomenojen nopeimmin kasvava erä ovat ostopalvelut, joiden määrä vuonna 2005 oli 213 milj. euroa, ja vuoden 2007 osalta menot olivat 311 milj. euroa. Ostopalveluihin käytetyt menot lisääntyivät lähes 100 milj. eurolla kahdessa vuodessa (46 %).

Valiokunta kiinnittää huomiota valtion IT-toiminnan ostopalvelujen käytön yleistymiseen. Vähenevää IT-henkilöstöä on valtionhallinnossa korvattu palvelujen ostolla ja konsulttityövoiman käytöllä. Valiokunnan mielestä kriittinen kysymys valtion ja kuntien tietohallinnon toimivuuden kannalta on ammattitaitoinen tietohallintohenkilöstö ja sen saatavuus julkisen sektorin tehtäviin. Sähköisen hallinnon on toimittava 24 tuntia vuorokaudessa ja 7 päivää viikossa. Tämä asettaa henkilöstölle monia vaatimuksia esimerkiksi atk-laitteiden huollon, ylläpidon, varallaolon sekä työaikaosien osalta. Valiokunta korostaa oman henkilöstön merkitystä valtion

tietohuollon ja toimintavarmuuden turvaamisessa.

Valtion IT-toiminnan arviointi

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on antanut vuonna 2007 useita lausuntoja valtiovarainministeriölle valtion IT-toiminnan johtamisyksikön kehittämishankkeista. Vuoden 2007 lopussa valtion IT-toiminnan johtamisyksiköllä oli käynnissä tai käynnistymässä yhteensä lähes 30 hanketta, jota voidaan pitää suurena yksikön käytössä oleviin voimavaroihin nähden. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion IT-toiminnan johtamisyksikön tehtäväkokonaisuus on liian laaja ja hajanainen, mikä näkyy myös kehittämishankkeiden toteutuksessa. VTV on kiinnittänyt valtiovarainministeriölle antamissaan lausunnoissa huomiota siihen, että hankkeita toteutetaan liian paljon konsulttityövoimaa käyttäen.

Valtion IT-johtamisessa ostopalvelujen käyttö näkyy mm. konsulttien osallistumisena lukuisten hankkeiden, ohjelmien ja työryhmien valmistelutyöhön. Hankkeiden lähtökohtana näyttää usein olevan, että työtä tai työryhmää ei voida käynnistää ilman konsulttien palkkaamista. Valiokunnan mielestä tällainen toimintatapa johtaa helposti viranomaistyön ja konsulttityön rajapintojen ja virkavastuun hämärtymiseen. Asioiden sekaantumisen vaara on erityisen suuri silloin, kun työryhmien sihteereinä käytetään yksinomaan konsultteja tai kun koko selvitystyö hankitaan ostopalveluna. *Valiokunta painottaa virkavastuun sisältöä ja sen merkitystä viranomaisasioiden valmistelussa myös silloin, kun työn kohteena ovat strategiat, ohjelmat ja projektit.*

Esimerkiksi Verohallitus on hankkinut palvelukseensa henkilökonsultteja ilman selkeitä toimeksiantoja ja määräaikoja. Tällöin riskinä on, että viranomaisen toiminta tulee riippuvaiseksi konsulttityövoimasta. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemässä tarkastuksessa ilmeni, että Verohallitus oli palkannut konsultin, jolle maksetaan kuukausittain palkkaan verrattavaa kiinteää korvausta riippumatta konsultin tehtävistä tai tehtävien määrästä. Lisäksi tarkastuksessa ilmeni epäselvyyksiä Verohallitukselle työskentelevien konsulttiyritysten laskutusperusteissa. Laskujen liitteenä olevat raportit olivat suppeita, tai niistä ei ilmennyt lainkaan tehtäviä, joita konsultti oli tehnyt ja joista hän oli laskuttanut (VTV:n toiminnantarkastuskertomus 161/2008, s. 120—123, 168). Epäselvän laskutuskäytännön vuoksi konsulttiyhtiölle on maksettu vuosina 2006 ja 2007 n. 70 000 euroa työstä, jota konsultti ei ole raporttien mukaan todellisuudessa tehnyt.

Valtion IT-toiminnan johtamisyksikön toiminnassa on havaittavissa tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevan VTV:n tekemän tarkastuksen perusteella ongelmia yhteishankintojen toteuttamisessa. Valtion IT-toiminnan johtamisyksikön IT-strategian mukaiset toimenpiteet ovat massiivisia ja pitkäkestoisia, jolloin niiden varsinaista vaikutusta sähköisen hallinnon kehittämisen nopeaan edistämiseen on vaikea toden-

taa. Epärealistiset ja liian tiukaksi suunnitellut aikataulut aiheuttavat hankkeen myöhemmissä vaiheissa kustannusten nousua sekä tehtävän työn laadun heikkenemistä ja tavoitteiden supistamista.

Valiokunnan mielestä koko julkishallinnon toiminnan tarkoituksenmukaisen kehittämisen ja taloudenhoidon kannalta on tärkeää, että valtion IT-toiminnan johtamisyksikön kehittämistyössä vältetään päällekkäisiä toimintoja, hankkeet toteutetaan koordinoituina sekä asiakas- että tarvelähtöisinä ja että hankkeet on suunniteltu sekä toiminnallisesti että ajallisesti realistiseen viitekehykseen. Hankkeiden kokonaiskustannukset on arvioitava selkeästi ja luotettavasti, jotta ne palvelevat jatkuvaa kustannusseurantaa hankkeen toteuttamisen aikana. Kustannusten ohella myös kehitettävien IT-palveluiden vaikutus hallinnon tuottavuuteen on arvioitava. Valiokunnan näkemyksen mukaan näiltä osin valtion IT-toiminnan johtamisyksikön tuottamat selvitykset ovat olleet kauttaaltaan puutteellisia. Tietotekniikan ja sähköisten palvelujen tarjoamat tuottavuushyödyt on nähtävä kiinteänä osana investointilaskelmia ja tuottavuuden parantamista.

Valiokunta toteaa, että valtion IT-toiminnan johtamisyksikkö, jolla on kokonaisvastuu valtion tietohallinnosta ja myös kuntien tietohallinnon yhteentoimivuudesta, on nyt vain yksi toimija muiden toimijoiden joukossa tietoteknisiä ratkaisuja kehitettäessä. Valtion IT-toiminnan johtamisyksiköltä puuttuu selkeä ohjausvastuu ja ohjauskeinot. Johtamisyksikkö ei ole keskittynyt IT-toiminnan johtamiseen vaan palveluiden kehittämiseen. Valiokunnan mielestä informaatio-ohjaus ei ole toimiva keino ohjata valtion IT-toiminnan kokonaisuutta ja laajaa virastokenttää. *Valiokunnan mielestä eri osapuolten vastuut ja tehtäväjako sähköisen asiointin kehittämisessä tulee määritellä selkeästi lainsäädäntötasolla.*

Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, että valtion- ja koko julkishallinnon IT-toiminnan kehittämistä koskevaa työtä tehdään nykyisistä ohjauskeinoista ja strategioista huolimatta päällekkäin ja eri hankkeista saatavaa lisäarvoa hyödyntämättä. Valtion IT-toiminnan johtamisessa

on kiinnitettävä enemmän huomiota kustannusten ennakointiin ja taloudellisten riskien hallintaan. Nykyistä toimintamallia ei voida pitää valtiontalouden hoidon kannalta kestäväenä ja tarkoituksenmukaisena. *Valiokunnan mielestä valtion IT-toiminnan konserniohjauksessa on monia toiminnallisia puutteita, jotka heikentävät ohjauksen uskottavuutta. Tilanteen korjaamiseksi tarvitaan lainsäädäntöä, jossa määritellään mm. valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta.*

Keskeisten IT-hankkeiden arviointi

Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut. Valtiovarainministeriö on esittänyt tilinpäätöskertomuksessa valtionhallinnon tunnistuspalvelun ratkaisuna nk. VETUMA-palvelun. Valtiovarainministeriö ei ole kiinnittänyt huomiota siihen, että ns. massahallintoviranomaiset käyttävät toista vastaavaa tunnistuksenohjauspalvelua kuin VETUMA-palvelu. Kansaneläkelaitos, työvoimahallinto ja Verohallitus ovat hankkineet jo vuonna 2003 Tunnistus.fi-palvelun käyttöönsä. Tunnistus.fi-palvelun tunnistustapahtumamäärät olivat vuonna 2007 yli 100 kertaa suuremmat kuin VETUMA-palvelussa. Tarkastusvirasto on todennut tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevassa toiminnantarkastuskertomuksessaan (161/2008), että tunnistuspalveluita on kehitetty päällekkäin, koordinoimattomasti ja osittain valtion IT-strategian ja hankintalain vastaisesti.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön esiselvitys sähköisten asiointipalveluiden kehittämisestä on ehdotettujen palveluiden tarveanalyysin osalta jäänyt kapea-alaiseksi. Myös tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä sitä, että eri osapuolten vastuut ja tehtäväjako sähköisen asioinnin kehittämisessä määritellään selkeästi sekä lainsäädäntö- että hanketasolla. Esimerkiksi tunnistuspalveluiden kehittämistä koskevassa kertomuksessa (161/2008) todetaan, että tunnistuspalveluita ei ole kehitetty asiakaslähtöisesti vaan tietotekniikkalähtöisesti viranomaisten tarpeet ensi sijaan huomioon ottaen.

Yhteentoimivuus. Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut valtiovarainministeriölle lausunnon (Dnro 290/31/07) raporttikokonaisuudesta "Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu", joka on vuoden 2007 osalta konkreettinen tulos yhteentoimivuuden toimenpidealueelta.

