Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö, FT Anna-Liisa Pasanen
Johtava tuloksellisuustarkastaja Pirkko Lahdelma
Tuloksellisuustarkastusneuvos Vesa Koivunen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 17/2017 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2017

Asiantuntijapyyntö 4.10.2017: asiantuntijakuuleminen ja asiantuntijalausunto

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2017

1 Rakenteellisia uudistuksia valmistellaan epävarmuuden vallitessa, mutta epävarmuutta voidaan hallita

Rakenteellisten uudistusten toteutusta perusteellaan tyypillisesti kestävyysvajeen olemassaololla. Tarkastushavaintojen perusteella kestävyysvajeen laskennassa valtiovarainministeriössä käytetyt menetelmät ja arvion herkkyys taustaoletusten muutoksille eivät ole olleet kaikilta osin avoimesti viestitty. Myöskään rakenneuudistusten valmistelun yhteydessä esitetyt kestävyysvajearviot eivät yleisesti ottaen ole olleet kattavia.

Tarkastusvirasto on tämän takia suosittanut sekä kestävyysvajeen peruslaskelman läpinäkyvyyden lisäämistä että rakenneuudistusten kestävyysvajevaikutuksia koskevien arvioiden epävarmuuden ja taustaoletusten kattavaa viestimistä. Valtiovarainministeriö on vuonna 2017 toteuttanut suositusten kanssa linjassa olevia toimia julkaisemalla kestävyysvajeen menetelmäkuvauksen ja lisäämällä kestävyysvajeen peruslaskelmaa koskevia herkkyysanalyysejä julkaisemiinsa materiaaleihin.

Kevään 2017 hallituksen esitysten mukainen sote- ja maakuntauudistus oli kestävyysvajevaikutukseltaan erittäin epävarma. Tähän oli merkittävänä syynä se, että uudistuksen tavoitteenasettelu oli hyvin laajaa eikä päätavoitteilla ollut selkeää ohjaavaa roolia valmisteluprosessissa. Uudistuksen perusratkaisut eivät pohjautuneet päätavoitteiden mahdollisimman varmaan saavuttamiseen tähtäävään riskianalyysiin. Vaikka uudistuksen palautuminen jatkovalmisteluun kesällä 2017 perustui perustuslailliseen tarkasteluun, tarjoaa jatkovalmistelu tilaisuuden myös taloudelliselta kannalta suotuisten ratkaisujen tekemiseen. Julkisen talouden kestävyyden kannalta tällaisia voivat olla esimerkiksi uudistuksen supistaminen ja fokusointi sekä julkisen vallan kontrollin vahvistaminen suhteessa sote-kustannuksiin.

Uudistusten vaikutuksiin liittyvä epävarmuus on olennainen osa päätöksenteon tietopohjaa. Epävarmuuden esilläolon ei tule johtaa päätöksenteon vaikeutumiseen, vaan sen tulisi edesauttaa epävarmuutta aiheuttavien osa-alueiden korjaamista ja vaikutuksiltaan varmempien vaihtoehtojen valintaa. Epävarmuuden hallintaa rakenteellisten uudistusten yhteydessä tukee erityisesti selkeä tavoitteenasettelu ja tavoitteiden vahva ohjaava rooli valmistelutyössä.

2 Sote –ja maakuntauudistus

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota seuraaviin lausunnoissaan ja vuosikertomuksessa esitettyihin asioihin, jotka ovat keskeisiä sote- ja maakuntauudistuksen jatkovalmistelussa.

SOTE-uudistuksen riittävä ja luotettava tietopohja tulee varmistaa ennen sote-lakien voimaantuloa

Sote-uudistuksen onnistumisessa olennaista on, että maakuntien sote-toimintaa, olosuhteita ja tuloksia kuvaavat tiedot ja indikaattorit vastaavat maakuntien todellista tilaa ja että tämän tiedon saatavuus on varmistettu riittävän ajoissa ennen sote-lakien voimaantuloa. Tämän tavoitteen kannalta käynnissä on kaksi keskeistä hanketta. Riskinä molemmissa hankkeissa on, että ne etenevät hitaammin kuin mitä uudistuksen voimaanpano edellyttää.

