

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2013 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville (K 18/2013 vp).

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Kertomuksessa esitetään tärkeimmät tarkastushavainnot tarkastuksista, jotka ovat valmistuneet elokuun loppuun 2013 mennessä, ja tilintarkastuksista, jotka puolestaan ovat kohdentuneet varainhoitovuoteen 2012. Kertomukseen sisältyy valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puheenvuoro: Valtioneuvosto tarvitsee vahvaa päätöksentekokykyä ja uutta ohjausmallia. Kertomuksessa on käsitelty mm. eduskunnan esittämien kannanottojen toteumista, harmaan talouden torjuntaa osana Tullin ja Verohallinnon toimintaa, vaikuttavuutta ja hallinnon palvelukykyä kansalaisnäkökulmasta (kuntoutus työurien pidentäjänä, erityisopetuksen vaikuttavuus ja alueelliset erot palvelutarpeissa), liikenneturvallisuutta, ohjausjärjestelmien toimivuutta ja valtion omaisuuden hyvää hallintaa, EU:n mahdollisuuksien kansallista hyödyntämistä ja valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilaa. Tarkastusvaliokunta aloitti asian käsittelyn kuulemalla pääjohtaja Pöystiä kokouksessa, joka oli avoin ja

jota kansalaisten oli mahdollista seurata verkkolähetystenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, ylijohtaja Tytti Yli-Viikari, tuloksellisuustarkastuspäällikkö, KHT, JHTT Marko Männikkö, tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski, johtava tuloksellisuustarkastaja Leena Juvonen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen, valtioneuvoston kanslia
- opetusneuvos Jussi Pihkala, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Milja Tiainen, sosiaali- ja terveysministeriö edustaen kuntoutusasiain neuvottelukuntaa
- pääjohtaja Antti Vehviläinen, ylijohtaja Rami Metsäpelto ja talousjohtaja Kristiina Tikkala, Liikennevirasto
- opetusneuvos Pirjo Koivula, Opetushallitus
- komentaja Petri Vähäkangas ja osastopäällikkö Tuomas Isoranta, Pääesikunta
- johtaja Riitta Korpiluoma, Eläketurvakeskus
- kuntoutuspäällikkö Tiina Huusko, Kela
- erityisasiantuntija Jaakko Salo, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- kehittämisspäällikkö Juha Karvonen, Suomen Kuntaliitto

- professori Veijo Notkola, Kuntoutussäätiö
- professori Kaarlo Tuori

- professori Veli-Pekka Viljanen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen työnjaon ongelmat

Eduskunnan ja tarkastusviraston havaintoja

Valtiovarainvaliokunta on valtiontalouden kehyksistä antamassaan mietinnössä (VaVM 9/2013 vp) kiinnittänyt kriittistä huomiota ministeriöiden poliittisten esikuntien koon kasvuun ja epäselvään rooliin. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että esikuntien rooli ei saa hämärtää virkamiesvastuulla tapahtuvaa virkamiesvalmistelua ja valmistelun yhteyttä ministeriin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kertomuksessaan käsitellyt valtioneuvoston ohjausjärjestelmää ja todennut, että valtioneuvoston ohjausjärjestelmän kehittämisessä haasteellista on poliittisen johtamisen sekä virkamiehille kuuluvan ammattijohtamisen ja asiantuntijavalmistelun yhteensovittaminen. Tämä on tullut toistuvasti esiin tarkastusviraston haastatteluisissa ja keskusteluissa hallinnon edustajien kanssa. Myös tarkastustoiminnassa on saatu lukuisia yksittäisiä havaintoja, jotka tukevat käsitystä siitä, että poliittinen ohjaus on vahvistunut ja muuttanut muotoaan. Ministeriöiden poliittisten esikuntien rooli ja koko ovat kasvaneet. Esikuntien rooli ei ole käytännössä selkeä.

On kiistatonta, että ministerit työskentelevät ankaran aikataulupaineen ja työtaakan alaisina ja että avustajaresursseja tarvitaan. Tarkastusvirasto nostaa esiin ongelmia ja mainitsee esimerkkinä, että on outoa, jos valmistelun johtamisesta vastaavalla ministeriön osastopäälliköllä on vaikeuksia päästä suoraan yhteyteen ministerin kanssa ja jos ministerin sijasta valtiosihteerin tai erityisavustajan ohjaa valmistelua.

Valtioneuvoston ja laajemmin koko julkisen sektorin toimintatavat ja ohjausmallit ovat histo-

rian tuotteita ja jatkumoa. Niitä ei ole riittävästi mietitty tämän hetken ja tulevaisuuden tarpeita varten.

Valtiosihteerijärjestelmä

Nykyinen valtiosihteerijärjestelmä käynnistyi vuonna 2005. Uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa ministeriöiden johtamisjärjestelmää ja tukea ministereitä heidän tehtäviensä hoitamisessa. Uudistuksella pyrittiin parantamaan ministeriöiden mahdollisuuksia ohjata tehokkaasti ministereitä ja hallinnonalaansa, joista he ovat parlamentaarisessa vastuussa.

