

Tarkastusvaliokunta

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtionalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2023 (K 19/2023 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- pääjohtaja Sami Yläoutinen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtaja Jaakko Eskola, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtaja Matti Okko, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtaja Tuula Sandholm, Valtionalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- erityisasiantuntija Petri Tuominen, valtiovarainministeriö
- johtaja Kati Lounema, opetus- ja kulttuuriministeriö
- taluspäällikkö Taina Vähimaa, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Markku Heinäsenaho, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Timo Kallio, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
- rehtori Seija Karvonen, Ammattiopisto Luovi
- yksikön johtaja Kirsi Hiltunen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- yli-insinööri Arto Pekkala, Opetushallitus
- talousryhmän päällikkö Minna Halonen, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
- toimitusjohtaja Mirva Antila, DigiFinland Oy
- digijohtaja Jari Porrasmäe, Keski-Suomen hyvinvointialue
- digipalvelujohtaja Tommi Kuukka, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
- tietohallintojohtaja Pasi Lehmus, Pirkanmaan hyvinvointialue
- digipalvelupäällikkö Heikki Mikkonen, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
- tietohallintojohtaja Jari Poromaa, Varsinais-Suomen hyvinvointialue
- Kuntayhtymäjohtaja-rehtori Jarmo Paloniemi, Koulutuskuntayhtymä OSAO
- apulaisrehtori Sari Slöör, Stadin ammatti- ja aikuisopisto
- ammatillisen koulutuksen päällikkö Maria Sarkkinen, Stadin ammatti- ja aikuisopisto
- kehittämisspäällikkö Satu Nevalainen, Tampereen seudun ammattiopisto Tredu

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

- kehittämisspäälikkö Maarit Kallio-Savela, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Saara Malkamäki, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- toimitusjohtaja Veli-Matti Lamppu, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- toiminnanjohtaja Soile Koriseva, Elinkeinoelämän Oppilaitokset EOL ry
- erityisasiantuntija Lauri Kurvonen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- asiantuntija Jussi-Pekka Rode, Sivistysala ry
- puheenjohtaja Patrik Tanner, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto — SAKKI ry
- puheenjohtaja Johanna Heikkinen, Suomen Opiskelija-Allianssi — OSKU ry
- koulutuspolitiikan asiantuntija Mikko Kinnunen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kansaneläkelaitos
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa esitetään tarkastusten tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta sekä yhteenveto eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista. Tarkastusvirasto käsittelee vuoden 2023 kertomuksessaan useita tärkeitä teemoja, joista valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota ammatilliseen koulutukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatioon. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota valtion virastojen tilinpäätösten tarkastuksiin. Tarkastusvirasto antoi valtion kirjanpitoyksiköiden tilintarkastuksissa edellisvuotta enemmän huomautuksia sisäisen valvonnan puutteista sekä tilinpäätöslaskelmissä tai toiminnallisen tehokkuuden tiedoissa olevista virheistä. Tämän vuoksi valiokunta nostaa tässä mietinnössään esille tarkastusviraston vuoden 2022 tilintarkastusten tulokset ja on myös kuullut toistuvasti huomautuksia saaneita kirjanpitoyksiköitä.

Valtion kirjanpitoyksiköiden tilinpäätökset

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain valtion, ministeriöiden ja muiden tilinpäätösvelvollisten virastojen sekä kolmen talousarvion ulkopuolisen rahaston tilinpäätökset. Tarkastusviraston tehtäväksi määritellään sitä koskevassa laissa (676/2000) tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Virasto varmistaa tarkastuksellaan, että valtion talousarviota ja valtion taloudenhoitoa koskevia keskeisiä säännöksiä noudatetaan. Lisäksi tilintarkastuksella varmistetaan, että valtion ja sen virastojen ja laitosten tuotoista, kuluista ja taloudellisesta asemasta raportoidaan oikeat ja riittävät tiedot.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) mukaan kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksiköitä on vähemmän kuin tulosohjattuja virastoja ja laitoksia, joiden kokonaismäärä vuonna 2024 on 104. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Valtion

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

kirjanpitoyksiköitä on valtiovarainministeriön määräyksestä yhteensä 64, joista tarkastusvirasto tarkastaa 61. Eduskunnan tilintarkastajat puolestaan vastaavat kolmen kirjanpitoyksikön, eli eduskunnan, Valtiontalouden tarkastusviraston ja Ulkopoliittisen instituutin tilintarkastuksesta. Kirjanpitoyksiköt vastaavat maksuliikkeestään, kirjanpidostaan ja tilinpäätöksestään sekä laativat viraston tai laitoksen toimintakertomuksen. Valtiokonttori määrää kuitenkin keskitetysti hoidettavista maksuliikettä, kirjanpitoa ja muuta seurantaa ja tilinpäätöksen laatimista koskevista tehtävistä, joista vastaa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet.

Tarkastusvirasto ottaa kunkin kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomuksessa ja valtion tilinpäätöksestä annetussa tilintarkastuskertomuksessa kantaa neljään lausuma-alueeseen, jotka ovat talousarvion noudattaminen, tilinpäätöksen oikeat ja riittävät tiedot, toiminnallisen tehokkuuden oikeat ja riittävät tiedot sekä sisäinen valvonta. Virasto antaa kirjanpitoyksikölle huomautuksen, mikäli tarkastuksessa havaitaan olennaisia puutteita tilinpäätöksessä tai taloudenhoidon menettelyissä. Huomautus tarkoittaa tilintarkastuskertomuksen mukauttamista eli vakiomuotoisesta tarkastuskertomuksesta poikkeamista tietyn lausuma-alueen osalta. Huomautuksen lisäksi virasto antaa kirjanpitoyksikölle niin sanotun kielteisen laillisuuskannanoton, jos tarkastuksessa havaitaan talousarvion tai talousarviosäännösten vastaisia menettelyitä.

Tilintarkastuksen tavoitteena on toteuttaa jatkuvaa tarkastusta ja raportointia siten, että mahdolliset poikkeamat saataisiin korjattua ennen tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen antamista. Mikäli virheitä ei ole voitu korjata ennen tilinpäätöksen antamista, tarkastusvirasto varmistaa seuraavan vuoden tilintarkastuksessa, että menettelytapoja on muutettu. Tavoitteena on, että huomautuksen aiheuttanut virheellisyys ei toistuisi. Seurannan lisäksi tarkastusvirasto voi edellyttää virheen korjaamista ja voimakkaimpana keinona asettaa kirjanpitoyksikön johdolle ilmoitusvelvollisuuden. Ilmoitusvelvollisuus perustuu valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin (676/2000, 5 §), ja se on muodoltaan virallinen ja julkinen ilmoitus. Ilmoitusvelvollisuus annetaan tyypillisesti silloin, kun kyseessä on laajempi sisäisen valvonnan huomautus tai tilanne, jossa samansisältöinen huomautus on annettu myös edellisvuonna. Lievempi kehotuksen muoto on korjauksen edellyttäminen, jota käytetään esimerkiksi tilanteessa, jossa määrärahaa on virheellisesti siirretty seuraavalle vuodelle.

Tarkastusviraston havainnot vuoden 2022 tilinpäätöksistä

Tarkastusviraston vuosikertomuksessa eduskunnalle 2023 todetaan, että valtion virastojen tilinpäätöksistä annetut huomautukset lisääntyivät. Joka kolmas tarkastettu kirjanpitoyksikkö (21 kpl, 34 %) sai vähintään yhden huomautuksen tilinpäätöksessä tai taloudenhoidon menettelyissä esiintyneistä puutteista vuotta 2022 koskevassa tilintarkastuksessa. Tarkastusvirasto asetti ilmoitusvelvollisuuden neljälle kirjanpitoyksikölle eli velvoitti ne ilmoittamaan toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet korjatakseen huomautukseen johtaneen asiantilan. Tarkastusviraston vuoden 2022 tilintarkastusten yhteenvetoraportin mukaan vuonna 2021 huomautuksen sai 17 kirjanpitoyksikköä ja ilmoitusvelvollisuus annettiin kolmelle yksikölle.