Tarkastusvirasto piti periaatteellisesti hyvänä, että valtion konsernitasolla pyritään yhtenäistämään arkkitehtuureihin liittyviä malleja ja menettelyjä suosituksilla. VTV kiinnitti huomiota siihen, että arkkitehtuurien suunnitteluun ja kuvaamiseen sekä toiminnan suunnitteluun on käytetty runsaasti resursseja viime vuosina eri hallinnonaloilla sekä valtiovarainministeriössä. Tästä syystä tehty raporttikokonaisuus oli pääosin samojen asioiden toteamista kuin aiemmissakin selvityksissä. Raporttikokonaisuudesta ei ilmennyt uusia avauksia jo olemassa olevaan aineistoon nähden. Tuotettu aineisto oli monin osin varsin teoreettista, joten sen hyödynnettävyys ja käyttötarkoitus jäi VTV:n mukaan kokonaisuudessaan erittäin epäselväksi.

Lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että arkkitehtuuriselvityksessä ei ollut arvioitu siinä tehtyjen ehdotusten tulevia kustannuksia. Selvityksessä oli lähdetty siitä, että hankkeelle on oltava käytössä avoin rahoitus. Koska hankkeen ensimmäinen vaihe oli jo muodostunut syntyneen tuloksen laatuun nähden erittäin kalliiksi, piti VTV tärkeänä sitä, että hankkeelle tulee tehdä luotettava ja perusteltu kustannusarvio ennen sen jatkoa koskevien päätösten tekemistä. VTV piti kustannusten nousua huomattavana riskinä erityisesti, jos hankkeen lähtökohtana on edelleen mittava konsultointipalveluihin tukeutuva toimintamalli.

Yhteiset tietojärjestelmät. Tarkastusvirasto on antanut lausunnon (Dnro 292/31/07) VALDA-hankkeen esitutkimuksen loppuraportista. VTV korosti lausunnossaan sitä, että hankkeessa olisi syytä tunnistaa kattavasti julkisen hallinnon sisäiset asiakkuudet suhteessa kehittämistyötä operoiviin yksiköihin sekä asiakkuuksien odoitukseen ja tarpeisiin. VTV piti lausunnossaan VALDA-esitutkimusraporttia kapea-alaisena

selvityksenä, koska se kattoi valtionhallinnon n. 120 virastosta vain 10 virastoa, jolloin raportissa esitetyt johtopäätökset selvityksen tuloksista eivät olleet vakuuttavia. Niin kutsuttuja massahallintotehtäviä hoitavista viranomaisista selvityksestä puuttuivat mm. Verohallitus ja Kansaneläkelaitos.

Tarkastusvirasto korosti valtiovarainministeriölle, että VALDA-hankkeen raportin pohjalta ei tulisi ryhtyä tekemään investointipäätöksiä ennen laajan tarvekartoituksen ja siihen liittyvien todellisten tarpeiden selvittämistä. Valtiovarainministeriö ei ole kuitenkaan ottanut huomioon asiaa hankkeen jatkoa koskevissa päätöksissään, vaan hanketta jatketaan esiselvityksen mukaisesti. Tarkastusvirasto ilmaisi lausunnossaan näkemyksensä, että VALDA-hankkeen esittämää kustannuslaskentaa ei voida pitää mittavan järjestelmän investointipäätöksen pohjana siinä olevien olennaisten puutteiden vuoksi. Lisäksi VTV totesi, että valtiovarainministeriö on arvioinut omassa, tulevia suuria IT-hankkeita koskevassa selvityksessään VALDA-järjestelmän kustannukset vuosiksi 2008—2011 yli kaksi kertaa suuremmiksi kuin lausuntokierroksella olleessa esiselvitysraportissa ilmoitettiin.

Tietoturvallisuus ja varautuminen. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt lausunnoissaan (Dnrot 269/31/07, 267/31/07) valtiovarainministeriön huomiota valtion tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) antamien ohjeiden suureen määrään sekä osittaiseen päällekkäisyyteen. VTV:n mielestä VAHTI-ohjeistus on kasvanut vaikeasti hallittavaksi, mikä on vähentänyt ohjeiden hyödynnettävyyttä ja käytettävyyttä hallinnossa.

Valtion IT-palvelukeskus. Tarkastusvirasto on tuonut esille riskeinä valtion IT-palvelukeskuksen perustamisesta kustannusten kasvamisen IT-palveluita tuottaessa. IT-palvelukeskukselle on kaavailtu pieniä henkilöresursseja samaan aikaan, kun sille on kaavailtu hyvin laajoja tehtäviä. Riskinä tällöin on IT-palvelukeskuksen kasvaminen tai IT-palveluiden hankinta palvelukeskuksen ulkopuolelta, jolloin palvelukeskuksen

toimintaa ei voida pitää valtionhallinnon tuottavuutta lisäävänä toimenpiteenä.

Kansalaisen näkökulma verkkopalvelujen lähtökohdaksi

Valiokunnan mielestä Suomessa ei ole onnistuttu yhdistämään valtion ja kuntien verkkopalveluja ja kansalaisvaikuttamisen kanavia helppokäyttöiseksi kokonaisuudeksi, jonka lähtökohdana olisi kansalaisen tilanne ja paikallinen näkökulma. Verkkoympäristö mahdollistaisi uudelleen yhteistoiminnan ja suoran kohtaamisen kansalaisten, viranomaisten ja päättäjien välillä. Julkishallinnon verkkopalvelujen ja osallistumiskanavien tulisi tehdä tämä mahdollisimman helpoksi.

Valiokunnan mielestä monimutkainen teknologia ja tietoturvallisuusongelmat haittaavat arkista verkkopalvelujen käyttöä. Edelleenkään kaikilla ei ole nopeaa laajakaistaa. Suomalaisten tietotekniset taidot ovat yleisesti hyvät ja motivaatiotaso korkea. Jatkuvat ongelmat verkkopalvelujen käytössä voivat kuitenkin väsyttää käyttäjät. Ryhmä joka käyttää vähiten tietotekniikkaa ja jonka taidot ovat heikoimmat, koostuu yli 64-vuotiaista. Kuitenkin vanhenevan väestön itsenäistä asumista ja omatoimisuutta voidaan tukea nimenomaan tietotekniikalla. Tämä on tärkeä huomioida palvelujen suunnittelussa.

Oman kunnan verkkopalvelut tunnetaan parhaiten. Verkkopalvelujen taso ja osallistumiskanavien tarjonta vaihtelevat suuresti kunnittain. Samantyyppisestä palvelutarjonnasta huolimatta on suurin osa kunnista, sairaaloista ja paikallisviranomaisista onnistunut tekemään omanlaisensa verkkopalvelun rakenteineen, hakemistoineen ja sisältöineen.

Valiokunnan mielestä kunta- ja palvelurakenteiden uudistamisen yhteydessä on tarpeen uudistaa myös verkkopalveluja ja on rakennettava yhteinen verkkopalvelujen toimintamalli: kansalaisen portti julkishallinnon palveluihin. Suomi.fi on julkishallinnon verkkopalvelujen yhteinen osoite, mutta nykyisellään se ei lähde kansalaisen tilanteesta eikä paikallisesta näkökulmasta. Portin pitäisi olla mukautettavissa paikallisesti omaan kuntaan ja omaan alueeseen sekä si-

sältää kunnan ja valtion palveluiden lisäksi myös julkishallinnon ulkoistamat palvelut. Samoin mobiilipalvelujen tarve ja mahdollisuudet tulisi hyödyntää. Julkishallinnon yhteistä verkkopalvelua uudistamalla voidaan rakentaa selkeämmin kansalaisen tilanteesta ja paikallisesta näkökulmasta lähtevä asiointi-, osallistumis- ja palvelukanava.

Tuottavuushyödyt ja yhteiset palvelut

Yhteisillä toimintamalleilla ja yhteisillä alustoilla voidaan parantaa palvelujen tuottavuutta verrattuna siihen, että samat asiat mietitään ja ratkaistaan joka kunnassa ja joka virastossa omalla tavalla. Kansainväliset vertailut ovat hyviä havahduttajia, ja samansuuntaiset tulokset on syytä ottaa vakavasti. Kuitenkaan tavoite olla maailman huippua tietotekniikassa tai sähköisessä hallinnossa ei anna riittävästi suuntaa, ellei muisteta, kenelle palveluja tehdään, eikä tunnusteta heidän tarpeitaan. Valiokunta painottaa, että kansalaiset ja yritykset tarvitsevat helpokäyttöisiä, luotettavia ja laadukkaita julkisia verkkopalveluja ja osallistumiskanavia. Niiden rakentamiseksi tarvitaan vahvaa kansallista tahtoa ja lainsäädäntöä, joka luo edellytykset koko julkishallinnon kattavalle tietojohdamiselle sekä kansalaisia ja yrityksiä hyödyttävälle sähköisille palveluille.

Kun julkishallinnon yhteisiä verkkopalveluja tehdään, on muistettava niistä tiedottaminen ja monipuolinen viestintä. Tämä puoli on hoidettu niissä maissa, joiden sähköinen hallinto on kansainvälisissä vertailuissa mennyt Suomen edelle. Myös kansalaisten palautetta on syytä seurata. Jo pienelläkin palvelun testauksella voidaan välttää monia käytettävyydevirheitä ja vähentää kustannuksia.

Valiokunnan mielestä kansallinen hanke kuntien ja valtion yhteisen toimintamallin rakentamiseksi tulisi käynnistää osana kunta- ja palvelurakenteen uudistamista yhteistyössä valtion verkkopalvelujen sekä yhdistyvien kuntien ja niiden asukkaiden kanssa ja kohdistaa työhön riittävästi voimavaroja. Erityisesti kunnissa tarvitaan monistamiskelpoisia ratkaisuja ja osaamista hyödyntää muiden kokemuksia. Esimerkiksi

kuntien ja valtion virastojen yhteispalvelu on tärkeä ja toimiva tapa kehittää asiakaskeskeisiä julkisia palveluja ja sähköistä asiointia.

Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkishallinnossa

Julkishallinnossa on kehitetty sähköisiä tunnistuspalveluita voimakkaasti, mutta päädytty useisiin päällekkäisiin ja taloudellisesti epäedullisiin ratkaisuihin. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen (161/2008) piiriin kuuluneiden tunnistuspalveluiden kehittämis- ja käyttökustannukset olivat vuosina 1999—2007 yhteensä n. 40 milj. euroa. Huomattavista panostuksista huolimatta suurin osa tunnistustapahtumista tehdään edelleen verkkopankkitunnuksilla. Osasyinä varojen tehottomaan käyttöön ovat olleet valtion IT-toiminnan ohjauksen riittämättömyys, tavoitteiden lyhytjänteisyys, päällekkäisten hankkeiden tukeminen sekä se, että todellisia tarpeita palveluiden käytölle ei ole selvitetty.

Väestörekisterikeskuksen varmennetoiminta on VTV:n mukaan ollut tappiollista ja markkinoita vääristävää. Sen tarjoamien varmenteiden käytössä on ongelmia, ja varmenteille on julkishallinnossa vain vähän käyttöä. Väestörekisterikeskuksen varmennetoiminta on ollut tehotonta, ja havaittuja puutteita on selvitetty useaan otteeseen, mutta niitä ei ole korjattu. Varmennepalveluiden kehittämiseksi asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet. Viraston toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan tavoitteena oli, että kansalaisvarmenne on vuoden 2007 lopulla käytössä n. 1,7 milj. henkilöllä ja niitä käyttäviä palveluita on n. 1 000 kappaletta. Kansalaisvarmenteita oli myönnetty vuoden 2007 loppuun mennessä 169 400, joista osa ei ollut enää voimassa. Vuoden 2007 loppuun mennessä voimassa olevia kansalaisvarmenteita oli käytössä n. 150 000. Varmenteiden määrä jäi alle 10 %:iin tavoitteesta.

Tarkastuskertomuksen mukaan useissa tunnistuspalveluhankkeissa on havaittu puutteita tai laiminlyöntejä hankintasäännösten noudattamisessa. Ongelmia on ollut erityisesti Terveysten-

huollon oikeusturvakeskuksen ja Verohallituksen hankinnoissa. Niiden tunnistuspalveluiden kehittämistä ei ole tehty asianmukaisesti eikä hankintoja hankintalainsäädännön mukaisesti. Lisäksi hankkeissa oli puutteita eri viranomaisten välisessä yhteistyössä.

Verohallitus on esim. hankkinut palvelukseensa henkilökonsultteja ilman selkeitä toimeksiantoja ja määräaika tai riittävää seurantaa. Verohallituksen Katso-palvelun toteutus on monessa suhteessa hallintolain (434/2003) sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) vastainen sekä ongelmallinen valtion IT-strategiassa asetettuihin tavoitteisiin ja linjauksiin nähden. Terveysturvakeskuksen varmennetoiminnassa on huomattavia taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Pelkästään terveysturvakeskuksen ammattivarmenteen käyttöönottovaiheen kustannukset voivat nousta jopa kymmeneen miljoonaan euroon, josta suurin osa kustannetaan julkisin varoin. Tätä ei ole huomioitu hankkeen käynnistämävaiheessa.

Valiokunta painottaa, että viranomaisten tietojärjestelmähankinnat tulee valmistella huolellisesti ja valmistelussa on selvitettävä, mitä vastaavia tai muutoin hyödynnettävissä olevia järjestelmiä valtionhallinnossa on jo käytössä tai kehitteillä. Valtion IT-toiminnan koordinoitua tulee tehostaa lainsäädännön avulla. Yksittäisten viranomaisten tulisi hankkia vain omaan ydintehtäväänsä liittyviä järjestelmiä. Viranomaisten tulee myös tietoturvatyönsä toteuttaa suunnitellussa huomioida suojauksen todellinen tarve. Asiantuntijoiden mukaan henkilötunnistus ei yleensä ole sähköisen asioinnin edellytys. Tunnistuspalveluiden ylikorostaminen on voinut johtaa muiden julkisen hallinnon sähköisten asiointipalveluiden hitaaseen kehittämiseen. Esimerkiksi yritysten ja yhteisöjen sähköisen tunnistamisen puutteita voidaan pitää tällä hetkellä henkilön sähköistä tunnistamista suurempana ongelmana ja sähköisten asiointipalveluiden kehittämisen esteenä.

Sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (14/2003) 22 §:n 1 momentin mukaan varmen-

netoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriölle. Valtiovarainministeriö on puolestaan antanut sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 22 §:n 2 momentin nojalla ohjeen tunnistuspalveluiden käytöstä julkishallinnossa (VAHTI-ohje 12/2006).

Varmennepalvelujen kohdalla hallituksen tulisi tehdä johtopäätökset siitä, missä käyttötilanteissa julkisen hallinnon sähköisessä asioinnissa tarvitaan sähköistä tunnistusta ja millaisia vaatimuksia kussakin tunnistustilanteessa voidaan asettaa itse tunnistusvälineille. Tämän perusteella tulisi tehdä arvio lainsäädännön kehittämistarpeista.

Suomen lainsäädännössä ei ole yleisiä säännöksiä tunnistuspalveluiden tarjoamisesta eikä erilaisille tunnistusratkaisuille asetettavista vaatimuksista ja palveluntarjoajien valvonnasta. Sähköisistä allekirjoituksista annettu laki (14/2003) vaikuttaa julkisen hallinnon sähköisten asiointipalveluiden kehittämiseen vain vähän, koska allekirjoitusvaatimuksia on karsittu mm. vireillepanon ja päätöksenteon yhteydessä. Myös toiminnan yhdenmukaistaminen ja rationalisointi, tietoturvasuutta koskevat menettelyt, vapaiden tunnistemarkkinoiden toimivuus sekä erityisesti yksilöiden oikeusturva ja tietosuoja edellyttävät tunnistuspalveluita ja tunnistamista koskevaa lakitasoista sääntelyä.

Valiokunta pitää julkisten verkkopalvelujen ja sähköisen asioinnin tilaa Suomessa huolestuttavana. Valiokunnan tietoon on tullut runsaasti esimerkkejä ongelmista, jotka ovat liittyneet viranomaisyhteistyön puuttumiseen ja lainvastaisiin menettelyihin sähköisten palvelujen hankinnoissa, riittämättömään kansalaisten ja asiakkaiden tarpeiden ja odotusten tuntemukseen ja viranomaisten keskinäiseen kilpailuun sekä veronmaksajien rahojen tuhlailevaan käyttöön päällekkäisiin hankintoihin. Valiokunnan mielestä hallituksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin sähköisen tunnistamisen ja varmennetoiminnan puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja tehtävä tarpeelliset lainsäädäntöratkaisut.

Tuottavuusohjelma

Tuottavuushankkeista irralliset henkilöstövähennykset

Tuottavuusohjelman perusteluina olivat alun perin tuottavuuden ja työvoimakilpailukyvyn monipuolinen kehittäminen sekä suunniteltu ja todennettavissa oleva julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden kasvu ja tuottavuushyötyjen käyttö. Tuottavuusohjelman väliarvioinnin tehneen PricewaterhouseCoopers Oy:n arvion mukaan ohjelman alkuperäiset perusteet ylittäväksi tosiasialliseksi tavoitteeksi on muodostunut eläköitymisen mahdollistama valtionhallinnon henkilöstön vähentäminen. Myös valtionhallinnossa ohjelma koetaan ensisijaisesti henkilöstön vähennysohjelmana.

Sekä väliarvioinnissa että hallinnonalojen kuulemisissa tilinpäätöskertomuksesta korostettiin, että varsinaiset hallinnonalojen tuottavuushankkeet ja henkilöstövähennykset ovat tosiasiallisesti irrallaan toisistaan. Henkilöstövähennykset eivät väliarvioinnin haastattelujen perusteella kuuluneet alun perin tuottavuustavoitteisiin, mutta ohjelman edetessä hallinnonalat joutuivat jakamaan vähennystavoitteet tuottavuuden kehittämishankkeille.

Ohjelman keskeisinä perusteluina olivat julkisen sektorin heikko tuottavuuskehitys sekä toisaalta työvoiman vähenemisen synnyttämä tarve vapauttaa julkisen sektorin sitomaa työvoimaa yksityisen sektorin käyttöön.

Tuottavuusohjelman kohteena oleva valtionhallinto on verrattain pieni osa julkista sektoria. Valmistuilla olevan yliopistouudistuksen toteututtua valtion henkilöstön kokonaismäärä on alle 100 000 henkeä. Huoltosuhteen kasvaminen kohdistaa paineita ennen kaikkea kuntasektorin tuottavuuskehitykselle. Vaikka valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien virastojen ja laitoksien toimintaa tulee ja on tarpeen tehostaa, tuottavuusongelmat liittyvät ensisijaisesti kuntien palveluihin ja työllistäjänä kuntasektorin merkitys on valtioon nähden moninkertainen.

Hallintovaliokunta (HaVL 9/2008 vp) painottaa, ettei vapautuvien valtion työpaikkojen täyttämättä jättäminen voi perustua matemaattiseen

laskentamalliin. Kaavamainen lähestymistapa ei ole yhteydessä aitoon tuottavuuden kehittämiseen. Henkilöstön määrää koskevat ratkaisut on kytkettävä valtion tehtävien määrittelyn ohella todellisiin tuottavuutta tehostaviin hankkeisiin ja prosesseihin.