Sote-tietopohjan kehittämishankkeessa pyritään varmistamaan, että eri tahojen käyttöön saadaan riittävän kattavat, ajantasaiset ja luotettavat tiedot maakuntien sote-toiminnasta ja että tietopohjasta luodut mittarit vastaavat arvioinnin, ohjauksen ja seurannan tarpeisiin. Hanke toteutetaan yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, sosiaali- ja terveysministeriön, valtionvarainministeriön, maakuntien, Kelan, Tilastokeskuksen ja Kuntaliiton kesken. Vuosina 2017–2018 hankkeessa valmistellaan uudesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmästä kerättävien tietosisältöjen määrittely, vuoden 2019 tiedonkeruuta koskeva ohjeistus, tietojärjestelmien valmistelu uusiin tai muutettuihin prosesseihin sekä asteittainen täydentyvien tiedonkeruiden suunnitelma vuosille 2020–2025.

Tämän ohella STM:n vaikuttavuus- ja kustannustietoryhmä on valmistellut mittaristoa, jota voidaan käyttää kansallisessa ohjauksessa, palvelujen järjestämisen ja tuotannon johtamisessa, suunnittelussa ja seurannassa sekä järjestäjien ja tuotantoyksiköiden välisessä vertailussa sekä valvonnassa. Kesäkuuhun 2017 mennessä työ oli tuottanut 406 tuotannossa olevaa/tuotettavaa mittaria ja 215 ehdotettua uutta mittaria. Tavoitteena on, että ensimmäisen vaiheen mittaristo on käytössä vuonna 2019.

Sote-digi-kehitysyhtiön ja ICT-palvelukeskus Vimana Oy:n tehtäviä ja yhteistyötä tulee selkiyttää erityisesti tulevien maakuntien toiminnan näkökulmasta

ICT-järjestelmien rakentaminen ja kehittäminen on toinen kriittinen edellytys sote-maakuntauudistuksen onnistumiselle.

Arvio sote-ICT:n rahoitustarpeesta vuosille 2017-2024 on 1,5 - 2 miljardia euroa. Tavoitteena on saada valinnanvapauskokeiluista ja -piloteista vuoden 2019 alkuun mennessä valmiita toimintamalleja, jotka on jo käyttöönotettu kokeilualueilla ja joita voidaan hyödyntää maakuntatasolla. Maakuntien sote-toiminnat käynnistyvät pääosin nykyisillä asiakas- ja potilastietojärjestelmillä. Asiakas- ja potilastietojärjestelmien muutokset ja muiden sote-tietojärjestelmien yhtenäistäminen voivat edellyttää siirtymäkauden aikana myös väliaikaisia ratkaisuja, jotka lisäävät kustannuksia.

Sote-maakuntauudistuksen ICT-palvelujen ja –järjestelmien tuottamiseksi tuleville maakunnille on kesällä 2017 perustettu kaksi yhtiöitä, joiden tehtävät ja yhtiöiden väliset yhteydet ovat maakuntien toiminnan valmistelun ja käynnistämisen näkökulmasta osin päällekkäisiä tai jäsentymättömiä.

Kasvupalveluiden järjestämiseen sekä maakuntien välisen yhteistyön edistämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota

Rekrytointi- ja osaamispalveluiden sekä kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen, tuottaminen ja yhteensovittaminen asiakastarpeiden mukaisesti ovat keskeisiä toimenpiteitä pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi ja työllisyyttä edistävien toimien tehostamiseksi.

Tarkastusvirasto on vuosikertomuksen perustana olevissa lausunnoissaan esittänyt, että työllisyyteen liittyy tekijöitä, joissa on suuria eroja maakuntien välillä ja jotka vaikuttavat kasvupalveluiden rahoitustarpeeseen. Huomioitavia tekijöitä ovat esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys, julkisten työpaikkojen osuus sekä maakunnan huoltosuhde. Kasvupalveluiden markkinoiden selvitys olisi tarkoituksenmukaista keskittää työ- ja elinkeinoministeriölle, jotta ministeriöllä olisi ajantasainen ja luotettava tieto kasvupalveluiden tilanteesta ja kehityksestä koko maassa.