Suurin muutos edelliseen vuoteen verrattuna on tapahtunut tilinpäätöslaskelmia ja liitetietoja tai toiminnallista tehokkuutta koskevissa tiedoissa, joiden puutteista tarkastusvirasto antoi huomautuksen 12 kirjanpitoyksikölle. Edellisvuonna näiden lausuma-alueiden huomautuksia annettiin vain viidelle kirjanpitoyksikölle ja viiden edeltävän vuoden aikana keskimäärin seitsemälle kir-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

janpitoyksikölle (7,4). Vuoden 2022 tilintarkastuksessa tilinpäätöslaskelmia ja liitetietoja koskevia huomautuksia annettiin 10 kirjanpitoyksikölle ja toiminnallisen tehokkuuden tietojen huomautuksia kolmelle kirjanpitoyksikölle. Yksi kirjanpitoyksikkö sai molemmat huomautukset. Suurin yksittäinen syy huomautukselle olivat puutteet tilinpäätösten liitteessä 12 (Valtiontakaukset ja -takuut sekä muut monivuotiset vastuut), jonka puutteista sai huomautuksen neljä kirjanpitoyksikköä.

Tarkastusvirasto antaa kirjanpitoyksikölle kielteisen laillisuuskannanoton, mikäli talousarviota tai sitä koskevia keskeisiä säännöksiä ei ole kaikilta osin noudatettu. Vuodelta 2022 tarkastusviraston antamista 61 tilintarkastuskertomuksesta 10 (16 %) sisälsi kielteisen laillisuuskannanoton. Niiden määrässä ei ole tapahtunut olennaista muutosta: viimeisen seitsemän vuoden aikana 7—13 kirjanpitoyksikköä on kunakin vuonna toiminut joko talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säädösten vastaisesti joiltakin osin. Kielteinen laillisuuskannanotto koskee yleensä yksittäistä taloudenhoidon osa-alueita tai menettelyä, joten sen saaminen ei tarkoita, että viraston tai valtion taloutta olisi kokonaisuutena hoidettu lainvastaisesti tai että taustalla olisi valtion varojen väärinkäyttö. Kielteistä laillisuuskannanottoa on kuitenkin pidettävä kyseisen viraston taloudenhoidon kannalta vakavana asiana, kuten valiokunta painottaa mietinnössään TrVM 9/2021 vp.

Kielteisistä laillisuuskannanotoista suuri osa on viime vuosina annettu siksi, että kirjanpitoyksikkö on käyttänyt määrärahan vääränä varainhoitovuonna tai eri tarkoitukseen kuin mihin se on talousarviossa osoitettu. Vuoden 2022 tilinpäätöksissä selvästi yleisin syy kielteiselle laillisuuskannanotolle oli se, että talousarviomenoja oli kohdennettu talousarvion ja talousarvioasetuksen (1243/1992) 5 a §:n vastaisesti väärälle varainhoitovuodelle. Lisäksi kaikissa tapauksissa menettelyllä oli kohdentamisvirheen lisäksi pidennetty määrärahan käyttöaikaa talousarviolain (423/1988) 7 §:n vastaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä virheiden syiden selvittämistä, jotta talousarviolain tai -asetuksen vastaiset menettelyt eivät yleisty.

Tarkastusvirasto lausuu tilintarkastuskertomuksessa myös siitä, onko kirjanpitoyksikön sisäinen valvonta toimivaa. Sisäinen valvonta on osa viraston johtamisjärjestelmää ja asioiden valmistelua ja sen tarkoituksena on tukea organisaation tavoitteiden saavuttamista. Laissa ja asetuksessa valtion talousarviosta (423/1988, 24 b § ja 1243/1992, 69 §) sisäisen valvonnan järjestämisvastuu määritellään viraston ja laitoksen johdolle. Johdon tulee huolehtia siitä, että sisäisen valvonnan menettelyt ovat riittäviä varmistamaan

- 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden,
- 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen,
- 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta.

Tarkastusviraston toteuttama sisäisen valvonnan toimivuuden tarkastus kohdistuu erityisesti kirjanpitoon, valtuusseurantaan ja tuloksellisuuden laskentatoimeen. Vuonna 2022 sisäisen valvonnan huomautus sisältyi seitsemän kirjanpitoyksikön tilintarkastuskertomukseen. Vielä vuosina 2016—2018 niitä annettiin 10—16, kun vuosina 2019—2022 sisäistä valvontaa koskevia huomautuksia sai 6—9 kirjanpitoyksikköä. Valiokunta pitää myönteisenä, että sisäistä valvontaa koskevien huomautusten määrä on kääntynyt laskuun.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

Peräkkäiset huomautukset

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kolme kirjanpitoyksikköä on saanut tarkastusvirastolta huomautuksen vähintään seitsemänä peräkkäisenä vuonna. Nämä kirjanpitoyksiköt ovat Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

Tarkastusviraston mukaan toistuvien huomautusten taustalla ei ole yhdessäkään näistä kirjanpitoyksiköistä yksittäinen syy eikä huomautuksia ole annettu vuosittain systemaattisesti samoista asioista. Asiantuntijakuulemisen perusteella kirjanpitoyksiköt pyrkivät korjaamaan ilmenneet virheellisuudet tarkastusviraston huomautusten ja suositusten perusteella. Joidenkin menettelyiden muuttaminen vaatii kuitenkin pidempikestoisia toimenpiteitä.

Palkeet tuottaa valtionhallinnon keskitettyjä talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja ja vastaa valtion yhteisistä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmistä sekä niiden kontroleista, käyttövaltuushallinnasta ja tuotantoprosessien automatisoinnista. Tarkastusvirasto suorittaa keskitetysti näiden yhteisten prosessien tarkastukset. Osa tarkastushavaintojen perusteella annetuista huomautuksista on koskenut Palkeita ja osa muita kirjanpitoyksiköitä. Useat peräkkäisinä vuosina annetut huomautukset johtuvat osaltaan siitä, että taloushallintoa kehitetään ja automatisoidaan, jolloin tarkastusten piiriin tulee uusia asioita. Palkeet on vuosittain pystynyt toteuttamaan merkittävän osan tarkastusviraston esittämistä suosituksista.

KEHA-keskus on kirjanpitoyksikkö, johon kuuluu 15 ELY-keskusta, 15 TE-toimistoa ja KEHA-keskus eli yhteensä 31 virastoa. KEHA-keskus on saanut seitsemän vuoden aikana useita huomautuksia, joista hankalin korjattava on ollut valtionavustuksiin liittyvän kirjanpidon tositteiden arkistointi valtion talousarviosta annetun asetuksen 46 §:n edellyttämällä tavalla. Ongelma on johtunut Tuki2014-tietojärjestelmän puutteista ja erityisesti siitä, että järjestelmälle ei ole sähköisen säilyttämisen lupaa. Ongelma on ratkaistu arkistoimalla kirjanpidon tositteet ja muut asiakirjat asianhallintajärjestelmään, jolle on sähköisen säilyttämisen lupa. Vuonna 2023 on ollut käynnissä aineistojen siirto, joka edelleen jatkuu aineistojen suuren määrän takia.

Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan on saanut useana vuonna huomautuksen valtuusseuran puutteista ja valtuustietojen esittämisestä tilinpäätöksessä. Tarkastusviraston suosituksiin on suhtauduttu vakavasti, ja ministeriö on tarkentanut omaa sisäistä valtuusohjettaan viraston suositusten perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriö noudattaa Valtiokonttorin antamaa määräystä valtuuksien seurannasta. Valtiokonttorin lisäksi valtiovarainministeriö antaa määräyksen tilinpäätöksen liitteinä ilmoitettavista tiedoista. Määräysten soveltamisessa on asiantuntijoiden mukaan ollut ajoittain tulkintaongelmia. Valtuuksien seuranta ja niistä raportoiminen on ministeriössä haastavaa, kun käytössä on useita eri valtuuksia useilla eri momenteilla ja useita sellaisia valtuuksia, joiden esittämisestä on sovittava useamman osapuolen kesken. Valiokunta korostaa, että valtuusseuranta ja valtuustietojen esittämistä koskevien määräysten tulee olla selkeitä ja määräysten tulee myös ottaa huomioon erilaiset soveltamistilanteet.

Valiokunta toteaa olevansa asiantuntijakuulemisten perusteella vakuuttunut siitä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa tilintarkastustyönsä huolellisesti. Valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastus toimii hyvin, ja tarkastusten perusteella voidaan luottaa sii-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

hen, ettei tilinpäätöksissä ole merkittäviä puutteita. Valiokunta pitää hyvänä, että kirjanpitoyksiköt pyrkivät korjaamaan havaitut virheet. Suurin osa puutteista saadaankin korjattua siten, etteivät samat virheet toistu.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tarkastusvirastolla on erityinen rooli ja painoarvo valtiontalouden ylimpänä ulkoisena tarkastajana ja kirjanpitoyksiköissä tehtävän taloushallintotyön valvojana. Valiokunta pitää tärkeänä, että viraston tilintarkastustoiminnassa kiinnitetään riittävästi huomiota tarkastuksenaikaiseen hyvään vuorovaikutukseen tarkastuskohteen kanssa myös silloin, kun tarkastusta tehdään tietojärjestelmien välityksellä ilman kasvokkaista kohtaamista.