Valtiosihteeri Anssi Paasivirta (PTT-katsaus 4/2007: Tuottavuus ja palvelurakenteet) toteaa, että tuottavuuskäsitettä käytetään joskus varsin holtittomasti. Valtionvarainministeriön johdolla toteutettava valtion tuottavuusohjelma on hänen mielestään tästä hälyttävä esimerkki. Ohjelmaan sisältyy mainintoja tuottavuuden nostamisesta, mutta käytännössä ohjelma on lähinnä vain henkilöstömäärän supistamisohjelma. Tuottavuutta nostaviin toimenpiteisiin on varattu marginaalisesti rahoitusta, ja rahoituksen myöntämisestä on kehitetty todella byrokraattinen ja hidasliikkeinen prosessi.

Tarkastusvaliokunta korostaa, että tuottavuushankkeen perusteita ei ole riittävästi selvitetty hanketta käynnistettäessä. Hankkeen muuntuminen valtiovarainministeriön toimesta henkilöstövähennyksiin perustuvaksi on aiheuttanut sen, että aidot tuottavuushankkeet ovat jääneet tosiasiallisesti marginaaliseen asemaan tuottavuuden kehittämisessä samalla, kun tuottavuutta on ryhdytty arvioimaan henkilöstövähennyksiä käyttäen ja tuottavuuden käsitettä virheellisesti tulkiten. Valiokunta pitää merkittävänä väliarvioinnin johtopäätöstä, jonka mukaan kumpikaan tuottavuusohjelman keskeisistä perusteluista (heikko tuottavuuskehitys ja julkisen hallinnon sitoma työvoiman määrä) ei itse asiassa perustele ensisijaisesti valtionhallintoon kohdistuvia toimenpiteitä.

Hyvän hallinnon ja tulosoikeuden periaatteiden noudattaminen

Hallinnonalat pitävät tuottavuusohjelman tavoitteiden kohdentamisen perusteluja heikosti kommunikoituna ja koko prosessia ennustamattomana ja tempoilevana. Useat valtionhallinnon haastateltavat toteavat väliarvioinnissa, että tuottavuusohjelman prosessi on ollut niin nopea ja tempoileva, ettei se ole vielä täysin rinnakkainen talous- ja toimintasuunnitelman ja tulos-

ohjausprosessin kanssa. Jotkut hallinnonalojen edustajat katsovat, että tuottavuusohjelman vuoksi valtionhallinnossa on siirrytty tulosohjauksessa takaisin resurssiohjaukseen, mikä on osaltaan kaventanut virastojen ja laitosten itseenäisyyttä.

Valtionhallinnon edustajat kritisoivat, että henkilöstövähennystavoitteet on jaettu valtiovarainministeriöstä hallinnonaloille kohdennettuina suoraan virastoille ja laitoksille. Tulosohjauksen periaatteiden mukaisesti hallinnonalojen edustajat kokevat, että hallinnonalojen tulisi itse pystyä määräämään, mistä ja miten hallinnonalan sisällä vähennykset tehdään.

Henkilötyövuosivähennyksien taustalla olevia laskennallisia perusteluita pidetään epäselvinä tai niistä ei ole saatu riittävästi tietoa. Hallinnonaloilla toivottaisiin avoimuutta siitä, mihin vähennysjaot perustuvat, jotta vähennyksien perustelu oman hallinnonalan virastoille ja laitoksille helpottuisi.

Jatkuvien henkilötyövuosivähennysten pelätään vahingoittavan valtionhallinnon mainetta työnantajana. Henkilöstövähennysten todetaan myös heijastuvan työhyvinvointiin. Tuottavuusohjelman henkilötyövuosien vähennysaikataulu on etupainotteinen, kun työurat pidentyvät. Pidentyneet työurat ovat kuitenkin edellytys työvoiman riittävyydelle.

Tuottavuusohjelmaan liittyvä raportointi sekä raportointi- ja kommentointiaikataulut saavat osakseen paljon kritiikkiä. Varsinkin loppuvuonna 2007 raportoinnin määrä koettiin rasakaksi ja aikaa vieväksi.

Seurannan kattavuus ja seurantatietojen luotettavuus

Ohjelman kokonaistuottavuutta ei pystytä tällä hetkellä mittaamaan, vaikka lähes kaikki hallinnonalat ovat rakentaneet suoritteisiin perustuvia tuottavuuden mittareita yhdessä Tilastokeskuksen kanssa. Hallinnonalojen tuottavuusohjelman etenemistä seurataan toiminta- ja tilinpäätöskertomuksissa, mutta toimenpiteillä saavutettuja tuottavuushyötyjä ei juurikaan käsitellä.

Väliarvioinnin perusteella työn tuottavuutta kuvaavia suoritteita ei seurata valtionvarainmi-

nisteriössä. Myöskään kokonaistuottavuuden mittaristoa ei ole käytettävissä, ja moni hallinnon edustaja totesi sen luomisen hyvin vaikeaksi virastojen erilaisen luonteen vuoksi. Tuottavuushankkeessa tehdyistä ulkoistamisten kustannuksista tai palvelukeskusten perustamiseen liittyneistä investoinneista ei ole tietoa valtion tilinpäätöskertomuksessa.

Hallinnonalojen henkilötyövuosivähennyksiä seurataan keskitetysti seurantataulukoilla, jotka on tehty valtiovarainministeriön määräyksen mukaisesti. Hallinnonalojen edustajien haastattelujen perusteella seurantataulukoiden käyttötarkoitusta pidetään epämääräisenä ja seurantataulukoihin raportoitujen tietojen luotettavuus asetettiin useassa haastattelussa kyseenalaiseksi. Haastatteluissa todettiin raportoinnin usein elävän omaa ja todellisuudesta irrallaan olevaa elämää. Sekä henkilötyövuositavoitteiden asettamisesta että henkilötyövuosivähennysten raportoinnista on rakentunut strateginen peli, jossa osapuolten viestintä perustuu oletuksiin toisen osapuolen reagoinnista. Tämä heikentää prosessin avoimuutta.

Tarkastusvaliokunta korostaa, että tuottavuuden seurannassa tulee jatkossa huomioida valtion toimintojen toisistaan poikkeavat, hallinnonaloittaiset ja virastokohtaiset suoritteet. Koska kokonaistuottavuutta on vaikea tai mahdoton mitata kaikkien valtion toimintojen osalta yhteismitallisesti, on tuottavuuden arvioinnissa käytettävä vastedes myös toiminnan taloudellisuutta kuvaavia tunnuslukuja ja laskelmia (esim. kustannukset ja investoinnit). Samalla tuottavuusohjelman henkilötyövuosien vähentämisen seurantaan tulee luoda luotettava ja avoin järjestelmä, jonka oikeellisuus on todennettavissa.

Taloudelliset vaikutukset huomioitava

Hallintovaliokunta (HaVL 9/2008 vp) tähdentää tuottavuushankkeissa aitoa tuottavuustyötä, jossa tuottavuutta arvioidaan tehtävän tai palvelun vaikuttavuuden kannalta. Tuottavuusohjelma näyttyy liiallisesti matemaattisiin henkilöstöleikkauksiin perustuvana saneeraushankkeena ja säästämisenä kokonaistaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kustannuksista piittaamatta.

Valiokunta ei pidä tätä asianmukaisena ja katsoo, että tuottavuustyötä koordinoivan valtiovarainministeriön on parannettava olennaisesti omaa osaamistaan ja panostaan.

Väliarvioinnin mukaan henkilötyövuosien väheneminen kertoo työn tuottavuuden kasvamisesta silloin, kun toiminnan suoritteet pysyvät ennallaan tai lisääntyvät. Tuottavuusohjelman tavoitteet toteutetaan pääasiassa normaalia eläköitymistä ja muuta luonnollista poistumaa hyödyntäen ilman merkittäviä toimintamallien, rakenteiden tai prosessien uudistamista. Väliarvioinnissa painotetaan, että tuottavuusohjelman tavoitteiden toteutuminen ei takaa valtionhallinnon kokonaistuottavuuden kasvua.

Henkilötyövuosiin perustuvan mittarin pelätään ohjaavan hallinnonalat vähentämään henkilöstöä siten, että työn tuottavuus laskee. Väliarvioinnissa tuli esille myös se, että vähennykset voivat aiheuttaa kokonaistuottavuuden laskua, jos henkilötyövuosivähennykset saavutetaan esim. ulkoistamisella, jonka kustannukset ovat korkeammat kuin ennen ulkoistamista. Oikeusministeriön asiantuntijakuulemisessa ilmeni, että vankien ruokahuollon ulkoistaminen olisi tullut 1 milj. euroa kalliimmaksi kuin toiminnan hoitaminen julkisella sektorilla. Tästä syystä oikeusministeriö ei ulkoistanut vankien ruokahuoltoa, vaikka sen menokehystä on leikattu vastaavasti.

Myös puolustusvaliokunta (PuVL 2/2008 vp) toteaa, että ulkoistaminen tulee puolustushallinnolle monella tapaa kalliiksi. Ensinnäkin puolustushallinto luovuttaa vastikkeetta ulkopuoliselle palvelun tarjoajalle koulutetun ja osaavan henkilöstön. Toiseksi jatkuva ulkoistamisuhka heikentää henkilöstön sitoutumista puolustushallintoon ja rapauttaa mielikuvan puolustushallinnosta hyvänä työnantajana aikana, jolloin kilpailu osaavasta henkilöstöstä yksityis- ja julkis-sektorin kesken kovenee koko ajan.

Erityisesti hallinnonaloilla, joissa on pitkälle mietittyjä tuottavuuden kehittämiseen liittyviä rakenne- tai prosessimuutoksia, koetaan, että keskittyminen pelkästään nopeatempoiseen henkilöstövähentämiseen saattaa viedä pohjan todelliselta tuottavuuden kehittämiseltä. Nykyi-

nen linja voi johtaa tilanteeseen, jossa ensin vähennetään ja sitten mietitään, miten saadaan työt tehtyä. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön asiantuntijakuulemisessa korostettiin, että jos tuottavuuden kasvun keinoja ei voida etsiä vuoteen 2011 mennessä niissä puitteissa kuin se on järkevää ja mahdollista, vaan leikataan juustohöyläperiaatteella kaavamaisesti henkilöstöä, tuottavuus tulee olemaan negatiivista.