Valtiosihteeriuudistuksen yhtenä tavoitteena oli selkeyttää ja keventää laajaksi paisunutta ministeriöiden poliittista avustajakuntaa. Tarkoituksena oli siirtää erityisavustajat valtioneuvoston kanslian hallinnon alaan ja luopua ministeriöiden muista poliittisista avustajista. Perustuslaki-valiokunta piti tuolloin tärkeänä, että valtiosihteerijärjestelmään siirryttäessä luovutaan ministeriöihin nimitettävistä muista poliittisista avustajista hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti (PeVM 5/2004 vp).

Vuoden 2005 alussa perustettiin yhdeksän valtiosihteerin virkaa, ja nykyisessä hallituksessa on 13 valtiosihteeria. Nykytilanteessa usealta ministeriltä puuttuu valtiosihteerin. Ei ole nähtävissä mitään yhteyttä ministerin työmäärän ja sen välillä, onko ministeriössä valtiosihteerin vai ei. Ministeriöittäin valtiosihteerien sijoittuminen on vaihdellut hallituksittain niin, että ministeriössä on toisen hallituksen aikana voinut olla valtiosihteerin, toisen aikana ei. Tällä hetkellä valtioneuvostonministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä on kaksi valtiosihteeria. Tämä satunnaisuus voi tarkastusvaliokunnan mielestä vaikeuttaa tehtäväkentän osoittamista valtiosihteerille ja aiheuttaa myös haasteita ministeriön johtamisessa.

Valtioneuvoston kansliasta saadun tiedon mukaan valtioneuvostossa on tällä hetkellä yhteensä 35 erityisavustajaa ja 13 heihin rinnastettavaa virkamiestä, jotka toimivat ministerien päätoimisina asiantuntija-avustajina. Ministereiden avustajina toimivien asiantuntija-avustajien lukumäärä perustuu VNK:n mukaan ministeriöiden ilmoituksiin. Luvuissa ei ole mukana sihteerit eikä hallinnollisia avustajia. Valiokunta ei ole erikseen järjestänyt asiantuntijakuulemista tältä osin.

Valtiosihteereiden ja muiden ministereitä avustavien asiantuntija-avustajien palkat maksetaan asianomaisesta ministeriöstä, kun taas kaikkien erityisavustajien palkat maksetaan valtioneuvoston kansliasta. Valtiosihteerijärjestelmän myötä piti luopua muusta avustajakunnasta, mutta tilanne ei ole valtioneuvoston kanslian mukaan kuitenkaan muuttunut, vaan osa ministeriöistä on edelleen osoittanut palkkarahojaan ministerien avustajia varten. Ennen valtiosihteerijärjestelmään siirtymistä vuonna 2004 oli VNK:n mukaan vastaavanlaisia ministerien päätoimisia asiantuntija-avustajia kahdeksan.

Toimivaltarajat ja vastuukysymykset

Valtiosihteerit on tarkoitettu poliittisen ohjauksen vahvistamiseen. Valtiosihteerit ovat samalla virkamiehiä ja toimivat virkavastuulla. He ovat poliittisessa vastuussa ministerilleen ja toimivat tämän luottamuksen varassa, mikä todetaan myös valtion virkamieslaissa säädetyissä irtisanomisperusteissa.

Hallituksen esityksen (HE 142/2004 vp) mukaan valtiosihteerin olisi esikunta-asemassa suoraan ministerin alainen ja ministeriöissä kansliapäällikkö toimisi edelleen linjavastuisena ministerin alaisena. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että käsitteet esikunta-asemassa ja suhde linjavastuussa toimivaan kansliapäällikköön ovat jääneet käytännön tasolla epäselviksi. Myös roolit poliittisesti vastuunalaisena poliittisena johtajana ja toisaalta oikeudellinen asema virkamiehenä voivat olla osin jännitteessä keskenään.

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:n mukaan valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana mm. edistää ja seurata ministerin toi-

mialla hallitusohjelman toteuttamista. Tämä tuo asiantuntijoiden mukaan päällekkäisyyttä valtiosihteerin ja kansliapäällikön väliseen työnjakoon, sillä tämä tehtävä on nykyisten laajojen hallitusohjelmien aikana lähes kaiken kattava. Kaikki ministeriöiden keskeiset hankkeet pyritään kirjaamaan hallitusohjelmaan, ja näin valtiosihteerin voi käytännössä puuttua kattavasti ministeriön virkamiestyöhön. Tätä valtiosihteerin tehtävää ei voida selkeästi erottaa myöskään kansliapäällikön yleisestä tehtävästä vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti tai vastata ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta.

Työnjaon ongelmia tuovat mukanaan myös valtiosihteerin tehtävä ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ja yleissäännös, jonka mukaan valtiosihteerin hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa. Yleissäännöstä on asiantuntijan mukaan käytetty joissakin tapauksissa syrjäyttämään normaali virkamiesvalmistelu korvaamalla se valtiosihteerijohtoisella valmistelulla. Lainvalmistelun alalla toimivaltajännitteitä voi seurata myös kansliapäällikölle säädetyistä tehtävistä huolehtia lainvalmistelun laadusta ministeriössä. Tuoreet selvitykset lainvalmistelun laadusta (esim. VTV:n selvitys: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet, professori Jyrki Tala) osoittaa asiantuntijan mukaan, että valtiosihteerin vahva osallistuminen lainvalmistelun johtamiseen on voinut syrjäyttää normaaleja lainvalmistelun laatuksiteerejä.