Ammatillisen koulutuksen reformi

Ammatillista koulutusta uudistettiin merkittävästi vuonna 2018 voimaan tulleilla lakiuudistuksilla. Uudistusta nimitettiin ammatillisen koulutuksen reformiksi. Reformissa kumottiin erilliset lait ammatillisesta peruskoulutuksesta (laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta (631/1998) ja koottiin ammatillista koulutusta koskevat säännökset yhteen lakiin ammatillisesta koulutuksesta (531/2017).

Ammatillisen koulutuksen järjestämistä ja ohjausta muutettiin siirtymällä kahden järjestämisluvan menettelystä yhteen lupaan. Tällä luvalla annetaan oikeus järjestää valtionosuuteen perustuva koulutusta ja myöntää tutkintoja sekä ammatillisessa peruskoulutuksessa että ammatillisessa aikuiskoulutuksessa. Myös ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää uudistettiin siten, että siirryttiin tarveperusteisesta rahoituksesta laskennalliseen rahoitukseen, jossa perusrahoituksen lisäksi uusina elementteinä otettiin käyttöön suoritus- ja vaikuttavuusperusteiset osiot.

Reformin tavoitteena oli, että ammatillinen koulutus pystyy vastaamaan aiempaa nopeammin työelämän muutoksiin ja tulevaisuuden osaamistarpeisiin. Uudistuksessa otettiin käyttöön jatkuva hakeutuminen opintoihin ja yksilölliset opintopolut kaikille opiskelijoille. Osana opintoja tuli myös määritellä opiskelijan tarvitsemat ohjaus- ja tukipalvelut.

Edelleen reformin yhtenä tärkeänä tavoitteena oli lisätä opetuksen työelämälähtöisyyttä ja erilaisen oppimisympäristöjen hyödyntämistä siten, että opiskelijat suorittaisivat opintojaan enenevässä määrin työpaikoilla aidoissa työtilanteissa oppien. Tätä tavoitetta tukemaan otettiin käyttöön oppilaitoksen ja työnantajan välille solmittavat koulutussopimukset oppisopimuskoulutuksen rinnalle. Uudistuksessa siirryttiin yhteen, näyttöön perustuvaan ja osaamisen hankkimistavasta riippumattomaan tapaan suorittaa tutkinto. Tavoitteena oli myös nopeuttaa tutkinnon suorittamista ja vähentää opintojen keskeyttämistä.

Uudistus eteni siten, että uusi ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä, koulutussopimusmalli ja uudistetut opiskelijaksi ottamisen perusteet otettiin käyttöön vuoden 2018 alussa. Kaikilta osin ammatillisen koulutuksen tutkintouudistus oli voimassa vuoden 2019 alusta lähtien.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti ammatillisen koulutuksen reformin valmistelua ja toimeenpanoa (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2021) vuonna 2021. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä, että reformi tukee opiskelijoiden työllistyvyyttä ja osaa-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

miseen perustuvaa kansantalouden rakenteellista kilpailukykyä ja siten valtiontalouden pitkän aikavälin kestävyyttä. Tarkastuksen tulosten perusteella reformin toteutus oli edennyt tavoitteiden suuntaisesti, joskin tavoitteiden toteutumista ei tarkastuksessa ollut vielä mahdollista arvioida numeerisen tiedon perusteella. Työelämäyhteistyöhön oli tarkastuksen mukaan alettu panostaa ammatillisissa oppilaitoksissa. Virasto kiinnittää tarkastuksessa huomiota siihen, että ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusteissa painottuvat kokonaiset tutkinnot tutkinnon osien sijaan. Tämä on johtanut siihen, ettei oppilaitoksilla ole ollut suoria kannusteita tarjota työelämälähtöistä täydennys- ja lisäkoulutusta, joka ei tähtää tutkintoon. Virasto kiinnittää huomiota myös ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmän monimutkaisuuteen sekä siihen, ettei koulutuksen järjestäjillä ole ollut kaikilta osin mahdollisuutta hallita tekijöitä, joiden perusteella niille kohdennettiin suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusta.

Edellä kuvattujen tulosten perusteella tarkastusvirasto suositti ensinnäkin, että rahoitusjärjestelmää kehitetään jatkuvaa oppimista tukevaksi kokonaisuudeksi siten, että työllisyyttä edistävien, tutkinnon osia pienempien opintokokonaisuuksien järjestäminen olisi ammattiopistoille kannattavaa. Toiseksi tarkastusvirasto suositti, että työnantajien sitoutuneisuutta työpaikoilla tapahtuvaan oppimiseen kartoitetaan ja linjataan tarvittaessa keinoista ja taloudellisista kannustimista, joilla ammatillisen koulutuksen työelämän oppimispaikat varmistetaan. Ja kolmanneksi tarkastusvirasto suositti, että ministeriö ja Opetushallitus toteuttavat tarvittavat toimenpiteet koulutuksen vaikuttavuuteen perustuvan valtionosuusrahoituksen tietoperustan vahvistamiseksi.

Vuoden 2023 vuosikertomuksessaan tarkastusvirasto käsitteli tarkastuksen suositusten toimeenpanoa koskevan jälkiseurannan tuloksia. Viraston mukaan opetushallinnon toimilla on edistetty ammattiopistojen mahdollisuutta tarjota työllisyyttä tukevia koulutuskokonaisuuksia. Muun muassa rahoituksen kohdentaminen on jossain määrin tehostunut ja ammatillisten tutkintojen sisältöjä on ryhdytty kehittämään nykyistä joustavammiksi. Ammatillisen koulutuksen vaikuttavuuteen perustuvan rahoituksen tietoperustaa on niin ikään kehitetty automatisoimalla tietojen keräämistä sekä valmistelemalla kansallisen tulorekisterin tietojen hyödyntämistä tiedon tuotannossa. Työpaikkojen sitoutuneisuutta koskevaa tietopohjaa on myös parannettu. Myönteisestä kehityksestä huolimatta tarkastusvirasto kehottaa ammatillisen koulutuksen järjestäjiä edelleen kehittämään työelämän tarpeista lähtevien palveluiden ja koulutusten tarjontaa.

Tätä mietintöä varten valiokunta on kuullut ammatillisen koulutuksen tilasta, ammatillisen koulutuksen reformin toimeenpanosta ja erityisesti reformin keskeisten tavoitteiden toteutumisesta. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan reformin vaikutuksia ei ole mahdollista luotettavasti identifioida, sillä samoille ajankohdille osuivat ammatillisen koulutuksen rahoitukseen tehdyt mittavat leikkaukset, covid-19-pandemia sekä oppivelvollisuuden pidentäminen (oppivelvollisuuslaki 1214/2020). Kaikilla näillä kolmella tekijällä on ollut reformin lisäksi vaikutuksia ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. Useat asiantuntijat tuovat kuitenkin esille, että reformista saadun palautteen perusteella sekä opiskelijat että työelämän edustajat ovat olleet pääosin tyytyväisiä ammatilliseen koulutukseen.

Järjestämisluvut ja rahoitusmalli

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan yhteen järjestämislupaun siirtyminen on oppilaitosten ja työelämän näkökulmasta pääosin onnistunut uudistus. Uudistuksen perusajatus siitä,

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

että koulutuksen järjestäjät voisivat järjestämislupansa puitteissa päättää aiempaa vapaammin koulutustarjontansa kohdentamisesta, ei ole kuitenkaan täysin toteutunut. Useat asiantuntijat tuovat esiin sen, että nykyinen järjestämislupajärjestelmä on jäykkä ja hidas eikä sen puitteissa aina pystytä vastaamaan tyydyttävällä tavalla alueellisiin työelämän tarpeisiin. Valiokunta katsoo, että ammatillisen koulutuksen järjestämislupien myöntämistä tulee joustavoittaa ja nopeuttaa siten, että niiden puitteissa järjestettävä koulutus palvelisi nykyistä paremmin työelämän paikallisesti muuttuvia tarpeita.