Väliarvioinnin mukaan tuottavuusohjelman paradoksina on se, että niillä toimialoilla, joilla on ryhdytty isoihin rakenteellisiin uudistuksiin, hyötyjen realisoituminen näyttää viivästyvän, kun taas tasaisesti "juustohöyläperiaatteella" hallintoa rationalisoimalla tavoitteet on mahdollista saavuttaa vaaditussa aikataulussa. Suuriin rakennemuutoksiin tai toimintamallien muutoksiin liittyvät tuottavuushyödyt realisoituvat odotettua hitaammin johtuen muutosprosessien viivästyisestä ja esimerkiksi eläköitymishuipun siirtymisestä eteenpäin.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tuottavuusohjelman painopiste tulee siirtää mekaanisista henkilöstövähennyksistä tuottavuuden kehittämishankkeisiin, joissa huomioidaan tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet sekä palvelujen vaikuttavuus ja laatu. Valiokunta korostaa, että summittaiset ja tuottavuushankkeista irralliset henkilöstövähennykset johtavat hyvin todennäköisesti tuottavuuden alenemiseen erityisesti lyhyellä aikavälillä.

Johtaminen ja työssä jaksaminen

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunnon mukaan valtion henkilöstön sairauspoissaolot olivat 10 työpäivää henkilötyövuotta kohden vuonna 2007 ja ne lisääntyivät edellisestä vuodesta 1,1 päivällä. Vuonna 2007 menetettiin 614 henkilötyövuotta vuoteen 2006 verrattuna ja menetyksen suuruus keskimääräisellä henkilötyövuoden hinnalla laskettuna oli 27,9 milj. euroa. Tuottavuustoimien seurauksena valtion henkilötyövuosien määrä väheni vuonna 2007 yhteensä 753 henkilötyövuotta. Sairauspoissaolojen kasvun aiheuttama henkilötyövuosimeneitys on lähes samaa suuruusluokkaa kuin tuotta-

vuustoimenpiteillä aikaansaatu henkilöstön vähennys.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että tuottavuusohjelman henkilöstön vähenemisen seurannassa käytetään jatkossa kokonaistaloudellista ajattelutapaa, jossa myös sairauspoissaolojen muutokset esitetään. Valiokunta painottaa hyvän johtamisen ja työssä jaksamisen merkitystä tuottavuusohjelmassa.

Työsuojelu ja harmaa talous

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi Euroopan työsuojelustrategiaa 2007—2012 koskevan päätöksen (Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen: yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategia. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2007), jonka mukaan EU:n tavoitteena on vähentää työtapaturomia 25 %:lla vuoteen 2012 mennessä. Työturvallisuuden ja työterveyden edistämisellä on keskeinen merkitys pyrittäessä turvaamaan työvoiman riittävyys ja pidentämään työuria.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää välttämättömänä, että työsuojelutarkastuksiin osoitetaan jatkossakin riittävät määrärahat siten, että tarkastuksilla pystytään tehokkaasti ehkäisemään harmaata taloutta ja epätervettä kilpailua. Työsuojelutarkastusresursseja tulee keskittää erityisesti pahimpien väärinkäytösten ja epäkohtien korjaamiseen niin, että työsuojelun tasoa voidaan tehokkaasti parantaa.

Valiokunnan mielestä selonteon linjaus tuottavuusohjelman kohdistamisesta esitetyssä laajuudessa työsuojelupiireihin voi vaarantaa työsuojelutavoitteiden saavuttamisen ja on vaikeasti sovitettavissa yhteen eduskunnan viime vuosina tekemien päätösten kanssa. Työsuojelupiirien tuottavuutta ei voida merkittävästi lisätä tuottavuusohjelmassa esitetyillä keinoilla kuten automatisoinnilla tai sähköisillä käsittelyillä, koska työsuojeluvälvonta perustuu pitkälti tarkastajan työpaikalla suorittamaan tarkastuskäyntiin.

Tarkastusvaliokunnan mielestä työsuojelu ja harmaan talouden ehkäisy ovat hyviä esimerkkejä tilanteista, joissa sellaisia kokonaistaloudellisia tekijöitä kuin kansantaloutta ja valtion ve-

rotuloja ei ole huomioitu tehtäessä työsuojeluun kohdistuvia henkilöstövähennyssuunnitelmia.

Tutkimus- ja kehitysmäärärahat ja ostopalvelut

Tutkimus- ja kehitysmäärärahojen lisäys ei vaikuta hallinnonalan henkilötyövuosien vähenyksiin, mutta määrärahan käyttö lisävaen palkkaamiseen vaatii vastaavia vähennyksiä jostain muualta hallinnonalalta. Tämä näkyy erityisesti Tekesin ja Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen rahoituksen kasvaessa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Vastaavanlainen tilanne koskee ulkoasianministeriön kehitysyhteistyömäärärahoja, joiden suuruus on sidottu bruttokansantuotteeseen, jonka kasvaessa määrärahat lisääntyvät. Ulkoasianministeriö on tosin saanut luvan palkata kehitysyhteistyöhallintoon 48 uutta henkilöä v. 2006—2011.

Virastot voivat saada osan rahoituksestaan palvelujen ja tuotteiden myynnistä. Näiden kohdalla henkilötyövuositavoitteet tarkoittavat sitä, että kysynnän kasvaminen ei voi johtaa henkilöstömäärän lisäämiseen. Esimerkkinä tästä on Maanmittauslaitos, joka tarjoaa palveluitaan myös yksityisille markkinoille ja joka ei henkilötyövuositavoitteiden takia voi vastata kysynnän kasvuun ilman, että henkilömäärän kasvua vastaava määrä vähennettäisiin jostain muualta.

Tarkastusvaliokunta painottaa, että tuottavuusohjelman seuraukset, jotka koskevat tutkimus- ja kehitysmäärärahojen lisäystä ja ostopalveluja, ovat järkevän taloudellisen toiminnan vastaisia ja palvelujen saatavuutta heikentäviä.

Palvelukeskukset

Väliarvioinnin perusteella palvelukeskusten tuottavuustavoitteita ei saavuteta lyhyellä aikavälillä, vaan lyhyen aikavälin tuottavuuskehityksen arvioidaan hallinnonalojen edustajien mukaan olevan negatiivinen, vaikka pitkällä aikavälillä tuottavuushyötyjen uskotaankin toteutuvan. Suurimmassa osassa hallinnonaloja virastojen henkilöstöä ei siirtynyt palvelukeskukseen suunnitellussa määrin.

Osalla virastoja palvelukeskukseen siirtymisen on merkinnyt taantumista palvelun laadussa. Osa siirtyviksi suunnitelluista tehtävistä jäi edelleen virastoille, ja osa jo aiemmin keskitetyistä hoidetuista tai ulkoistetuista tehtävistä palautui virastoille. Lisäksi tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat aliarvioitiin siirtymisen yhteydessä.

Palvelukeskusten kustannus- ja hinnoitteluperusteet ovat edelleen osittain epäselvät. Kustannusten nousu on ollut monelle hallinnonalalle yllätys. Osalle siirtymisen palvelukeskuksen asiakkaaksi muodostuu kalliimmaksi kuin jatkaminen entisiin menetelmin. Asiakkaalla ei ole käsitystä eri palvelukeskusten tehokkuudesta, koska niillä ei ole tuottavuuden mittareita.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että tuottavuushankkeessa seurataan ja raportoidaan avoimesti kaikista tuottavuuden alenemiseen johtaneista tekijöistä ja tilanteista. Ei ole syytä olettaa, että esimerkiksi palvelukeskukset olisivat tuottavuuden kasvuun "automaatteja", ellei perusteita tuottavuuden kasvulle voida esittää.

Laatu ja vaikuttavuus

Tarkastusvaliokunta korosti mietinnössään (TrVM 1/2007 vp), että tuottavuusohjelman näkökulmaa tulee laajentaa voimakkaasti laatutekijöihin ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Laatutekijöitä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulee myös seurata ja arvioida merkittävästi nykyistä enemmän ja monipuolisemmin ohjelman toteutuksessa. Julkisilla palveluilla on yhteisöllinen luonne, ja ne tuottavat hyötyä koko suomalaiselle yhteiskunnalle. Tästä syystä on tärkeää kehittää yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle selkeitä tavoitteita ja arvioida vaikuttavuuden yhteisöllisiä kustannuksia ja hyötyjä.

Tarkastusvaliokunta myös katsoi, että tuottavuusohjelman toteutuksessa tulee huomioida nykyistä paremmin virastojen palvelukyky ja toiminnan tuloksellisuus.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimeenpanon suunnitteluvaiheen arvioinnissa Stenvall ym. (PARAS alussa, Valtionvarainministeriön julkaisuja 17/2008) esittävät, että kun-

tasolla voi olla hyvinkin ristiriitaista edistää samanaikaisesti tuottavuutta ja saatavuutta. Tuottavuus saattaa tarkoittaa palvelujen keskitämistä ja karsimista, mikä mahdollisesti heikentää suuren kunnan reuna-alueilla palveluiden saatavuutta.

Tarkastusvaliokunta on erittäin huolestunut tuottavuusohjelman tavasta jättää toiminnan tai palvelujen vaikuttavuuden ja laadun arviointi kokonaan ohjelman ulkopuolelle valiokunnan aiemmin esittämästä selkeästä kannanotosta huolimatta. Tällä hetkellä ohjelman tilaa kuvaa se, että edes tuottavuutta ei kyetä arvioimaan, koska seuranta ei ole eikä taloudellisuutta kuvaavia tunnuslukuja käytetä. Valiokunta edellyttää, että tuottavuutta tulee vastedes arvioida palvelujen ja toiminnan vaikuttavuuden ja laadun kautta. Tällöin on huomioitava myös se, että palvelujen saatavuus on osa palvelujen vaikuttavuutta ja laatua.