Maakuntauudistuksen yhtenä tavoitteena on keskittää tehtäviä suurempiin yksiköihin palvelujen järjestämisen tehostamiseksi. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää hyvää yhteistyötä myös maakuntien kesken. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiesityksissä tulisi tuoda vahvemmin esille maakuntien yhteistyövelvoite palveluiden keskittämisessä. Maakuntien yhteistyönä keskistettäviä palveluja voisivat olla esim. kotoutumispalvelut ja yrityspalvelut. Lisäksi vastuu- ja tehtäväjakoa tulisi selkiyttää valtakunnallisten kasvupalveluiden ja maakunnan järjestämien palveluiden välillä, samoin kuin maakuntien ja kuntien elinvoimapalvelujen välillä.

Sote- ja kasvupalveluiden järjestämisessä tulisi ottaa huomioon, että osa työllisyyspalveluiden asiakkaista tarvitsee myös sote-palveluita. Siten siirtymät palvelujärjestelmien välillä tulisi olla asiakkaalle joustavia. Lisäksi julkisen vallan käyttöön sisältyvien viranomaistehtävien vastuiden tulisi olla selkeitä ja hyvien hallintokäytäntöjen mukaisia.

Mikäli maakuntauudistuksen edetessä kasvupalveluiden järjestämis- ja tuottamistehtäviä kohdistetaan myös suurille kunnille, järjestelmä monimutkaistuu. Riskinä on että, rinnakkaiset hallintojärjestelmät voivat vaikeuttaa maakunnan hallinnon rakentamista, valtionrahoituksen ohjausta ja seurantaa sekä näyttäytyä asiakkaille epäselvinä. Tämä voi kokonaisuudessaan johtaa välilliset kustannusten kasvuun.

3 Digitalisoituvan yhteiskunnan toimintavarmuus

Valtio on määrätietoisesti pyrkinyt keskittämään ICT-palveluja ja tietoturvaosaamista. Keskittämisestä on etua, mutta siihen liittyy myös riskejä. **Kyberturvallisuuskeskus** on lunastanut paikkansa tietoturvaloukkauksia ennalta ehkäisevänä ja tietoturva-asioista tiedottavana viranomaisena (CERT-toiminto), mutta kuten muidenkin keskitettyjen palvelujen kohdalla, Kyberturvallisuuskeskuksen riskit liittyvät toiminnan rahoittamiseen ja resursointiin. Määräaikaisiin sopimuksiin perustavan rahoituksen jatkuvuus on epävarmaa, mikä tekee korkeatasoisen asiantuntemuksen säilyttämisen Kyberturvallisuuskeskuksessa haasteelliseksi. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön suunnittelemaan hallinnonalan virastouudistukseen liittyy monia muutoksia, joista osa on säädösmuutoksia. Muutoksia tehtäessä on huolehdittava, että Kyberturvallisuus-keskuksen asema ja toimintakyky turvataan jatkossakin.

Valtionhallinnon digitaalisten palvelujen kannalta keskeinen **Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori** ei vielä kaikin osin pysty palvelemaan odotetulla tavalla. Valtorin teknisten tietoturvapoikkeamien hallintaa tekevän tietoturvavalvomon valvonta keskittyy tällä hetkellä käytännössä vasta valtion yhteiseen tietoliikenneratkaisuun eli VY-verkkoon. Valtorin riskien- ja jatkuvuudenhallinnan prosesseja ja käytäntöjä ei edelleenkään ole yhdenmukaistettu. Valtorin uusien, tietoturvallisten ja toimintavarmojen palvelujen kehittämistä

hidastaa se, että sen on samaan aikaan hoidettava lukuisten toisistaan monin tavoin eroavien vanhojen, Valtorille siirtyneiden sopimusten mukaisten palveluiden tuottaminen.