Valtiosihteerin tehtäviä on ympäristöministeriössä tulkittu siten, että valtiosihteerillä on esimiesasema linjahallintoon kuuluviin virkamiesvalmistelijoihin nähden. Ministeriön työjärjestyksen 41.2 §:n mukaan "virkamies on työnjaosta riippumatta velvollinen suorittamaan ne tehtävät, jotka ministeri, valtiosihteerin, kansliapäällikkö, osaston tai yksikön päällikkö hänelle määrää". Valiokunnan mielestä on selvää, ettei valtiosihteerillä ole hallinnon johtamisen linjavastuuta eikä asioiden virkamiesvalmistelun johto-oikeutta, toisin kuin kansliapäälliköllä.

Asiantuntijoiden mukaan on myös selvää, että erityisavustaja toimii esikunta-asemassa, eivät-

kä ministerin antamat tehtävät voi sisältää muodollista päätösvaltaa tai perustaa esimiesasemaa linjahallinnon virkamiesvalmistelijoihin nähden. Kuitenkin esimerkiksi erityisavustajan väljästi määritelty itsenäinen oikeus osallistua paitsi ministeriön johtoryhmän kokoukseen myös muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin sekä hänen laaja tietojen saantioikeutensa mahdollistavat tosiasiallisen puuttumisen linjaorganisaation toimintaan. Roolien sekoittumista voi tapahtua myös siitä syystä, että joissakin tapauksissa virkamiesten rekrytointi on tapahtunut ministerin poliittisesta avustajakunnasta, jolloin nimitettävälle virkamiehelle voi syntyä eräänlainen kaksoisrooli "poliittisena" virkamiehenä.

Tarkastusvaliokunnan mielestä on selvää, että ministerin ei tule delegoida vastuulleen kuuluvan lainvalmistelun sekä budjetti- ja kehysvalmistelun poliittista ohjausta esikunnille, vaan ministeri vastaa siitä itse. Hallinnossa on myös tärkeää huolehtia hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta, josta vastaa ministeriön virkamiesjohto, eivätkä nämä periaatteet voi valiokunnan mukaan vaihdella ministeriöittäin tai hallituskausittain.

Tarkastusviraston vuosikertomuksessa esille nostamat asiat koskevat poliittista esikuntaa ja virkamiesjohtoa yleisesti eikä yksinomaan valtiosihteereitä. Valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö ovat olleet mukana viiden maan (Suomi, Iso-Britannia, Ruotsi, Itävalta ja Skotlanti) Governments for the Future -hankkeessa, jossa työssä ilmeni mm., että poliittisten esikuntien ja virkamiesjohdon välisissä suhteissa on havaittu epäselvyyttä ja että asia on tunnistettu tärkeäksi kehittämiskohteeksi kaikissa hankkeeseen osallistuneissa maissa.

Valtiovarainministeriön mukaan (tiedote 11.11.2013) hallitus on käynnistämässä parlamentaarista komiteaa arvioimaan yhtenäisemmän valtioneuvosto-kokonaisuuden rakennetta ja ministeriöiden asemaa sen osana. Komitean yhtenä tehtävänä on arvioida ministeriöiden poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen mallia. Komitean työn päättymisen määräaika on tammikuussa 2015.

Valiokunta pitää epätydyttävänä ja hallituksen esityksen sekä perustuslakivaliokunnan kannan vastaisina vallitsevaa tilannetta, jossa ministeriöissä on yhä muita poliittisia avustajia valtiosihteerien ja erityisavustajien lisäksi. Valiokunnan mielestä nyt tulee tehdä kokonaisarvio ja johtopäätökset nykyisen järjestelmän toimivuudesta. Käynnistytävä parlamentaarinen valmistelutyö on oikea paikka ratkaista poliittiseen johtamiseen ja virkamiesjohtamiseen liittyvät epäkohdat sekä tehdä tarvittavat lainsäädännölliset ehdotukset ja toimintatapaehdotukset.

Esille nostettujen ongelmakohtien ratkaiseminen edellyttää valiokunnan mielestä yleisempääkin poliittisen ja hallinnollisen toimintakulttuurin kehittämistä. Olennaista on parantaa runsaan, mutta ristiriitaisen tiedon jalostamista tukemaan valtioneuvoston päätöksenteko- ja toimintakykyä oloissa, joissa valmistelussa ja päätöksenteossa esille tulevat ongelmat ovat entistä monimutkaisempia ja myös kansainvälisempiä.