Tuottavuusohjelman yhtenä tärkeänä tavoitteenahan on ollut, että työvoimaa vapautuu yksityiselle sektorille ikäluokkien pienentyessä. Tarkastusvaliokunta pitää tuottavuusohjelman tavoitteita hyväksyttävänä ja sinänsä välttämättöminä.

Puolustushallinnon organisaatiomuutosten alueelliset vaikutukset

Puolustusministeriön hallinnonalalla on toteutettu viime vuosikymmeninä varsin laajoja rakenteellisia muutoksia. Puolustushallinnon organisaatioon ja talouden tasapainottamiseen kohdistuvat muutokset ovat perustuneet pitkälti turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin, hallituksen strategia-asiakirjoihin ja valtiontalouden kehyspäätöksiin. Toimintojen uudelleensijoittamista on toteutettu myös mm. valtioneuvoston alueellistamishankkeen perusteella. Sotilaallisen maanpuolustuksen kehittämisen lähtökohtana on alueellinen puolustus, jota kehitetään jatkuvasti ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset, puolustusvoimien tehtävät sekä käytettävissä olevat voimavarat.

Puolustusministeriön karkean arvion mukaan sellaisia toimintojen uudelleenjärjestelyjä, jotka

ovat aiheuttaneet alueellisia tai paikallisia vaikutuksia (esim. yksiköiden lakkauttamisia, siirtoja tai supistamisia), on 1990-luvun alusta lukien ollut n. 50—60 paikkakunnalla. Käsittelyssä olevan tilinpäätöskertomuksen mukaan puolustusvoimien suureen rakennemuutokseen liittyvät alueelliset ratkaisut on jo tehty eikä esim. uusille varuskuntien lakkauttamisille ole tässä vaiheessa tarvetta. Hallinnonalan henkilöstömäärää joudutaan kuitenkin edelleen supistamaan valtion tuottavuusohjelman perusteella. Todettakoon, että puolustusvaliokunta on valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009—2012 antamassaan lausunnossa (PuVL 2/2008 vp) esittänyt huolensa, että henkilöstön vähentäminen tuottavuusohjelman edellyttämällä tavalla vaarantaa puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien hoitamisen eikä edes tuota niitä säästöjä, joita ohjelmalla tavoitellaan.

Puolustushallinto on eri tavoin pyrkinyt lieventämään organisaatiomuutosten kielteisiä alueellisia vaikutuksia. Esimerkkinä vuonna 2005 asetettiin kolme alueellista työryhmää, joiden tehtävänä oli minimoida vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon pohjalta toteutettuja puolustusvoimien rakennemuutoksista ja organisaatiomuutoksista aiheutuvia haittavaikutuksia. Työryhmät asetettiin Mikkeeliin (Savon Prikaatin lakkauttaminen), Tuusulaan (Helsingin ilmatorjuntarykmentin lakkauttaminen) ja Korppoon/Dragsfjärdin saaristoalueelle (Turun rannikopatteriston lakkauttaminen). Puolustusministeriön mukaan puolustushallinto on soveltanut muutoksen hallinnassa kokonaisvaltaista näkökulmaa. Sen mukaisesti lakkauttamisten toteuttamisessa on pyritty ottamaan huomioon niiden laaja-alaiset ja monitahtoiset vaikutukset henkilöstöön, talouteen, kulttuuriin sekä yhdistys- ja järjestötoimintaan niin paikallis- kuin aluetasolla.

Ulkopuolinen arvioija (Net Effect Oy) kartoitti vuonna 2007 puolustusministeriön toimeksiannosta Hangon Rannikopatteriston ja Vammalan asevarikon lakkauttamisen alueellisia vaikutuksia. Lakkauttamiset perustuivat vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selon-

teon kehittämissuunnitelmiin, ja ne toteutettiin vuosina 2002 ja 2003.

Arvioinnin mukaan puolustusvoimien toiminnan lakkauttamisella on useita merkittäviä vaikutuksia, jotka saattavat olla myös positiivisia erityisesti pitkällä aikavälillä tarkasteltuina. Pitkäkestoiset, kielteiset vaikutukset kohdistuivat lähinnä ympäristöön ja maankäyttöön maaperän saastumisen ja puolustusvoimien jäljelle jääneen toiminnan seurauksena. Sen sijaan suorat talouteen ja työllisyyteen liittyvät vaikutukset osoittautuivat Vammalassa ja Hangossa lyhytaikaisiksi ja kokonaisuuden kannalta vähäisiksi. On kuitenkin huomioitava, että lakkauttamisesta aiheutuvat vaikutukset ja niiden laajuus ovat riippuvaisia esim. paikkakunnan elinkeino-, ja väestörakenteesta ja saattavat vaihdella huomattavasti alueittain.

Arvioinnin tulosten perusteella voi päätellä, että puolustusvoimien organisaatiomuutosten suunnitteluun ja ennakointiin sekä niiden läpiviemiseen liittyy edelleen kehittämistarpeita. Selvityksen tärkeimmät kehittämissuositukset koskivat organisaation tai sen osien lakkauttamisten päätöksenteon ja valmistelun avoimuuden parantamista sekä pitkän aikavälin suunnittelun lisäämistä. Lakkauttamiset tulisi suunnitella ja viestiä kokonaisuuksina. Puolustushallinnon tulisi mm. parantaa rakennusten ja maa-alueiden investointien suunnittelua, joka tulisi liittää tiiviimmin osaksi toiminnan kokonaisuuden pitkäjänteistä suunnittelua. Arviointitulosten mukaan viime vuosien investoinnit lakkauttamisalueilla eivät olleet täysin tarkoituksenmukaisia. Samoin kiinteistöjen jatkokäyttöjen mahdollisuudet tulisi ottaa tarkasteluun jo siinä vaiheessa, kun organisaatioiden lakkauttamista aletaan suunnitella. Muut kehittämissuositukset koskivat mm. henkilöstön työllistämistä, kuntatason hyötyjen ja haittojen huomioimista, ympäristöhaittojen vähentämistä sekä lakkauttamisten vaikutusten seurantaan ja arviointia.

Puolustusministeriön mukaan puolustushallinnossa ollaan tietoisia niistä puutteista, joita lakkautuksiin on liittynyt. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Hangon Rannikopatteriston ja Vammalan asevarikon lakkautusten

alueellisten vaikutusten arviointi on osoitus siitä, että hallinnonalalla suhtaudutaan myönteisesti oma-aloitteeseen toiminnan kehittämiseen ja kriittiseenkin tarkasteluun. Arvioitaessa puolustushallinnon toimintaa organisaatiomuutoksen läpiviemisessä olisi ministeriön mukaan tehdyt havainnot suhteutettava puolustushallinnon käytettävissä oleviin resursseihin ja muutoksille asetettuihin aikatavoitteisiin, mitkä eivät välttämättä mahdollista muutosten optimaalista suunnittelua ja läpiviemistä. Ministeriön mukaan onnistuneita lakkauttamistapauksia ovat olleet esim. Oulu vuonna 1998 (Pohjan prikaati), Vaasa vuonna 1998 (Vaasan Rannikkopatteristo), Ylämylly vuonna 1996 (Pohjois-Karjalan prikaati) ja Orivesi vuonna 2003 (Oriveden asevarikko).

Puolustusministeriön mukaan puolustushallinto kehittää muutoksen hallintaan liittyvää toimintatapaa lisätäkseen ennakointikykyään rakennemuutoksesta aiheutuvien toimenpiteiden suunnittelemisessa ja niiden toteuttamisessa. Vuonna 2007 valmistuneessa arviointiraportissa mainitut kehittämissuositukset otetaan huomioon ja rakennemuutoksen kielteisten vaikutusten ehkäisemiseen pyritään neljällä painopistealueella, joita ovat viestintä, investointien suunnittelu, ympäristö sekä rakennemuutoksen vaikutusten seuranta. Alue- ja paikallistasolle suunnattua viestintää tehostetaan ja tällä tavoin parannetaan rakennemuutokseen liittyvää tiedonvälitystä ja tiedon saavutettavuutta. Investointien suunnittelua kehitetään tarpeettomien investointien ehkäisemiseksi. Suunnittelu liitetään myös selkeämmin osaksi hallinnonalan kokonaiskehittämistä. Ympäristöasioiden huomioonottamista ja puolustushallinnolta vapautuvien alueiden ja kiinteistöjen saamista uusiokäyttöön edistetään mm. toimimalla yhteistyössä paikallis- ja aluehallinnon viranomaisten kanssa. Rakennemuutoksen vaikutusten seuranta vahvistetaan esim. velvoittamalla jokainen lakkautettava osasto laatimaan lakkauttamiskertomus, johon sisällytettävistä asioista tehdään hallinnonalaa koskeva ohjeistus.

Eduskunnassa on aiemminkin eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota puolustushallinnon rakennemuutosten suunnittelun ja toteutuksen kehittämistarpeisiin (mm. PuVL 5/2005 vp, VaVM 44/2002 vp). Myös valtioneuvoston tarkastajat ovat vuosilta 1997 ja 2001 antamissaan kertomuksissa kritisoineet toteutettuja organisaatiomuutoksia. Kritiikin kohteena ovat olleet mm. suunnittelun lyhytjänteisyys, epätarkoituksenmukaiset investoinnit lakkautettaviin yksiköihin sekä puutteet kokonaistaloudellisten vaikutusten selvittämisessä.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että niin yksittäiset organisaatiomuutokset kuin laajemmatkin puolustusvoimien rakenteelliset muutokset perustuvat pitkäjänteiseen suunnitteluun ja valtiontaloudellisten kokonaisvaikutusten huolelliseen arviointiin. Puolustusvoimien organisaatiomuutosten suunnitteluun ja toteutukseen näyttää liittyvän tehdyn arvion perusteella edelleen useita erilaisia kehittämistarpeita.