Reformin yhteydessä uudistetulla ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmällä on pyritty kannustamaan oppilaitoksia opintojen keskeyttämisen vähentämiseen ja koulutuksen vaikuttavuuden parantamiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen mukaan rahoitusjärjestelmä on koulutuksen järjestäjien mielestä monimutkainen ja heidän on ollut vaikea ennakoida tulevan rahoituksen määrää. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat korostivat sitä, että vuoden 2018 jälkeen rahoitusjärjestelmään tehdyt pienemmät muutokset ovat edelleen lisänneet rahoituksen ennakoimattomuutta ja vaikeuttaneet toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua. Samanaikaisesti toteutetut rahoitusleikkaukset ovat omalta osaltaan vahvistaneet näitä ongelmia. Rahoitus ei myöskään valiokunnan saaman tiedon mukaan ota riittävästi huomioon kalustovaltaisen koulutuksen korkeita kone- ja laitekustannuksia. Valiokunta on huolissaan tästä kehityksestä ja korostaa, että kalustovaltaisen ammatillisen koulutuksen toimintaedellytyksistä tulee tulevaisuudessa huolehtia.

Valiokunta pitää myönteisenä, että ammatillisen koulutuksen rahoitusmallia ollaan parhaillaan uudistamassa. Valiokunta korostaa, että rahoitusperusteiden tulee olla läpinäkyviä ja koulutuksen järjestäjien tulee voida ennakoida tulevan rahoituksen taso siten, että toimintaa on mahdollista suunnitella pitkäjänteisesti. Valiokunta katsoo, että rahoitusmallia uudistettaessa tulee erityisesti turvata oppivelvollisuusikäisten nuorten oikeus riittävään lähiopetuksen ja ohjauksen määrään sekä oppimisen tukeen. Valiokunta painottaa myös sitä, ettei vaikuttavuusperusteiden suurempi painotus rahoitusmallissa saa johtaa siihen, että oppilaitokset alkavat voimallisemmin painottamaan opiskelijavalintaa niihin opiskelijoihin, joiden oletetaan suorittavan tutkinnon tavoitteajassa. Rahoitusmallin tulee myös nykyistä paremmin vastata työelämän muuttuviin tarpeisiin ja kannustaa koulutuksen järjestäjiä tarjoamaan kokonaisten tutkintojen ohella myös pienempiä osakokonaisuuksia.

Opetus ja yksilölliset opintopolut

Ammatillisen koulutuksen uudistusten myötä opetusta ja ohjausta on siirretty enenevässä määrin työpaikoille ja oppilaitoksissa annettavaa lähiopetuksen määrää on vähennetty. Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat huolestuneita vähentyneestä lähiopetuksen määrästä etenkin nuorten ammatillista perustutkintoa suorittavien opiskelijoiden osalta. Asiantuntijoiden tapaan myös valiokunta on huolissaan tästä kehityksestä. Vaikka kaksi kolmasosaa opiskelijoista on edelleen AMIS-tutkimuksen mukaan tyytyväisiä saamaansa opetukseen, tyytyväisyys on laskenut huomattavasti viimeisen kuuden vuoden aikana. Lisäksi vain vajaa puolet vastaajista kertoo, että opiskeluun on sisältynyt riittävästi opettajan antamaa opetusta ja ohjausta. Opiskelun yhteisöllisyys on myös asiantuntijoiden mukaan kärsinyt lähiopetuksen vähäisestä määrästä. Valiokunta pitää myönteisenä 1.8.2022 voimaan astunutta muutosta valtioneuvoston asetuksessa ammatillisesta koulutuksesta (673/2017, 10 a §), jonka mukaan ammatillisessa perustutkintokoulu-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

tuksessa tutkinnon osan tai yhteisen tutkinnon osan osa-alueen suorittamiseksi tarvittavan opetuksen ja ohjauksen määrä on vähintään 12 tuntia osaamispistettä kohti. Valiokunta korostaa, että erityisesti nuorten oppivelvollisuuskoulutuksessa tulee huolehtia riittävästä opetuksen määrästä. Niin ikään laadukkaan opetuksen takaava opettajien määrä ja opettajien pedagogiset taidot tulee varmistaa.

Ammatillisen koulutuksen reformin keskeinen tavoite oli lisätä opiskelijoiden mahdollisuuksia yksilöllisiin opintopolkuihin. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arviointitulosten mukaan opintojen yksilöllinen suunnittelu ja henkilökohtaistaminen ovat vakiintuneet ammatilliseen koulutukseen. Koulutuksen alussa opiskelijoille laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma (HOKS), johon kirjataan yksilölliset osaamisen tunnistamista, hankkimista, kehittymistä ja osoittamista sekä ohjaus- ja tukitoimia koskevat tiedot. Näitä tietoja päivitetään tarvittaessa tutkinnon suorittamisen aikana.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan HOKSin laatiminen on reformin keskeinen onnistuminen. Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijat tuovat kuitenkin esiin sen, että HOKS-prosessi on nykyisellään hyvin työläs sen laajan tietosisällön vuoksi. HOKSilla on opetuksen ja ohjauksen lisäksi myös useita muita käyttötarkoituksia. Siihen kirjattuja tietoja käytetään mm. ammatillisen koulutuksen tilastoinnissa. HOKS-prosessin työmäärä kasvoi myös entisestään oppivelvollisuuden laajenemisen ja eHOKS-palvelun käyttöönoton myötä. Asiantuntijat painottavat sitä, että kaikki kirjaamiseen käytetty aika on poissa opiskelijoiden opetuksesta ja ohjauksesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että jokaiselle opiskelijalle tehdään opintojen alussa hänen tavoitteitaan tukeva HOKS. Prosessi ei kuitenkaan saa olla niin työläs, että se sitoo opetushenkilökunnan resursseja vaikeuttaen opetusta ja ohjausta. Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että liian työlääksi koetut HOKS-prosessiin liittyvät kirjaamisveloitteet on tiedostettu ja prosessin tarkastelu sen kehittämiseksi on valiokunnan saaman asiantuntijatiedon perusteella meneillään. Valiokunta katsoo, että kehittämistyössä tulee erityisesti selvittää sitä, onko nykyisen laajuinen HOKS tarpeellinen nuorten tutkintoperusteisessa koulutuksessa.

Karvin arviointitulosten mukaan lähes kaikilla koulutuksen järjestäjillä on toimintaohjeet henkilökohtaistamiseen, ja opiskelijat perehdytetään HOKSien laatimiseen. Tästä huolimatta koulutuksen järjestäjien välillä ja järjestäjien sisällä koulutusaloittain tai toimipaikoittain on eroja toimintatavoissa, joilla opiskelijan aiempi osaaminen selvitetään ja huomioidaan opintoja suunniteltaessa. Tämä on johtanut siihen, että opiskelijat ovat aiemman osaamisen tunnistamisen suhteen eriarvoisessa asemassa keskenään. Valiokunta katsoo, että oppilaitosten välisiin eroihin aiemman osaamisen kirjaamiskäytännöissä tulee kiinnittää huomiota ja niitä tulee poistaa parantamalla ohjeistusta ja lisäämällä opetushenkilökunnan koulutusta. Valiokunta myös toteaa, että tunnistamalla opiskelijoiden aiempi osaaminen ja opinnot oikeassa laajuudessaan ja siten karsimalla päällekkäisiä opintoja koulutuksen järjestäjät voivat tehostaa omaa toimintaansa.

Henkilökohtaistaminen ja opintojen yksilöllinen suunnittelu ovat Karvin arviointitulosten mukaan vakiintuneet ammatilliseen koulutukseen. Opiskelijoiden mahdollisuudet tehdä opintojen sisältöihin, oppimisympäristöihin ja opintojen aikataulutukseen liittyviä yksilöllisiä valintoja eivät kuitenkaan toteudu Karvin mukaan riittävällä tavalla uudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Eroja löytyy tässäkin sekä oppilaitosten että tutkintojen välillä, minkä vuoksi opiskelijat ovat eriarvoisessa asemassa opintojen tunnistamisen ohella myös opintojen yksilöllisen suorittamisen

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

suhteen. Valiokunta korostaa, että opiskelijoille tulee taata tosiasialliset mahdollisuudet yksilöläisiin opintopolkuihin. Opiskelijoiden tulee myös voida luottaa siihen, että heitä kohdellaan samanarvoisesti riippumatta siitä, missä oppilaitoksessa he opiskelevat tai mitä tutkintoa he suorittavat.

Ohjaus- ja tukipalvelut

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä opiskelijan oikeus erityiseen tukeen laajennettiin koskemaan perustutkinto-opiskelijoiden lisäksi ammatti- ja erikoisammattitutkinnon opiskelijoita. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan opiskelijoiden tuen tarve ammatillisessa koulutuksessa on kasvanut selvästi. Osittain tuen tarpeen kasvuun on asiantuntijoiden mukaan syynä covid-19-pandemia, jolloin myös ammatillisessa koulutuksessa siirryttiin antamaan opetusta etäopetuksena. Etäopetus vaikeutti opiskelua erityisesti niillä opiskelijoilla, joilla on erilaisia henkiseen kuormittumiseen, motivaatioon ja opiskeluun liittyviä ongelmia ja joilla jo entuudestaan on ollut tuen tarvetta.