Kuntoutus työurien pidentäjänä

Työurien pidentäminen ja työllisyysasteen nostaminen ovat hallituksen keskeisiä tavoitteita. Työuria pyritään pitkällä ajalla pidentämään keskimäärin kolmella vuodella, ja työllisyysasetta on tarkoitus kohottaa 72 prosenttiin nykyisen hallituskauden aikana. Nykyisen hallitusohjelman (22.6.2011) tavoitteena on pidentää työuria niiden alusta, keskeltä ja lopusta. Käytännössä kyse on työnteon lisäämisestä. Työkyvyttömyyden vuoksi menetetään kokonaistuotantoa enemmän kuin työttömyyden vuoksi. Vuonna 2011 työttömänä oli 209 000 henkilöä, kun taas työkyvyttömyyseläkettä sai 260 000 henkilöä. Työttömyys on useimmilla ohimenevä vaihe, mutta pysyvältä työkyvyttömyyseläkkeeltä harva palaa enää työelämään.

Asiantuntijakuulemisessa saadun tiedon perusteella Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten vuoden 2012 arvioidut kuntoutuskustannukset, mukaan lukien toimeentulokustannukset, olivat yhteensä 449 miljoonaa euroa. Toimenpidekustannusten arvioidaan olevan 286 miljoonaa euroa. Valtiontalouden tarkastusvi-

rasto arvioi raportissaan, että työkykyä ylläpitävän kuntoutuksen menot valtiolle ovat karkeasti 140 miljoonaa ja kansantalouden tasolla noin 170 miljoonaa euroa vuodessa. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että muista kuntoutukseen liittyvistä kuluista ei ole saatavilla vuosieikä muunkaan tason tietoa. Voidaan vain arvioida, että muiden toimijoiden kuntoutuskulut ovat moninkertaiset näihin lukuihin verrattuna.

Tarkastuksessa arvioitiin kuntoutuksen ohjausjärjestelmää ja sitä, miten työkykyä ylläpitävällä kuntoutuksella on onnistuttu parantamaan kansalaisten työkykyä ja pidentämään työuria. Tarkastusviraston mukaan tarkastuksessa kuntoutuksen hyödyistä työurien pidentämisessä ei saatu selvää näyttöä. Kuntoutuksen vaikutuksia työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen on ylipeänsä tutkittu melko vähän. Muutamien tehtyjen tutkimusten perusteella vaikutuksia ei ollut havaittavissa. Tarkastuksessa saatujen tulosten mukaan Aslak-kursseilla ei ole ollut vaikutusta, mutta Tyk-kuntoutuksen työkyvyttömyyttä ehkäisevistä vaikutuksista saatiin heikkoa tilastolistaa näyttöä.

Valiokunnalle asiantuntijakuulemisessa esitetyn mukaan Kelan kuntoutuspalvelukustannukset ovat vuositasolla yhteensä 274,3 milj. euroa, josta Tyk-kuntoutuksen osuus on 7,7 milj. euroa ja Aslakin 25,8 milj. euroa. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että näkökulman suppeuden (kaksi kuntoutusmuotoa) vuoksi ei tarkastuskertomus anna riittävää kokonaiskuvaa kuntoutuksen vaikuttavuudesta työurien jatkamiseen. Tarkastuksessa ei ole asiantuntijoiden mukaan otettu riittävästi huomioon Aslak- ja Tyk-kuntoutusta koskevien tutkimusten lisäksi muuta saatavilla olevaa tieteellistä tutkimusta, jossa kuntoutuksen vaikuttavuutta on käsitelty laajemmin.

Aslak- ja Tyk-kuntoutuksen avulla pyritään työkyvyn parantamiseen ja säilyttämiseen silloin, kun työkyvyn heikkenemisen riskit ovat jo todettavissa. Aslak- ja Tyk-kuntoutus ovat luonteeltaan ennaltaehkäisevää ryhmämuotoista kuntoutusta. Ne on suunniteltu niille työntekijäryhmille ja ammattialoille, joilla työstä johtuva fyysinen, henkinen ja sosiaalinen kuormitus johtaa

todennäköisesti terveysongelmien kasautumiseen ja työkyvyn heikkenemiseen.

Tarkastuksessa arvioitiin kahden ammatillisen kuntoutusmuodon (Aslak ja Tyk) vaikutusta työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen aluetason tilastojen perusteella. Alueittainen vaihtelu kuntoutusmääriä on suurta. Eniten kuntouttavilla alueilla kuntoutujia on ollut moninkertaisia määriä vähemmän aktiivisiin alueisiin verrattuna. Tarkastuskertomuksen mukaan voisi olettaa, että alueilla, joilla sairastavuus on korkea, yritettäisiin kuntouttaa mahdollisimman paljon. Kuntoutusmäärien ja sairastavuuden välillä ei havaittu lainkaan yhteyttä. Viraston mukaan näyttäisi siltä, että Aslak-kuntoutukseen on valittu henkilöitä, joilla ei ole ollut välitöntä työkyvyttömyyden uhkaa, eikä Aslak-kuntoutuksen valintakriteerejä voida pitää erityisen tiukoina. Tarkastusviraston alueellisesta analyysistä ei asiantuntijakuulemisessa mukaan voi tehdä johtopäätöstä siitä, mikä sen yhteys on työurien jatkumiseen. Aluetason analyyseissä pitäisi ottaa huomioon useita samanaikaisesti vaikuttavia tekijöitä, kuten esimerkiksi ikärakenne ja työllisyystilanne, jotta analyysi olisi uskottava. Tarkastusvaliokunnan mielestä alueaineisto antaa hyvää tietoa siitä, miten kuntoutukseen alueellisesti ohjautetaan tai päästään. Kuntoutus on yksi niistä harvoista keinoista, joiden avulla voidaan vaikuttaa sosioekonomisiin terveyseroihin. Valiokunnan mielestä ei ole hyväksyttävää, että niillä alueilla, joilla sairastavuus on suurta, kuntoutukseen ei ohjaudu enemmän henkilöitä.