Perustietovarannoista vastaavien virastojen oma ICT-varautumisen ja tietoturvallisuuden voidaan katsoa tarkastushavaintojen perusteella olevan pääsääntöisesti hyvällä mallilla. Julkisen hallinnon digitaalisia palveluita tuotetaan yhä enemmän yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Tuotantoverkostoissa voi olla mukana myös useita viranomaisia eri hallinnonaloilta. Palvelun tuottamiseen tarvittavat ketjut ovat yhä pidempiä. Toimintavarmuuden ja tietoturvallisuuden taso on yhtä hyvä kuin ketjun heikoimmalla lenkillä. Koska Valtori on käytännössä aina mukana palvelutuotantoketjussa, on entistä tärkeämpää saada Valtori palvelemaan tavoitellulla tavalla.

Perinteinen tietoturvaan liittyvä riskienhallinta on ollut usein tapahtumalähtöistä uhkakeskeisyyden sijasta. Kyberriskien tunnistamisessa korostuu tarve tarkastella tapahtumia laajemmin kuin vikalähtöisesti tai yksittäisinä. Kyberturvallisuuden riskienhallinnassa painopisteen tulee olla ennakoinnissa reagoinnin asemasta. Digitaaliseen turvallisuuteen liittyvien riskien käsittely ja hallinta kuitenkin eroavat eri hallinnonaloilla ja virastoissa, mikä vaikeuttaa luotettavan kokonaiskuvan muodostamista. Suurten, useita toimialoja koskevien hankkeiden riskienhallinnassa olisi hyödyksi, jos eri toimialojen tahoillaan tekemä riskianalyysityö olisi yhteismitallista ja koordinoitua. Sen lisäksi, että riskejä tunnistetaan ja arvioidaan säädösvalmistelujen yhteydessä, niiden hallintaa pitäisi alkaa kehittää mahdollisimman varhain. Riskien ja niiden hallinnan kustannusvaikutuksista olisi raportoitava lakiesityksen taloudellisten vaikutusten yhteydessä.

4 Hyvän investointiympäristön rakentaminen on monilta osin hyvän yhteiskunnan rakentamista

Hyvät julkiset peruspalvelut, sujuvat lupaprosessit, korkeatasoinen koulutus ja tutkimus, tasa-arvo ja viihtyisä ja turvallinen asuinympäristö sekä palveluhenkinen julkinen hallinto ovat omiaan houkuttelemaan yritysten investointeja. Laajasti ajatellen yritysten investointien edistämisen voidaankin katsoa kuuluvan kaikille kahdelletoista hallinnonalalle. Jokainen maa joutuu kuitenkin tekemään valintoja sen suhteen, millä osatekijöillä se pyrkii olemaan muita maita parempi ja millä taas ei. Suomen kaltaiset hyvinvointivaltiot pyrkivät kilpailemaan hyvillä julkisilla palveluilla ja korkealla tuottavuudella. Suomen tuottavuus on lähes kolminkertainen verrattuna maailman keskiarvoon, kun mittarina on bruttokansantuotteen arvo työntekijää kohden.

Yleisten toimintaedellytysten parantaminen ennen suoria yritystukia, yhteisöveromme on kilpailukykyinen

Tarkastuksissa tehdyissä yritysjohdon haastatteluissa yritysten yleisten toimintaedellytysten parantamista pidettiin parempana tapana edistää investointeja ja yritystoimintaa kuin suoria yritystukia. Suomen yhteisöveroa pidettiin kohtuullisena ja kilpailukykyisenä.

Suomen on pidettävä kiinni vahvuuksistaan: korkeatasoisesta peruskoulutuksesta ja vahvasta ICT-klusterista sekä luottamuspääomasta