Rautatieliikenteen infrastruktuurista huolehtiminen ja kokonaistaloudellisuus

Mietinnössään vuoden 2006 valtion tilinpäätöskertomuksesta (TrVM 1/2007 vp) tarkastusvaliokunta kiinnitti huomiota tilinpäätösinformaation antamaan kuvaan liikenteen infrastruktuurin tilasta: tekstiosissa kerrottiin etupäässä vain myönteisistä seikoista ja tavoitteet täyttäneistä mittareista eivätkä tekstit kaikilta osin tukeneet taulukoissa esitettyjä tietoja. Tarkastusvaliokunta panee tyytyväisenä merkille, että vuoden 2007 tilinpäätöskertomuksessa liikenteen infrastruktuurin tilaa on tekstissä selvitetty aiempaa monipuolisemmin ja myös saavuttamatta jääneitä tavoitteita sekä niiden taustoja on tuotu esiin. Rataverkon palvelutasoa ja toiminnallista tehokkuutta kuvaavaan taulukkoon on lisätty uusia tavoitteita ja mittareita, mikä on lisännyt informatiivisuutta. Lisäksi tekstit ja taulukot liittyvät toisiinsa aiempaa ehyemmin. Valiokunta pitää hyvänä suuntaa, johon liikenteen infrastruktuurin tilaa kuvaavaa tilinpäätöskertomuksen osuutta on kehitetty.

Rataväylien kunnossapidon rahoitus

Valtiontalouden tarkastusvirasto on julkaissut toiminnantarkastuskertomuksen rataväylien kunnossapidosta (VTV 159/2008). Tarkastuksen tulos oli, että rataverkon kunnossapidon tavoitteiden saavuttamiseen oli vaikea antaa yksiselitteistä vastausta. Eduskunnan sekä liikenne- ja viestintäministeriön rooli rautatieliikenteen ja rataverkon kokonaisohjauksessa on jäänyt vähäiseksi Ratahallintokeskuksen päättäessä käytännössä rataväylien kunnossapidon tarkemmas- ta sisällöstä ja tavoitteista. Tavoiteasettelun merkittävistäkin muutoksista eduskunnalle annettu informaatio on ollut puutteellista. Tarkastusvirasto esitti kannanottonaan, että rataverkon kunnossapitotoiminta ja siihen vaikuttavat ratkaisut tulisi saattaa olennaisilta osiltaan eduskunnan päätettäväksi nykyistä selkeämmässä muodossa, jotta eduskunnan aito ohjausvalta mahdollistuisi.

Tarkastusvaliokunnalle esitetyn tiedon mukaan suuri ongelma rataväylien kunnossapidossa on pitkäjänteisyyden puuttuminen toiminnasta. Syynä tähän on perusväylänpidon rahoituksen jo pitempään jatkunut alimitoitus ja tästä seuraava rahoituksen täydentäminen vuosittain lisätalousarvioilla. Näihin ongelmiin ovat kiinnittäneet toistuvasti huomiota myös valtiovarainvaliokunta sekä liikenne- ja viestintävaliokunta koko vaalikauden 2003—2006 ajan. Asia on ollut jälleen esillä käsiteltäessä valtioneuvoston selontekoa valtiontalouden kehyksistä vuosille 2009—2012 (VaVM 9/2008 vp ja LiVL 6/2008 vp) sekä valtioneuvoston liikennepoliittista selontekoa (VaVL 5/2008 vp).

Lisätalousarviorahoituksesta seuraava lyhytjänteisyys rataväylien kunnossapidossa aiheuttaa monenlaisia ongelmia. Hankkeita joudutaan keskeyttämään, kun ei tiedetä, saadaanko lisätalousarvioissa hankkeille rahaa. Pätkissä toteutettavien hankkeiden kokonaiskesto- ja siten myös negatiiviset vaikutukset junaliikenteeseen kasvavat. Epävarman rahoituksen seurauksena hankkeista on koitunut kaksinkertaisiakin kuluja, kun kohde on ensin korjattu ja sittemmin uusittu kokonaan. Taloudellisesti edullisinta olisi tehdä hankkeet kerralla valmiiksi. Monesti lisä-

rahoitus on myönnetty vasta vuoden lopulla varsinaisen rakennuskesäajan jo päätyttyä tai muutoin sellaisessa vaiheessa, jossa työ olisi pitänyt jo käynnistää. Hankkeet on myös kilpailutettava, mikä omalta osaltaan vie aikaa ja siirtää työn aloittamista useilla kuukausilla.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti tarkastuskertomuksessaan huomiota budjetointimenettelyyn ja totesi, ettei perusradanpidon rahoituksen jatkuvasti toistuva vuotuinen kasvattaminen vuoden aikana myönnettävillä lisämäärärahoilla ole paras mahdollinen tapa töiden vuotuisen ohjelmoinnin ja tehokkaan toteuttamisen kannalta. Tämä käytäntö ei myöskään tue töiden suunnittelua, sillä rataverkolla suoritettavat työt on suunniteltava noin kaksi vuotta ennen niiden toteuttamista ja suunnittelutyötä luonnollisesti vaikeuttaa se, ettei määrärahojen lopullisesta kokonaismäärästä ole varmuutta.

Liikenneinvestointien rahoituksen kehittämistä selvittäneessä raportissa (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 72/2007) todettiin liikenneinvestointeja koskevan päätöksenteon pitkäjänteistämisen olevan tärkein liikennepoliittinen uudistus. Nykyinen lyhytjänteinen, hyppelehtivä päätöksenteko aiheuttaa suuria ylimääräisiä suunnittelu- ja toteutuskustannuksia ilman mitään hyötyjä, eli kysymyksessä on suoranainen verovarojen tuhlaus. Sittemmin valtioneuvoston liikennepoliittisessa selonteossa keskeiseksi tavoitteeksi onkin valittu liikennepoliitiikan pitkäjänteisyyden lisääminen.

Rautatieliikenne ja ilmastonmuutos

Ilmastonmuutokseen vaikuttavia kasvihuonekaasupäästöjä syntyy runsaasti liikenteessä. Liikennesektorilla merkittävin kasvihuonekaasu on hiilidioksidi, jonka päästöistä valtaosa syntyy tieliikenteessä. Liikenne- ja viestintäministeriön ympäristöohjelman seurantaraportin (Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä vuoteen 2010. Seuranta 2006. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 26/2007) mukaan henkilöauton käyttö on kasvanut 2000-luvulla merkittävästi, kun taas joukkoliikenteen sekä kevyen liikenteen osuudet ovat pienentyneet. Kuljetusten kokonaismäärä oli vuonna 2005

n. 41 mrd. tonnakilometriä, mistä tiekuljetusten osuus oli 29 mrd., rautateiden 10 mrd., laivakuljetusten 2,6 mrd. ja uiton 0,3 mrd. tonnakilometriä. Samana vuonna henkilöliikenne oli n. 75,2 mrd. henkilökilometriä, josta maatielikenteen osuus oli n. 93 % ja rautatielikenteen osuus n. 5 %.

Euroopan komission 23.1.2008 julkaisemassa ilmasto- ja energiapaketissa asetettiin Suomen tavoitteeksi liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen 16 %:lla vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Tämä merkitsee sitä, että vuonna 2020 liikenteen hiilidioksidipäästöt saisivat olla korkeintaan 10,9 milj. hiilidioksiditonnia, kun ne nykyisellä liikenteen kasvuvauhdilla tulisivat olemaan n. 13,9 milj. hiilidioksiditonnia.

Merkittäviä keinoja liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi ovat liikenteen määrään, eri liikennemuotojen osuuksiin sekä liikennevälineiden polttoaineiden kulutukseen vaikuttaminen. Rautatielikenteen päästöt ovat erityisesti tielikenteen, mutta myös vesi- ja ilmailiikenteen päästöihin verrattuna huomattavasti pienemmät. Lisäksi rautatielikenteen vahvuutena on alhainen energian kulutus. Noin 10 %:n kuljetussuorituksen siirtyminen raiteille pienentäisi hiilidioksidipäästöjä n. 8—9 % kuljetusten päästöistä. Liikenteen kokonaispäästöjen vähentämiseksi pitäisi eri kulkumuotojen jakaamaa saada muutettua niin, että rautatielikenteen osuus kasvaisi. Tämä edellyttää rautatielikenteen kilpailukykyyn parantamista, mikä merkitsee henkilöliikenteessä täsmällisyyttä ja nopeita matka-aikoja sekä tavaraliikenteessä sujuvuutta ja ratojen akselipainojen korottamista.

Eri liikennemuodot muodostavat yhdessä järjestelmän, joka palvelee yhteiskuntaa laajasti. Jotta järjestelmä toimisi, on kaikkien väylämuotojen toimivuudesta ja kunnossapidosta huolehdittava. Esimerkiksi puuhuollon näkökulmasta tarvitaan kunnossa oleva ja yhteentoimiva tie-, rautatie- ja vesiväylästä.