Kuntoutuksen valtakunnallinen ohjaus ja koordinointi on säädetty kuntoutusasiain neuvottelukunnan tehtäväksi. Tarkastuksen mukaan valtakunnallista ohjausta ei viime vuosina ole kuitenkaan ollut juuri lainkaan. Myöskään kuntoutuksen vaikuttavuutta ei ole seurattu, vaikka se kuuluu neuvottelukunnan lakisääteisiin tehtäviin. Valtion rooli työkykyä ylläpitävässä kuntoutuksessa on jäänyt säädösvalmisteluun ja toiminnan rahoitukseen Kelan budjetin kautta. Kuntoutusjärjestelmä on sekava, asiakkaiden siirtely toimijalta toiselle on yleistä ja toimijoiden vastuusuhteet ovat epäselviä.

Tarkastushavaintojen mukaan kuntoutuksen tuloksellisuuden seuranta ei ole ollut sosiaali- ja terveysministeriössä eikä kuntoutusasiain neuvottelukunnassa riittävää, kun otetaan huomioon kuntoutusjärjestelmän merkittävät rahavirrat ja viimeisten hallitusohjelmien työurien pidentämistavoitteet. Aiheen vaikeuden ja kuntoutusjärjestelmän lukuisten toimijoiden vuoksi varsinaisiin toimenpiteisiin kuntoutuksen tuloksellisuuden seuraamiseksi ei ole kuitenkaan ryhdytty.

Tarkastuksessa kuntoutusasiain neuvottelukunnan toimintaan kohdistuneen kritiikin osalta todettiin asiantuntijakuulemisessa, että syksyn 2012 ja kevään 2013 välisenä aikana kuntoutusasiain neuvottelukunnan toiminta on aktivoitunut. Neuvottelukunnassa tultaneen hyväksymään neuvottelukunnan asettaman työryhmän ehdotukset työntekoa tukevan kuntoutuksen kehittämiseksi (työurien jatkamiseen). Työryhmätyöskentelyn tavoitteena on nimenomaan ollut selkeyttää kuntoutuksen työnjakoa ja sitä, että vastuu kuntoutusasiakkaasta olisi selkeä. Kuntoutuksen työnjakoon liittyy kuitenkin ongelmia, ja kuntoutukseen tarvittaisiin edelleen selkeämmät työnjaot siitä, kuka kuntouttaa, milloin ja kenet.

Asiantuntijakuulemisessa pidettiin hyvänä sitä, että tarkastusvirasto kiinnittää huomiota kuntoutuksen vaikuttavuuteen. Kuntoutusasiain neuvottelukunta ei tällä hetkellä kykene seuramaan kokonaisvaltaisesti kuntoutuksen vaikuttavuutta, vaikka yksittäisten kuntoutusmuotojen vaikuttavuudesta onkin tietoa. Kuntoutuksen vaikuttavuuden arviointi on poliittisen päätöksenteon kannalta ollut ongelmallista, koska kuntoutuksesta ei kerätä vuosittain kattavaa tietoa. Kuntoutuksen tiedonkeruu on kokonaisuudessaan hajanaista. Asiantuntijalausunnon mukaan Kansaneläkelaitoksen ja työeläkelaitosten kuntoutustoiminta tilastoidaan hyvin ja tilastointi on kunnossa. Vastaavanlaista yhteismitallista tietoa toiminnan volyymistä ja kohdentumisesta tarvitaan kaikesta kuntoutustoiminnasta. Keneläkään ei ole tällä hetkellä kokonaisvaltaista käsitystä siitä, mitä kuntoutuksen alueella tapah-

tuu. Edellisestä kuntoutusselonteosta on kulu-
nut yli kymmenen vuotta.

Tarkastusvaliokunta pitää kuntoutustoimin-
nan tietoperustan ja tilastoinnin puutteita huo-
lestuttavina. Eduskunta ei saa käyttöönsä pää-
töksenteon kannalta tärkeitä tietoja kuntoutus-
toiminnan kokonaiskustannuksista eikä toimin-
nan volyymista. Eduskunnan näkökulmasta kun-
toutustoiminnan kokonaistaloudellinen merki-
tys ja kuntoutuksen vaikutukset jäävät epäsel-
viksi. Puutteelliset tiedot vaikeuttavat myös
kuntoutustoimintaa toteuttavien ja ohjaavien vi-
ranomaisten toimintaa. On merkillepantavaa, et-
tei kuntoutusasiain neuvottelukunta ole kyennyt
tuottamaan asianmukaista tietoa kuntoutustoi-
minnan vaikuttavuudesta, vaikka sen tuottami-
nen on neuvottelukunnan lakisääteinen tehtävä.