Maat kilpailevat yritysten investoinneista. Kilpailuedun saamiseksi on tärkeää säilyttää ja edelleen parantaa Suomen erityisiä vahvuuksia muihin maihin verrattuna. Näitä ovat korkeatasoinen peruskoulutus ja vahva ICT-klusteri sekä luottamus. Kansalaiset luottavat toisiinsa ja viranomaisiin. Luottamus helpottaa liiketoimintaa, koska se pienentää transaktiokustannuksia ja lisää ennakoitavuutta, jota yritykset hallinnolta ja toimintaympäristöltään kaipaavat. ICT-klusterin vahvana pitäminen edellyttää korkeatasoista koulutusta. Tähän tarvitaan mm. ajantasaista työn ohessa tapahtuvaa täydennyskoulusta ja lyhyttutkintoja sekä oppimisen aikaistamista jopa niin, että päiväkodeissa voidaan harjoitella yksinkertaisia ohjelmointitekniikoita. Koulutuksen haasteena

on, että uusinta uutta olisi pystyttävä tarjoamaan sekä ensimmäistä tutkintoaan suorittaville että jo töissä pitempään olleille.

Valtionhallinto voi tehdä paljon yritysten investointien edistämiseksi

Investointiympäristön edistämiseksi on tarkastusten perusteella esille nostettu seuraavia aiheita.

1. Suomen vahvuuksia ei tunneta ulkomailla ja että valtion arvovaltapalvelujen kysyntä on tarjontaa suurempi. Yrityksille suunnattua maakuvaviestintää tulisi parantaa sekä hyödyntää entistä enemmän ylintä valtionjohtoa ja yritysjohtajia Suomen puolestapuhujina.

2. Säädöksillä ei pystytä vastaamaan moniin yritysten tärkeinä pitämiin aineettomiin asioihin kuten asiakaskokemukseen, kokeilukulttuuriin, sallivuuteen sekä yritysten ja viranomaisten väliseen kumppanuuteen. Tällaisiin aineettomiin tarpeisiin valtionhallinnon on yhä enemmän vastattava vuorovaikutuksella ja dialogilla yritysten kanssa. Valtio voi edistää investointiympäristön aineettomia menestystekijöitä muun muassa tukemalla verkostojen ja osaamiskeskittymien syntyä, edistämällä markkinoinnin arvostusta ja osaamista sekä edistämällä vetovoimaisten kaupunkikeskusten syntyä.

3. Hallinnon palveluiden riittävän hyvää tasoa ei voida määritellä vain valtionhallinnon omilla sisäisillä tavoitteilla tai vertailuilla edellisen vuoden tavoitteisiin. Globaali kilpailu ulottuu myös valtionhallintoon. Useilla yrityksillä on kokemuksia hallinnon käytännöistä eri puolilla maailmaa. Tulosohjauksessa ja tavoitteiden asettamisessa on yhä tärkeämpää katsoa ensin mitä maailmalla ja toimintaympäristössä tapahtuu ja vasta sitten suunnitella millaisella tavoiteasettelulla hallinto vastaa yritysten tarpeisiin ja kilpailijamaidemme uudistuksiin.

4. Yritysten ja valtionhallinnon erilainen aikajänne aiheuttaa ristiriitoja. Erilaista aikajännettä ei voida poistaa, mutta hallinto voi lieventää sitä ottamalla huomioon, että jo tehdyn investoinnin takaisinmaksuaika ja vaikutus yrityksen toimintaan on pitkä. Tämän takia esimerkiksi säännösmuutoksissa voimaantuloajan on oltava riittävän pitkä, jotta yritykset ehtivät sopeuttaa toimintansa. Toisaalta yrityksen vasta suunnitellessa investoinnin toteuttamista on nopeus lähes aina keskeinen tekijä. Tämän vuoksi esimerkiksi globaalissa konsernissa Suomessa investointiin suunnitellut rahat voidaan käyttää toisessa maassa, jos hallinnolliset prosessit viivästyttävät huomattavasti investoinnin toteuttamista.

5. Valtionhallinnossa innovatiiviset hankinnat ovat jääneet hyvin vähäiseksi eikä hallitusohjelman tavoitetta viiden prosentin osuudesta kaikista hankinnoista ole saavutettu. Valtionhallinnossa on jatkettava määrätietoista työtä julkisten innovatiivisten hankintojen määrän lisäämiseksi; mm. käynnissä oleva Tiekartta vaikuttaviin innovatiivisiin hankintoihin –hanke.