Erityisen tuen tarvetta ja erityisoppilaiden määrää ammatillisissa oppilaitoksissa lisäsi erityisesti oppivelvollisuuden laajennus vuonna 2021. Tilastokeskuksen mukaan erityistä tukea saaneita opiskelijoita oli tutkintoon johtavassa ammatillisessa koulutuksessa vuonna 2022 noin 11,3 prosenttia kaikista opiskelijoista. Ammatillisessa perustutkintokoulutuksessa osuus oli tätäkin suurempi, noin 15 prosenttia. Oppivelvollisuuden myötä opiskelijoiden moninaiset tuen tarpeet ovat asiantuntijoiden mukaan tulleet entistä näkyvämmäksi, eivätkä ammatillisen koulutuksen järjestäjät ja ammatilliset erityisoppilaitokset aina pysty vastaamaan tähän lisääntyneeseen tuen tarpeeseen. Erityisesti ammatti- ja erikoisammattitutkinnoissa erityinen tuki toteutuu heikommin kuin perustutkintokoulutuksessa. Tuki ei myöskään toteudu kovin hyvin työelämässä oppimisessa ja etäopiskelussa.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan nykyjärjestelmässä ei myöskään kyetä riittäväällä tavalla huomioimaan opiskelijoita, jotka eivät ole opiskelukuntoisia esimerkiksi psyykkisen toimintakyvyn vuoksi ja joilla ei ainakaan väliaikaisesti ole realistisia mahdollisuuksia suorittaa tutkinto. Nämä nuoret vuorottelevat oppilaitoksen ja opintojen keskeyttämisen välillä. Oppivelvollisuuslain (1214/2020) mukaan opiskelijan keskeyttäessä opinnot kunnalla on velvollisuus osoittaa hänelle opiskelupaikka. Heikko opiskelukunto ja riittävän tuen puute johtavat kuitenkin siihen, että opiskelija keskeyttää jälleen opinnot, minkä jälkeen kunnalla on jälleen velvollisuus uuden opiskelupaikan osoittamiseen. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Kuntaliiton ammatillisen koulutuksen Areena-verkosto on tehnyt näiden nuorten auttamiseksi aloitteen siitä, miten koulutusta ja sote-palveluja yhdistämällä tätä ryhmää pystyttäisiin tukemaan. Aloitteen nimi on kuntouttava opetus. Valiokunta on useasti aiemmin käsitellyt nuorten syrjäytymistä, viimeksi mietinnössään hallituksen vuosikertomuksesta 2022 (TrVM 5/2023 vp). Tämän vuoksi valiokunta pitää Kuntaliiton aloitetta tärkeänä. Valiokunta korostaa, että varhaisessa vaiheessa aloitettu tuki ja kuntoutus tuottaa yleensä parhaimmat tulokset. Kuntoutuksessa päämääränä tulee olla, että nuori myös kuntoutuu ja pystyy suorittamaan opintonsa täysipainoisesti sekä siirtymään opintojen jälkeen tavoittelemallensa työuralle.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

Opintojen työelämälähtöisyys ja työelämässä tapahtuva oppiminen

Työelämälähtöisyyden lisääminen ja oppimisen siirtäminen työpaikoille on ammatillisen koulutuksen reformissa keskeisessä roolissa. Reformin tavoitteiden mukaisesti opiskelija voi hankkia osaamista erilaisissa oppimisympäristöissä ja joustavasti niitä yhdistellen. Työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä järjestettävää koulutusta kutsutaan työelämässä oppimiseksi. Työpaikalla tapahtuvan oppimisen avulla pyritään vahvistamaan opiskelijan työelämävalmiuksia. Työpaikalla oppiessaan opiskelija saa käsityksen oman alansa työelämästä, oppii tärkeitä työelämätaitoja ja luo kontakteja tulevaisuutta varten.

Työelämässä oppimista varten reformissa otettiin käyttöön koulutussopimus oppisopimuksen rinnalle. Koulutussopimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelija ei ole työsuhteessa työnantajaan, minkä vuoksi hänelle ei makseta palkkaa tai muuta korvausta. Myöskään työnantajalle ei makseta korvausta koulutussopimukseen perustuvasta koulutuksesta. Sen sijaan oppisopimus-koulutuksessa opiskelijalle maksetaan palkkaa ja työnantajalle kulukorvausta. Oppisopimuskoulutuksessa viikoittaisen työajan tulee olla keskimäärin 25 viikkotuntia. Koulutussopimuksessa vaatimusta minimityöajasta ei ole asetettu.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan oppisopimuskoulutuksessa vaatimus keskimäärin 25 viikkotuntin työajasta rajoittaa osa-aikaisessa työssä olevien ja osatyökykyisten opiskelua, minkä vuoksi osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista ehdottaa oppisopimuskoulutuksen vuosiviikkotuntimäärän laskemista 20 tuntiin. Valiokunta suhtautuu myönteisesti tähän ehdotukseen parantaa näiden ryhmien kouluttautumismahdollisuuksia.

Asiantuntijoiden mukaan tavoite työelämässä tapahtuvan oppimisen lisäämisestä on onnistunut, sillä toteutuneiden työelämäjaksojen määrä on kasvanut vuosittain vuosina 2018—2021 siittäkin huolimatta, että covid-19-pandemia vaikeutti työelämäjaksojen toteutumista jonkin verran. Koulutussopimusten määrä on jatkuvasti lisääntynyt, ja myös lyhyemmät, enintään puoli vuotta kestäneet oppisopimukset ovat yleistyneet. Tiiviisti yritysten kanssa toimivien oppilaitosten osalta reformin työelämälähtöisyys ei tuonut merkittävää toiminnan muutosta, sillä osaamisperusteisuus, työpaikalla tapahtuva oppiminen, joustavuus ja yksilöllisyys ovat olleet niiden toimintaperiaatteita jo ennen reformiakin.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista tuo esiin kuitenkin sen, että koulutussopimusten määrän lisääntymisestä huolimatta niiden laadussa ei ole havaittavissa myönteistä kehitystä. Heidän mukaansa työelämässä oppimisen laadun varmistamisen merkitys korostuu nykyisessä mallissa. Säädösten mukaan koulutuksen järjestäjän on huolehdittava, että työssäoppiminen on turvallista ja terveellistä, ja mm. varmistettava, että työssäoppimispaikalla on tehty työturvallisuuslain edellyttämät selvitykset ja arvioinnit työhön ja työolosuhteisiin liittyvistä vaaroista. Samoin koulutus- ja oppisopimusten eri osapuolien tulee olla perillä työturvallisuusvastuista ja -velvollisuuksista. Ongelmaksi nähdään se, että opettajilla on liian vähän työaika koulutussopimuksen asianmukaiseen hoitoon. Myös työpaikkaohjaajien osaamisen kehittämiseen tulisi panostaa riittävästi voimavaroja. Valiokunta katsoo, että näihin tekijöihin tulee kiinnittää huomiota, ja painottaa, että työelämässä oppimisen tulee kaikissa olosuhteissa olla opiskelijalle turvallista.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

Opiskelijan kannalta on tärkeää, että hän pääsee suorittamaan opintojakson itseään kiinnostavaan työssäoppimispaikkaan ja vaikuttamaan myös jakson suunnitteluun. AMIS22-tutkimuksen mukaan työssäoppimispaikkaan oli saanut vaikuttaa lähes 80 prosenttia vastaajista. Noin puolet vastanneista opiskelijoista oli päässyt vaikuttamaan myös ajan ja sisällön suunnitteluun. Noin kaksi kolmannesta vastaajista kertoo, että heillä oli selkeät oppimistavoitteet eli he tiesivät, mitä osaamista työpaikalla tapahtuvan oppimisen jaksolla tulisi kartoittaa. Edelleen noin 76 prosenttia koki, että työssäoppiminen oli lisännyt heidän osaamistaan. Vaikka suurin osa opiskelijoista on valiokunnan saaman tiedon mukaan suhteellisen tyytyväisiä työssäoppimiseen, noin viidennes AMIS22-kyselyyn vastanneista opiskelijoista koki, ettei ollut saanut riittävästi ohjausta ja tukea oppilaitokselta tai ettei oppilaitoksen edustaja ollut käytettävissä riittävästi työpaikalla järjestettävän oppimisen aikana.