*Tarkastusvaliokunnan mielestä kuntoutuk-
seen osoitettuja varoja ei ole kohdennettu oikeu-
denmukaisella eikä tarkoituksenmukaisella ta-
valla. On tuettu kuntoutusmuotoja, joilla ei ole
ollut lainkaan kuntouttavaa vaikutusta tai vaikut-
us on ollut vain vähäinen. Valiokunnan mieles-
tä julkista tukea ei tule suunnata kuntoutusmuo-
doille, joiden osalta vaikuttavuutta ei voida
osoittaa. Varoja tulee kohdentaa nykyistä tar-
koituksenmukaisemmin siten, että kuntoutuk-
seen pääsevät sitä todella tarvitsevat ja erityi-
sesti myös nuoret henkilöt. Myöskään alueelli-
sesti kuntoutus ei ole toteutunut oikeudenmukai-
sesti. Valiokunta katsoo lisäksi, että kuntoutuk-
seen pääsyn kriteereitä tulee tarkistaa siten, että
kuntoutukseen päästään todellisten kuntoutus-
tarpeiden mukaan. Tämä tulee ottaa huomioon
myös kuntoutuksen alueellisessa kohdentamises-
sa.*

*Vuosina 2014–2015 sosiaali- ja terveysmi-
nisteriössä tehdään hallitusohjelmaan sisältyvä
monialaisen kuntoutuksen selvitystyö, johon
osallistuvat kaikki tahot, joissa kuntoutusta kos-
kevia asioita valmistellaan. Tässä yhteydessä tu-
lee valiokunnan mielestä korjata myös kuntou-
tuksen tietoperustan puutteet. On luotava tilas-
tointi- ja rekisterijärjestelmät, jotka tuottavat
kattavat tiedot kuntoutuksen koko toimintaken-
tästä. Kuntoutusasiain neuvottelukunnan on
puolestaan paneuduttava määrätietoisesti*

kuntoutuksen nykyistä tehokkaampaan seurantaa ja vaikuttavuustiedon tuottamiseen.

Erityisopetuksen vaikuttavuus

Erityisopetuksen vaikuttavuutta koskeneessa tarkastuksessa selvitettiin erityisopetuksen järjestelyjä ja vaikutuksia sekä sitä, miten hyvin perusopetuslain yleinen tavoite tukea kaikkien oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä toteutuu. Tarkastuksessa tarkasteltiin laajojen rekisteriaineistojen avulla erityisopetuksessa tapahtuneita muutoksia vuosina 2001—2010 kiinnittäen huomiota eri ikäryhmien ja kuntien välisiin eroihin erityisopetuksen tarjonnassa, järjestelyissä, perusteissa ja resursseissa. Tämän lisäksi tarkastuksessa selvitettiin erityisopetuksen vaikutuksia tarkastelemalla erityisoppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin ja niissä edistymistä sekä toisen asteen tutkintojen suorittamista ja työllisyystilannetta neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen.

Erityisopetus on tarkastusviraston mukaan lisääntynyt perusopetuksessa oppilasmäärällä mitattuna viimeisen vuosikymmenen aikana selvästi. Vuosina 2000—2010 erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä kasvoi noin 60 prosenttia. Se on seurausta nimenomaan erityisopetuksen lisääntymisestä, sillä osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä on pysynyt melko vakaana. Erityisoppilaiden määrän lisääntymisen myötä myös erityisopetukseen suunnatut resurssit ovat lisääntyneet. Vuonna 2010 erityisopettajien osuus oli vajaat 14 prosenttia perusopetuksen opettajista.

Erityisopetuksen lisääntymiseen on useita syitä. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin tilastotekniset syyt, diagnosoinnin tarkentuminen ja erityispedagogisen tutkimustiedon lisääntyminen sekä kehittynyt lääketiede. Maahanmuuttajataustaisten (vieraskielisten) oppilaiden osuus erityisopetuksessa oli jonkin verran kantaväestöä suurempi. Maahanmuuttajataustaisuudella ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta erityisopetukseen osallistumiseen. Hallinnollisten käytänteiden muuttuminen vaikutti myös erityisoppilaiden määrään. Samaan suun-

taan vaikuttivat myös vapauttaminen oppiaineen opiskelusta ja luokalle jättämisten väheneminen. Lasten ongelmien kasvu on myös lisännyt erityisopetuksen tarvetta. Kuntien saama korotettu valtionosuus jokaisesta erityisoppilaasta vaikutti samaan suuntaan. Huomionarvoinen seikka on myös erityistä tukea saavien tyttöjen ja poikien määrän suuri ero. Vuonna 2012 erityistä tukea sai tytöistä vain 4,8 %, mutta pojista sitä sai 10,3 %. Tarkastusvaliokunnan mielestä tyttöjen ja poikien välisten erojen ja niihin johtaneiden syiden selvittäminen on tarpeen.