Tarkastusvaliokunta pitää huolestuttavana kehityssuuntaa, jossa joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen osuudet supistuvat ja henkilöautoilu lisääntyy, kun ilmastonmuutoksen hillitse-

miseksi kehityksen pitäisi olla juuri päinvastais-ta. Rautatieliikenne on muihin liikennemuotoihin verrattuna ylivertaisen vähäpäästöistä, joten on tärkeää kasvattaa sen osuutta niin henkilö- kuin tavarakuljetuksissakin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rautatielikenteen kilpailukykyisyyden takaamiseksi on huolehdittava rataverkon ylläpitämisestä asianmukaisessa kunnossa, mikä edellyttää riittäväksi mitoitettuja kunnossapidon määrärahoja ja toiminnan pitkäjänteisyyttä. Töiden suunnittelun ja tehokkaan toteuttamisen kannalta lisätalousarvioilla tapahtuva rahoitus ei ole tarkoituksenmukaista eikä kokonaistaloudellisesti järkevä toimintatapa. Tarkastusvaliokunta toivoo, että vuonna 2009 valtion talousarviossa turvataan perusradanpidon määrärahojen riittävyys niin, ettei vuoden aikana tarvitse turvautua lisätalousarvioihin. Lisäksi valiokunta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että liikenneinfrastruktuurin investointien ja kunnossapidon määrärahat pitää erottaa toisistaan nykyistä selkeämmin, kuten valtiovarainvaliokunta on jo toistuvasti esittänyt.

Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän toimivuus

Valiokunnan aiempi kannanotto

Tarkastusvaliokunta on käsitellyt asiaa laajemmin lausunnossaan (TrVL 2/2008 vp) koskien Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomusta vuodelta 2006.

Valiokunnan tiedossa on, että maataloustuki-järjestelmän hallinnoinnin ja valvonnan monimutkaisuudesta on aiheutunut viljelijälle kohtuuttomia seurauksia viljelijän oikeusturvan ja elinkeinon harjoittamisen kannalta. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on useassa yhteydessä (esim. MmVL 4/2004 vp) kiinnittänyt huomiota tarpeeseen yksinkertaistaa tarkastusmenettelyä ja vähentää viljelijöille maksettavien tukien valvontaan liittyvää byrokratiaa. Erityisesti suorien tukien tulee olla sellaisia, että viljelijöille ei aiheudu kohtuuttomia tukimenetyksiä hankalasti valvottavien vaatimusten johdosta.

Suomessa maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmien yksinkertaistamista on selvittänyt maa- ja metsätalousministeriön kutsumana selvitysmies Kaj Suomela (Raportti 21.12.2007). Selvitystyön lähtökohtana on ollut tavoite vähentää maatalousbyrokratiaa yksinkertaistamalla nykyisiä tuki- ja valvontajärjestelmiä. Selvitysmiehen raportti sisältää valiokunnan mielestä merkittäviä havaintoja ja parannusehdotuksia. Suomen maatalouden byrokratia juontuu hyvin suurelta osin lainsäädännön monimutkaisuudesta ja suuresta säädösten määrästä. Maatalouden tukioppaiden paksuus kertoo selvitysmiehen mielestä hyvin konkreettisesti, miten monimutkainen maataloustukijärjestelmä maassa on. Suomessa maatalouden Hakuopas 2007 on paksuudeltaan 160 sivua, kun esimerkiksi Tanskan vastaava opas on 78 sivua. Selvitysmiehen mukaan sähköinen hakumenettely on useimmissa jäsenmaissa ollut mahdollista jo monia vuosia. Mikäli hakuprosessia halutaan merkittävästi kehittää, on Suomessakin siirryttävä sähköiseen hakuun. Selvitysmiehen arvion mukaan kunnissa on n. 500 kokopäiväistä henkilöä käsittelemässä tukihakemuksia. Selvitysmiehen karkean arvion mukaan suomalaisille viljelijöille tuki- ja valvontajärjestelmästä aiheutuvat kustannukset olisivat suuruusluokaltaan 70—100 milj. euroa vuodessa.

Maatalouden tuki- ja valvontajärjestelmän yksinkertaistaminen

Asiantuntijakuulemisen perusteella myös Euroopan unionissa on havahduttu byrokraattisuuden jatkuvaan lisääntymiseen. Nykyisen komission tavoite on vähentää vuoteen 2012 mennessä säädösten ja byrokratian määrää 25 %. Jokaisen pääosaston on esitettävä oma yksinkertaistamissuunnitelma ja raportoitava työstä vuosittain. Yksinkertaistaminen EU:ssa on jakautunut kahteen osaan: tekniseen ja poliittiseen yksinkertaistamiseen.

Suomessa ei edelleenkään erikseen lasketa viljelijälle tulotuki- ja valvontajärjestelmästä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Englannissa.

Suomen maataloushallinnon valvonnalliset tehtävät työllistävät eri tahot yhteenlaskettuna tänä päivänä arviolta reilut 1 000 henkilöä, ja varovastikin arvioiden hallinnolliset kustannukset ovat n. 35—40 milj. euroa vuodessa.

Keskeiset toimivuuden ongelmat

Pinta-alavalvonnat. Vuodesta toiseen tehtävät muutokset hyväksytyihin pinta-aloihin ärsyttävät ja turhauttavat viljelijöitä. Kun tiedetään, että peltolohkot ovat samansuuruiset vuodesta toiseen, niin mittausten jälkeen olisi perusteltua sopia peruslohkon pinta-ala pysyvästi tai ainakin hiukan pidemmäksi aikaa.

Myös valvontajärjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa huomattavasti, jos pinta-aloissa ei enää otettaisi huomioon kahta desimaalia. Vaikka tämän vuoden hyväksytyt pinta-alat pyöristettäisiin normaalien pyöristyssääntöjen mukaan yksidesimaalisiksi, muutokset Suomessa kokonaisalaan olisivat häviävän pieniä. Aarien tarkkuus aiheuttaa kohtuuttoman paljon ylimääräistä vaivaa, kun esim. karttojen digitoinnissa tulee vaikkakin vain yhden aarin muutos vanhaan. Euroopan unionin sääntöjen mukaan 0,01 ha:n tarkkuus on kuitenkin ehdoton ja muutos on saatava aikaan EU-tasolla.

Maksatukset. Tilojen pitäminen maksatuskielossa valvonnanalaisilla tiloilla vaikuttaa huomattavasti tilojen tulo- ja menovirtoihin ja saattaa jopa olla kohtalokasta joillakin tiloilla. Ongelmatilanteita syntyy useimmiten pinta-alatarkastusten yhteydessä, jolloin pienikin pinta-alan mittauksessa tapahtuva "virhe" saattaa aiheuttaa pinta-alan muutoksen ja täten siirtää koko tilan tuet maksatuskieltoon.

Maksatuskielossa olevien tilojen taloudellinen suunnittelu on kärsinyt jonkin verran käsittelyaikojen venyessä pidemmiksi jaksoiksi. Useimmiten ongelmat korjataan tilapäisillä lainoilla, mikä ei pitkällä ajalla ole toivottua. Tämä aiheuttaa lisää turhautumista tiloilla, varsinkin mikäli tarkastuksien yhteydessä todettu puute on vähäinen, mutta aiheuttaa maksatuskiellon. Ongelmaa on yritetty ratkaista osamaksujärjestelmän käyttöönnotolla, vaikka tila on valvonnassa.

Euroopan unioni kuitenkin edellyttää, että tilalla tarkastukset on toteutettu ennen maksatuksia. Asiaan ehdotetaan muutosta EU-tasolla.

Maataloustuki- ja valvontajärjestelmän parannusehdotukset

Selvitysmies Kaj Suomela esitti 22 toteuttamiskelpoista parannusehdotusta. Suurin välitön säästö on löydettävissä järjestelmien kehittämisestä, ja jo päivänkin ajansäästö viljelijää kohden säästäisi vähintään 7,8 milj. euroa. Merkittävä byrokratian vähentäminen edellyttäisi huomattavia muutoksia järjestelmiin ja niitä säätelviin lakeihin. Kotimaisen lainsäädännön kehittämisellä voidaan saada aikaan korkeintaan 10 %:n kevennys menoihin. Suurin osa tukijärjestelmien säädöksistä on EU-tasoisia, ja muutokset on siksi saatava aikaan EU:ssa. Moni selvityksessä esiin noussut parannusehdotus vietään siksi EU:n käsiteltäväksi.

Tarkastusvaliokunta pitää myönteisenä tehtyä selvitystä, koska se on Euroopan unionissa ensimmäinen laatuaan ja selvitystyötä on esitelty Euroopan unionissa. Viljelijöiden työn tuottavuuden kannalta on järkevää karsia turha paperityö ja tukiin ja tuotantoon vaikuttamattomat pikutarkat säännökset kuten 0,01 ha:n tarkkuus pinta-alavalvonnassa. Viljelijöiden työpanos tulee kohdentaa maataloustuotantoon. Byrokratian keventämisellä voidaan samalla kohentaa viljelijöiden työhyvinvointia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomusten johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää hallituksen edelleen aikaistavan tilinpäätöskertomuksen antamista eduskunnalle ja ryhtyvän tarpeellisiin toimenpiteisiin lainsäädännöllisten esteiden poistamiseksi.

2. Eduskunta edellyttää hallituksen ottavan asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössään todettu.

3. Eduskunta edellyttää hallituksen valmistelevan valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ja muut tarpeelliset asiat.

4. Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisen varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet.

5. Eduskunta edellyttää, että tuottavuusohjelman toteutuksessa noudatetaan hyvää hallintotapaa ja avoimuutta. Hallituksen on kerrottava kehyslaskelmissaan toimenpiteiden todelliset tuottavuushyödyt eikä vain henkilöstön vähennyksiä.

6. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 3—5 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

TrVM 1/2008 vp — K 6/2008 vp, K 10/2008 vp

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Ahde /sd	Petri Salo /kok
vpj.	Klaus Pentti /kesk	Pekka Vilkuna /kesk
jäs.	Pertti Hemmilä /kok	Erkki Virtanen /vas
	Marjaana Koskinen /sd	Raimo Vistbacka /ps
	Erkki Pulliainen /vihr	vjäs. Timo Kaunisto /kesk.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.