Työelämässä toteutettavaa oppimista vaikeuttaa myös se, että noin puolella koulutuksen järjestäjiä on vaikeuksia löytää osaamisen hankkimiseen soveltuvia työpaikkoja. Työpaikan löytämisen vaikeus korostuu erityisesti alueellisesti ja joillakin aloilla, kuten taide- ja humanistisilla aloilla. Ongelmia syntyy siitä, ettei alueella ole alan työpaikkoja tai työpaikoilla ei ole tutkinnon perusteiden mukaisia, mielekkäitä työtehtäviä. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat tuovat myös esiin, että monilla aloilla työpaikoilla oppimista on vaikea järjestää alan rakenteellisten tekijöiden vuoksi. Oppisopimuspaikan löytäminen voi olla vaikeaa aloilla, joilla työvälineisiin ja kalustoon sitoutuu suuri osa yrityksen pääomasta. Koulutussopimukseen perustuva työelämäyhteistyö soveltuu puolestaan huonosti aloille, joilla yritysrakenne painottuu yksinyrittämiseen tai siinä tehdään paljon freelance-työtä. Myös pienillä ammattialoilla työelämän oppimispaikkoja ei tahdo löytyä, jos alan työmarkkinatilanne on vaikea.

Työssäoppimispaikkojen löytämistä on vaikeuttanut myös ammatillisten oppilaitosten heikko tuntemus yritysten keskuudessa. Asiantuntijoiden mukaan erityisesti pienet yritykset eivät välttämättä tunne kovin hyvin ammatillisen koulutuksen tarjoamia mahdollisuuksia. Jotta yhteistyö ammatillisen koulutuksen ja pk-yritysten välillä voisi laajeta, yrittäjien tulisi tuntea mahdollisuudet, joita oppilaitokset heille tarjoavat. Asiantuntijoiden mukaan oppisopimuskoulutuksen suosion kasvuun on osaltaan vaikuttanut se, että oppilaitokset ovat pitäneet tätä mahdollisuutta entistä enemmän esillä. Valiokunta pitää tärkeänä, että oppilaitokset jatkavat aktiivisesti tiedon leviämistä tarjoamistaan mahdollisuuksista omalla lähialueellaan.

Opiskelijoiden työelämävalmiudet ja perustaidot eivät myöskään aina ole olleet riittäviä työnantajien toiveisiin nähden. Yrittäjägallupin 2023 mukaan hieman alle puolet yrityksistä oli tyytyväisiä opiskelijoiden työelämävalmiuksiin ja perustaitoihin koulutussopimusjakson alussa. Työelämän osaamisvaatimukset ovat kasvaneet useilla aloilla, ja samaan aikaan perusopetuksen oppimistulokset ovat heikentyneet. Asiantuntijat korostavat, ettei ammatillinen koulutus pysty kuromaan osaamisvajetta umpeen kaikkien opiskelijoiden osalta. Valiokunta katsoo, että tämän vuoksi on yhä tärkeämpää, että koulutuksen järjestäjät pystyisivät lisäämään tukea työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen.

Näyttöön perustuva tutkinto

Ammatillisen koulutuksen uudistuksessa siirryttiin näyttöön perustuvaan tutkintoon. Näyttö on ensisijainen ammattitaidon osoittamistapa ammatillisissa tutkinnon osissa. Näytöissä opiskelija

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

tekee käytännön työtehtäviä aidossa työtilanteessa ja työprosesseissa työpaikalla. Näytöt suunnitellaan yksilöllisesti ja niiden suunnittelusta vastaa koulutuksen järjestäjä. Suunnittelu tehdään yhdessä opiskelijan ja työpaikan kanssa. Perustellusta syystä näytöt voidaan järjestää myös muualla kuin työpaikalla, kuten oppilaitoksessa. Näytöt tulisi arvioida yhteistyössä opettajan ja työpaikkaohjaajan kesken.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan osaamisen näytöt ovat tehostuneet ja niitä tehdään enenevässä määrin yrityksissä. Myös Karvin arviointitulosten mukaan näytöt toteutetaan useimmiten työpaikoilla ja osana työelämässä oppimista. Työpaikoilta kerätty palaute näytöistä on usein ollut positiivista. Myönteisestä kehityksestä huolimatta näyttöjen suorittamiseen työpaikoilla liittyy kuitenkin vielä kehittämistarpeita. Karvin arviointitulosten mukaan näyttöjen suorittaminen työpaikalla vaihtelee paljon koulutusalojen, tutkintojen ja koulutuksen järjestäjien välillä. Joillakin aloilla lähes kaikki näytöt suoritettiin vuonna 2021 työpaikoilla, kun taas toisilla aloilla vain kolmannes näytöistä tapahtui työpaikoilla. Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että ammatillisen koulutuksen näytöt suoritetaan pääsääntöisesti työpaikoilla. Tällä tavoin tuetaan parhaiten ammatillisten opintojen työelämälähtöisyyttä. Valiokunta kuitenkin yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että joissakin tapauksissa näyttö on tarkoituksenmukaisempaa suorittaa oppilaitosympäristössä.

Pääsääntöisesti näytöt arvioidaan tavoitteen mukaisesti yhteistyössä opettajan ja työpaikkaohjaajan kesken. Karvin arvioinnissa ilmeni kuitenkin, että noin neljäsosaan näytöistä ei osallistunut työpaikkaohjaaja. Näin tapahtui erityisesti oppilaitoksissa tehdyissä näytöissä. Näyttöjä ei myöskään aina suunnitella yhteistyössä opettajan, työpaikkaohjaajan ja opiskelijan kesken, kuten kuuluisi, vaan opiskelija ja työpaikkaohjaaja suunnittelevat ne keskenään. Myös näyttöjen arvosanoissa havaittiin arvioinnissa merkittäviä eroja sen mukaan, kuka toimii arvioijana. Arvosanat ovat keskimäärin heikompia silloin, kun osaaminen osoitetaan oppilaitoksessa ja näytön arvioivat koulutuksen järjestäjän edustajat. Karvin tavoin myös valiokunta on huolestunut näyttöjen arvosanoissa esiintyvistä, arvioitsijoista riippuvista eroista. Arvosanoilla on vaikutusta opiskelijan hakeutuessa jatko-opintoihin tai työelämään. Myös työnantajien tulee voida luottaa todistusten arvosanoihin rekrytoidessaan työntekijöitä. Valiokunta katsoo, että arvosanoille tulee olla selkeät, kaikkien tiedossa olevat kriteerit, jotta opiskelijoiden tasa-arvoinen kohtelu ei vaarannu.

Opintojen läpäisy, keskeyttäminen ja työllistyminen tutkinnon suorittaneilla

Reformilla tavoiteltiin opintojen läpäisyn nopeutumista ja keskeyttämisen vähentymistä. Tavoitteesta huolimatta opintojen läpäisy ei reformin myötä ole tilastotietojen mukaan nopeutunut. Tavoiteajaksi opintojen suorittamiseen on ammatillisissa perustutkinnoissa asetettu 3,5 vuotta. Tässä ajassa tutkinnon suoritti keskimäärin 56 prosenttia opiskelijoista vuonna 2022. Niistä nuorista, jotka siirtyivät opiskelemaan ammatillista perustutkintoa heti perusopetuksen jälkeen 16-vuotiaina, tavoiteajassa opinnot suoritti keskimäärin hieman yli 60 prosenttia opiskelijoista. Tässä ikäryhmässä miesten läpäisy oli naisia suurempi, lähes 66 prosenttia, kun muissa ikäluokissa tilanne oli päinvastainen.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myöskään työllistyminen tutkinnon suorittamisen jälkeen ei juurikaan ole parantunut uudistuksen aikana. Vuonna 2021 vajaa 64 prosenttia tutkinnon suorittaneista oli päätoimisesti työllisenä vuosi tutkinnon suorittamisesta. Osuus on noin neljä

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2017. Noin 80 prosenttia valmistuneista oli työllisinä tai opiskelemissa vuonna 2021. Vuonna 2017 osuus oli kolme prosenttiyksikköä pienempi. Valiokunnan saaman tiedon mukaan työllistyminen voi olla vaikeaa jopa aloille, joilla on työvoimapuutaa. Osittain ongelmana voi olla, että ammatillisesta koulutuksesta valmistuvilla ei työnantajien mielestä ole riittäviä taitoja eli ongelmana on koulutuksen laatu. Joissain tapauksissa kyse voi myös olla siitä, että työnantajien vaatimukset ammatillisen perustutkinnon suorittaneiden nuorten osaamisesta ovat liian korkeat. Valiokunta korostaa sitä, että ammatillisessa koulutuksessa tulisi panostaa sekä opetuksessa että ohjauksessa työelämän haasteiden, alan tulevaisuudennäkymien ja sen tarjoamien uramahdollisuuksien läpikäyntiin. Työelämätaitojen oppiminen on tärkeä osa ammatillista kasvua. Osa opiskelijoista saa työpaikalla tapahtuvan koulutuksen kautta ensimmäiset kosketukset työelämään, minkä takia valiokunnan mielestä on tärkeää, että ennen sitä jokaisella opiskelijalla on hallussaan työelämän vaatimat perustaidot.

Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatio hyvinvointialueilla

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa eduskunnalle käsitellään digitaalisia palveluja ja sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiota. Tarkastusviraston havainnot perustuvat pääosin tuloksellisuustarkastuskertomukseen Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation rahoitus ja ohjaus (9/2023). Valiokunta kuuli Valtiontalouden tarkastusvirastoa ja muita asiantuntijoita sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien kehittämisestä, rahoituksesta ja kansallisesta ohjauksesta. Aihe on valtiontaloudellisesti merkittävä, koska tietojärjestelmien kehittämisellä ja digitalisaatiolla tavoitellaan toimintojen tehostamista ja kustannusten kasvun hillitsemistä.

Digitalisaatiolla viitataan tässä mietinnössä sekä asiakas- ja potilastietojärjestelmien että digitaalisen asioinnin kehittämiseen. Näiden kehittäminen voi myös tapahtua sidoksissa toisiinsa. Lisäksi mietinnössä käsitellään Kansaneläkelaitoksen vastuulla olevia Kanta-palveluja ja DigiFinland Oy:n roolia kansallisten digitaalisten ratkaisujen kehittäjänä.

Hyvinvointialueiden asiakas- ja potilastietojärjestelmät

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi 1.1.2023 kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueiden lisäksi järjestämisvastuu on Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä, joka vastaa Uudenmaan alueella erikoissairaanhoidon järjestämisestä. Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation näkökulmasta hyvinvointialueet aloittivat hyvin erilaisissa tilanteissa. Joillakin alueilla sosiaali- ja terveydenhuolto oli jo aiemmin koottu maakunnan tasolla yhteen organisaatioon, jolloin vaadittavat tietojärjestelmämuutokset oli jo toteutettu. Useimmilla alueilla järjestämisvastuun siirtyminen hyvinvointialueelle tarkoitti kuitenkin sitä, että aiemmat kuntakohtaiset ja sairaanhoitopiiri-kohtaiset asiakas- ja potilastietojärjestelmät tuli sovittaa yhteen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan hyvinvointialueet ovat saaneet tehtyä järjestelmiinsä välttämättömät siirtymävaiheen muutokset. Useilla alueilla on kuitenkin käytössä väliaikaisesti tarkoitettuja järjestelyjä ennen kuin hyvinvointialueen yhteinen asiakas- ja potilastietojärjestelmä tai yhteisiä osajärjestelmiä saadaan käyttöön. Asiantuntija-arvion mukaan noin puolella hyvinvointialueista oli vuoden 2024 alussa yhtenäiset tai pääosin yhtenäiset asiakas- ja potilastietojärjestelmät. Vastaavasti puolella hyvinvointialueista oli edelleen epäyhtenäiset järjestelmät.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

Konkreettisenä esimerkkinä järjestelmien epäyhtenäisyydestä on Varsinais-Suomen hyvinvointialue, jolla toimi lähtötilanteessa 34 eri organisaatiota ja niillä 47 eri asiakas- ja potilastietojärjestelmäversiota. Järjestelmien määrä saatiin rajattua 14:ään 1.1.2023 mennessä. Seuraavaksi alueen tavoitteena on yhdistää järjestelmät kilpailutusten ja hankintapäätösten valmistuttua kolmeen pääkokonaisuuteen: sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmä, perusterveydenhuollon potilastietojärjestelmä ja erikoissairaanhoidon potilastietojärjestelmä.

Kokonaiskuva alueiden tämänhetkisestä asiakas- ja potilastietojärjestelmien kehittämistilanteesta on valiokunnan saaman tiedon mukaan seuraava: Yhdeksän aluetta on uudistamassa koko asiakas- ja potilastietojärjestelmäkokonaisuutta hyvinvointialueen tasolla. Viisi aluetta on yhtenäistämässä tietojärjestelmiä toimialakohtaisesti (erikoissairaanhoido, perusterveydenhuolto, sosiaalihuolto). Näiden lisäksi viisi aluetta toteuttaa kehittämistoimia nykyisin käytössä olevan järjestelmäkokonaisuuden puitteissa. Ainoastaan neljä aluetta ei ole toteuttamassa laaja-alaisia kehittämistoimia.

Kuntasektorilta siirtyneen heterogeenisen tietojärjestelmäympäristön yhdenmukaistaminen vaatii pitkäjänteistä kehittämistä ja huomattavia taloudellisia resursseja. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tietojärjestelmien hajanaisuus käytännössä hidastaa hyvinvointialueiden muodostamisesta saatavien hyötyjen saavuttamista. Niin kauan kuin tietojärjestelmät toimivat kuntarajaperusteisesti, hyvinvointialue joutuu toimimaan kuntakohtaisessa toimintamallissa. Esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialueella perusterveydenhuolto, sosiaalihuolto ja suun terveydenhuolto ovat vielä kuntakohtaisia. Pirkanmaalla tavoitteena on tietojärjestelmien yhtenäistäminen siten, että sosiaalihuolto toimisi hyvinvointialueitasoisena vuoden 2024 lopulla ja perusterveydenhuollossa yhtenäistäminen toteutuu asteittain vuosina 2024—2026. Tosin suun terveydenhuollossa aikataulu on vielä avoin.

Tietojärjestelmien kehittämistavoitteet yhteistyöalueilla

Hyvinvointialueet muodostavat viisi yhteistyöaluetta, joiden tehtävänä on sosiaali- ja terveydenhuollon alueellinen yhteensovittaminen, kehittäminen ja yhteistyö. Yhteistyöalueen tehtävien toteuttaminen perustuu hyvinvointialueiden väliseen yhteistyösopimukseen. Yhteistyösopimuksessa on esimerkiksi sovittava niistä sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisistä palveluista sekä asiakas- ja potilastietojen käsittelyssä käytettävistä tietojärjestelmistä, joiden kehittämisessä ja käytössä tehdään yhteistyötä (Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen sisällöstä ja valmistelusta 309/2023, 4 §). Neljällä yhteistyöalueella on kullakin 3—4 hyvinvointialuetta. Viidennellä, Etelä-Suomen yhteistyöalueella on 9 organisaatiota: 7 hyvinvointialuetta, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemissa valtakunnallisissa tavoitteissa (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:2) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle asetetaan pitkän aikavälin tavoitteeksi merkittävien tietojärjestelmien toteuttaminen yhteistyöaluetasoisesti. Tavoitteena on tehdä yhteistyötä erityisesti asiakas- ja potilastietojärjestelmien laaja-alaisen uudistamisen yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriö on edellyttänyt hyvinvointialueiden kanssa vuoden 2024 alussa käydyissä neuvotteluissa, että yhteistyöaluetasolla sovitaan yhteisistä investointisuunnitelmista, joiden avulla tavoitteeseen voidaan päästä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

mukaan yhdelläkään yhteistyöalueella ei vielä ole konkreettista suunnitelmaa tietojärjestelmien yhtenäistämistä yhteistyöalueen tasolla.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan osa alueista kokee yhteistyön yhteistyöalueen sisällä hyvin luontevana, mutta osa pitää sitä osin keinotekoisena. Asiantuntijakuulemisen perusteella hyvinvointialueet valitsevat yhteistyökumppaneikseen samankaltaisia, samanlaisessa tilanteessa olevia hyvinvointialueita riippumatta siitä, sijaitsevatko ne samalla yhteistyöalueella. Lisäksi on syytä huomata, että yhteistyöalueet eivät ole operatiivisia organisaatioita, vaan sopimuksellisia rakenteita. Yhteistyöalueiden ohjaaminen esimerkiksi ministeriöstä käsin tarkoittaa siis käytännössä usean hyvinvointialueen yhtäaikaista ohjaamista kohti yhteistä tavoitetta.

Onkin todennäköistä, että tietojärjestelmien yhtenäistäminen onnistuu lyhyellä aikavälillä vain hyvinvointialueiden sisällä. Asiantuntijoiden mukaan yhtenäistäminen onnistuu yhteistyöalueilla vasta 2030-luvulla. Yhteistyöaluetasoisien asiakas- ja potilastietojärjestelmien kehittäminen olisi suuri investointi, ja alueet ovat jo joutuneet ja joutuvat edelleen investoimaan välttämättömään yhtenäistämiseen hyvinvointialueiden sisällä.