Osa-aikaista erityisopetusta järjestetään oppilaalle, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia ja joka tarvitsee muun opetuksen yhteydessä erityistä tukea oppimisen edellytysten parantamiseksi. Sitä annetaan muun opetuksen ohessa samanaikaisopetuksena, pienryhmässä tai yksilöllisesti. Opetus pitää niveltää oppilaan saamaan muuhun opetukseen. Oppilas otetaan tai siirretään erityisopetukseen, jos oppilaan opetusta ei vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voida järjestää muuten. Tällöin on kyse siitä, että oppilas tarvitsee tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta vaativampia erityistoimenpiteitä. Erityisopetukseen ottamisella tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa oppilaalle tehdään erityisopetuspäätös jo silloin, kun hänet otetaan esi- tai perusopetuksen oppilaaksi. Ensisijaisena tavoitteena erityisopetuksessa on tukea oppilasta opiskeluun siten, että yleisen oppimäärän mukaiset tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Jos oppilas ei tukitoimista huolimatta saavuta niitä, oppimäärä yksilöllistetään joko koko perusopetuksen oppimäärän tai yksittäisten oppiaineiden osalta. Oppimäärän yksilöllistämisen edellytyksenä oli ennen vuoden 2010 perusopetuslain muutoksia päätös oppilaan siirtämisestä tai ottamisesta erityisopetukseen. Vuoden 2010 muutosten jälkeen oppimäärän yksilöllistäminen edellyttää erityisen tuen päätöstä.

Osa-aikaista erityisopetusta annettiin eniten perusopetuksen ensimmäisinä vuosina. Erityisopetukseen siirrettyjen oppilaiden määrä kuitenkin kasvoi perusopetuksen aikana, ja erityisope-

tusta annettiin eniten perusopetuksen viimeisinä vuosina. Tarkastusviraston suosituksen mukaan tukijärjestelmää tulisi muokata siten, että riittävän varhaisella puuttumisella saataisiin vähennettyä tarvetta erityiseen tukeen ja oppimäärien yksilöllistämisiin perusopetuksen viimeisillä luokilla.

Kuntien erityisoppilaiden määrissä on esiintynyt suuria eroja, ja erot ovat kasvaneet vuodesta 2001 vuoteen 2010. Erojen kasvun taustalla on nimenomaan 9-vuotista oppivelvollisuutta suorittavien erityisoppilaiden osuuden kasvu. Kuntien väliset erot eivät olleet selvässä yhteydessä kunnan kokoon. Erityisoppilaiden osuus oli jonkin verran suurempi kaupunkimaisissa kunnissa.

Erityisopetukseen ottaminen ja siirtäminen painoutuivat voimakkaasti perusopetuksen viimeisille luokille. Vuonna 2001 ensimmäisen luokan oppilaita otettiin erityisopetukseen 4 prosenttia ja vuonna 2008 6 prosenttia. Ensimmäisen luokan jälkeen erityisoppilaiden osuus kasvoi sekä ala- että yläkoulussa. Perusopetuksen päättövaiheessa yhdeksännen luokan syksyllä erityisoppilaiden osuus vaihteli 6 ja 11 prosentin välillä. Syksyllä 2010 erityisopetukseen oli otettu tai siirretty vajaat 11 prosenttia yhdeksäsluokkalaisista.

Sivistysvaliokunnan perusopetuslain muuttamisesta antaman mietinnön (SiVM 4/2010 vp — HE 109/2009 vp) perusteella eduskunta edellytti ja totesi muun ohella, että hallituksen esityksen tarkoituksena on vahvistaa oppilaan oikeutta suunnitelmalliseen varhaiseen ja ennalta ehkäisevään oppimisen ja kasvun tehostettuun tukeen. Lausumassa edellytettiin myös, että hallitus seuraa sitä, toteutuuko oppilaan oikeus erityiseen tukeen hänen oppimisedellytystensä mukaisesti, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin, jos osoittautuu, että oppilaan mahdollisuudet saada oppimiseen tukea tarpeen mukaan ja mahdollisuudet tuloksekkaaseen oppimiseen heikentyvät. Lisäksi lausumassa edellytettiin, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee antaa asiasta sivistysvaliokunnalle selvitys vuoden 2013 loppuun mennessä.

Tarkastusvaliokunta jää odottamaan opetus- ja kulttuuriministeriön selvitystä, jotta se voi verrata viime vuosien kehitystä nyt tarkasteltavana olevaan vuosien 2001—2010 kehitykseen ja tehdä asiasta johtopäätökset.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tuen painottuminen peruskoulun loppupäähän merkitsee sitä, että tavoite mahdollisimman varhaisesta tuesta ei toteudu eikä tuella ole tavoiteltua ennalta ehkäisevää vaikutusta. Kun tukea ei anneta riittävän aikaisin, kokevat oppilaat epäonnistumisia, jotka puolestaan heikentävät ongelmaisten oppilaiden itsetunnon kehitystä. Tällaiset kokemukset saattavat johtaa oppilaiden syrjäytymisvaaran ja syrjäytymisen lisääntymiseen.

Tarkastusviraston havaintojen mukaan perusopetuksen osittain tai kokonaan yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneet siirtyvät heikommin opiskelemaan toisen asteen opintoja. Nämä oppilaat myös keskeyttävät muita useammin toisen asteen opinnot, ja heidän työllisyystilanteensa on heikompi neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen. Myös alueelliset erot toisen asteen opintoihin osallistumisessa ovat suuria erityisopetuksen oppilailla. Perusopetuksen oppimäärän suorittaneista toisen asteen opinnot aloitti välittömästi lähes 94 prosenttia yhteisvalintaan osallistuneista nuorista. Perusopetuksen osittain yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneista toisen asteen opintoihin siirtyi välittömästi ikäryhmästä riippuen 77—84 prosenttia. Toisen asteen opinnot keskeytyivät kolmanteen syksyyn mennessä osittain ja pääosin tai kokonaan yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneilla useammin kuin perusopetuksen oppimäärän suorittaneilla opiskelijoilla. Kun perusopetuksen oppimäärän suorittaneista noin 94 prosenttia suoritti toisen asteen opintoja kolmantena syksynä, oli vastaava prosenttiosuus osittain yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneilla 81 prosenttia vuoden 2004 ikäryhmässä ja 78 prosenttia vuoden 2006 ikäryhmässä.

Erityisopetuksen tilastointi painottuu asiantuntijakuulemisen mukaan valtion rahoituksen pohjana oleviin tekijöihin ja erityisopetuksen kehittämisen kannalta muut tärkeät tekijät jäävät vähemmälle huomiolle. Tilastoinnin muu-

tokset kytkeytyvät ensisijaisesti vuonna 2010 voimaan tulleeseen valtiosuusjärjestelmään. Nykyisellään oppimääriä koskevaa tilastotietoa ei enää saada vuosiluokittain vaan ainoastaan koko ala- tai yläkoulun yhteismääristä. Tarkkaa tilastotietoa siitä, kuinka moni perusopetuksen päättänyt on suorittanut yksilöllistetyn oppimäärän, ei ole. Nykyisellä tiedonkeruulla ei myöskään saada tietoa erityisopetuksen kohderyhmistä ja heille tarjotuista tuen tasoista ja opetuksen järjestämispaikoista. Tilastoinnin haasteena on saada opetuksen järjestämistä koskevia yksityiskohtaisia tietoja, jotka samalla olisivat luotettavia ja vertailukelpoisia.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa marraskuussa 2013 valmistuneessa tutkimuksessa Nuorten syrjäytyminen; tietoa, toimintaa ja tuloksia? (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2013) paneudutaan monipuolisesti nuorten syrjäytymiseen liittyviin ongelmiin ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Tutkimuksen mukaan syrjäytymisen näkökulmasta peruskoululla on lasten ja nuorten elämäkkaareissa keskeinen merkitys, sillä koulu tavoittaa koko ikäluokan ja koulun tarjoamalla varhaisella tuella on suuri merkitys. Tutkimuksessa tuodaan korostetusti esiin varhaisen tuen ja reagoinnin työotteen tarve. Tarkastusvaliokunnan kannanotot nuorten syrjäytymisestä valmistuvat kevälistuntokaudella 2014.

Tarkastusvaliokunnan mielestä opetus- ja kulttuuriministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin, joilla peruskoulun osa-aikaista erityisopetusta tehostetaan ja ehkäistään erityisopetustarpeiden kasautumista peruskoulun viimeisille luokille. Vain riittävän varhaisella oppilaan ongelmiin puuttumisella voidaan oppilaalle turvata oikeus hänen tarvitsemaansa erityiseen tu-

keen. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittävät erityistä huomiota oppilaan perheen tukemiseen, sillä sen avulla voidaan ehkäistä koulussa esiin nousevia oppilaan ongelmia. Varhaisella puuttumisella ja erityisopetuksen oikealla ajoituksella parannetaan oppilaan jatkokoulutukseen pääsyn ja työllistymisen edellytyksiä sekä ehkäistään erityisopetuksen viivästymisestä ja puutteista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sen alaisen hallinnon tulee paneutua erityisopetuksen merkittäviin kuntakohtaisiin eroihin. Erityisopetuksen sisältöjä ja toimintatapoja on tarpeen kehittää ja yhtenäistää siten, että ne tukevat alueellisesti tasavertaisemman erityisopetuksen toteutumista.

Tarkastusvaliokunnan mielestä opetus- ja kulttuuriministeriön ja erityisopetuksen seurannasta vastaavien muiden viranomaisten on paneuduttava määrätietoisesti erityisopetuksen seurannan ja tilastoinnin puutteiden korjaamiseen. Oppilaan tukitarpeiden havaitseminen, tukitoimenpiteiden tarkoituksenmukainen kohdentaminen ja tuen vaikuttavuuden arviointi edellyttävät, että käytettävissä on riittävästi luotettavaa ja vertailukelpoista tilasto- ja seurantatietoa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

TrVM 10/2013 vp — K 18/2013 vp

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Mika Lintilä /kesk (osittain)
vpj.	Heli Paasio /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Kari Tolvanen /kok
	Olli Immonen /ps	Anu Urpalainen /kok
	Eero Lehti /kok (osittain)	Erkki Virtanen /vas (osittain).

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.