Tiedon käytettävyys ammattilaisten näkökulmasta

Tällä hetkellä Suomessa on käytössä eri tietojärjestelmätoimittajien järjestelmiä siten, että perusterveydenhuollossa on kuuden toimittajan tietojärjestelmiä ja erikoissairaanhoidossa sekä sosiaalihuollossa kummassakin viiden eri toimittajan tietojärjestelmiä. Eri järjestelmien käytettävyydessä on havaittu suuria eroja.

Lääkäriliiton vuonna 2021 toteuttamassa kyselyssä lääkäreitä pyydettiin antamaan potilastietojärjestelmälle kouluarvosana. Alimman arvosanan saanut Apotti sai keskimäärin arvosanan 5,2 ja parhaiten menestynyt järjestelmä ESKO puolestaan keskimäärin arvosanan 8,7. Kyselyyn vastanneiden yli 4 000 lääkärin käytössä oli useimmiten Apotti tai Lifecare. Lifecaren saama arvosana oli 7,0. Kyselyssä ESKO oli ainoa potilastietojärjestelmä, jonka lääkärit arvioivat yltävän hyvän tai kiitettävän tasolle.

Asiantuntijakuulemisen perusteella asiakas- ja potilastietojärjestelmien kehittämiseen kohdenneet varat joudutaan pitkälti käyttämään lakisääteisiin muutoksiin. Esimerkiksi asiakastietolain pienetkin muutokset aiheuttavat hyvinvointialueilla merkittäviä asiakas- ja potilastietojärjestelmän muutuskustannuksia. Tässä on osasy sille, miksi käytettävyyteen ei ole pystytty panostamaan riittävästi. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota asiakastietolain ja muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden tiedonhallintalainsäädännön muutosten kustannusvaikutusten kohtuullisuuteen alueilla.

Valiokunta katsoo, että asiakas- ja potilastietojärjestelmien kehittämisessä on liian usein painotettu enemmän johdon näkökulmaa kuin tietoja järjestelmään kirjaavan ammattilaisen näkökulmaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa asiakas- ja potilastietojärjestelmien kehittämissankkeissa otetaan korostetusti huomioon järjestelmää käyttävien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten näkökulma.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

ICT-investointien rahoitus ja tulevat investointitarpeet

Vuosina 2021—2022 sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ovat jakaneet valtionavustuksia välttämättömään ICT-muutokseen ja digitalisaation kehittämiseen yhteensä 407 miljoonaa euroa. Lisäksi alueille on myönnetty Suomen kestävän kasvun ohjelman rahoitusta reilut 289 miljoonaa euroa, jota on osin voinut käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation kehittämiseen. Alueiden näkökulmasta useampaan eri valtionavustushakuun perustuva rahoitusmalli on hajanainen. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan rahoituksen hajanaisuus johtuu osaksi siitä, että valtionavustuskokonaisuus rakennettiin vaiheittain ICT-muutoksen tilannekuvan tarkentuessa. Rahoituskokonaisuuden monimutkaisuutta on lisännyt se, että eri vaiheissa myönnettyillä avustuksilla on ollut toisistaan poikkeavat käyttöajat ja -ehdot. Valiokunta toteaa, että monesta eri lähteestä koostuva rahoitus ei ole tukenut pitkäjänteistä ICT-muutosta ja digitalisaation kehittämistä parhaalla mahdollisella tavalla.

Tarkastusviraston mukaan hyvinvointialueet ovat kritisoineet sitä, että välttämättömiin ICT-muutoksiin tarkoitettu erityisavustus on ollut alueiden käytettävissä liian myöhäisessä vaiheessa. Toisaalta tarkastusvirasto on todennut, että oli perusteltua lisätä valtionavustuksia vasta tilannekuvan ja tiedon parantuessa. Ensimmäisellä hakukierroksella valtioapuviranomaisena toimi sosiaali- ja terveysministeriö, mutta sen jälkeen vastuu siirtyi valtiovarainministeriölle, jolla arvioitiin olevan paremmat edellytykset saada rahoitus nopeammin alueiden käyttöön. Valtiovarainministeriön mukaan rahoitus on tarvittaessa järjestetty nopealla aikataululla, joskin alkuvaiheen sekava tilannekuva ja rahoituskokonaisuus viivästyttivät ICT-muutostöiden aloittamista alueilla. Muutostöiden tekemistä vaikeutti myös pula työvoimasta, kun samaan aikaan oli käynnissä samankaltaisia kehityshankkeita ympäri Suomea. Tarkastusviraston mukaan samanaikainen työvoiman tarve nosti kustannuksia.

Hyvinvointialueiden tulevat investointitarpeet asiakas- ja potilastietojärjestelmiin sekä muihin digitalisaation perusedellytyksiin ovat noin 2—3 miljardia euroa kymmenen vuoden aikajänteellä tarkasteltuna. Valtiovarainministeriön peruseriaatteena on, että hyvinvointialueet rahoittavat ICT-investointinsa joko yleiskatteellisen rahoituksen puitteissa, lainanottovaltuuden kautta pitkäaikaisella lainalla tai tuottavuuden paranemisen myötä vapautuvien taloudellisten resurssien avulla. Ministeriössä ei ole suunnitteilla uutta erillisrahoitusta. Aiempi valtiovarainministeriön myöntämä valtionavustus on käytettävissä vuoden 2024 loppuun asti ja sosiaali- ja terveysministeriön myöntämä vuoden 2025 loppuun asti.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan vuosina 2023—2027 hyvinvointialueiden ICT-investointitarve on yhteensä noin 812 miljoonaa euroa. Tarkastusviraston arvion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ICT-kustannukset nousevat lähivuosina lähes kaikilla hyvinvointialueilla. Tarkastusvirasto arvioi, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua voidaan ehkä hillitellä, jos tietojärjestelmiä kyetään yhdistämään ja jos asiakkaita koskeva tieto saadaan liikkumaan palveluntarjoajien välillä. Viraston mukaan kustannusten kasvun hillintä edellyttää myös palveluverkon uudistamista ja sitä, että tietojärjestelmät, etenkin asiakas- ja potilastietojärjestelmät, ovat toimivia.

Hyvinvointialueiden käyttötalous on alijäämäinen ja investointimahdollisuuksia säätelevät valtioneuvoston myöntämät lainanottovaltuudet. Niukassa rahoitustilanteessa ICT-investointien ra-

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

hoittaminen perustuu yhä enemmän poistuvien järjestelmien muodostamiin säästöihin ja tuottavuuden parantumiseen. Toisaalta yllättävän suuria kustannuksia syntyy asiantuntijoiden mukaan myös vanhojen järjestelmien alasajosta ja niissä säilytettyjen tietojen arkistoinnista. Lisäksi asiantuntijat arvioivat, että pelkästään tietojärjestelmien ja digitaalisen asioinnin avulla on epärealistista saada säästöjä ja skaalaetuja, jos ei samaan aikaan kyetä yhdenmukaistamaan palvelujärjestelmiä ja prosesseja.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kansallinen ohjaus

Tiedon liikkuminen edellyttää, että tietojärjestelmät ja niiden sisältämät tiedot ovat yhteentoimivia. Tässä mietinnössä tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan ensinnäkin sitä, että erilliset järjestelmät ovat teknisesti ja tietosisällöllisesti yhteentoimivia muiden sosiaali- tai terveydenhuollon tietojärjestelmien kanssa silloin, kun ne käyttävät samoja asiakas- tai potilastietoja. Toiseksi yhteentoimivuudella tarkoitetaan järjestelmien kykyä vaihtaa ja hyödyntää asiakas- ja potilastietoja Kelan ylläpitämien Kanta-palvelujen kautta. Tietosisältöjen yhteentoimivuudella varmistetaan, että tietosisältö tulkitaan samoin kaikissa organisaatioissa ja myös organisaatioiden sisällä erillisissä tietojärjestelmissä. Yhteentoimivuus on edellytys sille, että tietojen virheetön käsittely ja siirtyminen tietojärjestelmien välillä toteutuvat käytännössä.

Tiedonhallintalain (906/2019) mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleinen ohjaus. Valtiovarainministeriö huolehtii yhteisistä linjauksista, kun taas kunkin ministeriön tulee ylläpitää omalla toimialallaan yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi. Sosiaali ja terveysministeriö vastaa hyvinvointialueiden tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyvistä yleisistä linjauksista.

Asiakastietolaki antaa eri toimijoille välineitä ohjata yhteentoimivuutta yksityiskohtaisemmalla tasolla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) rooleja kuvataan jäljempänä tässä mietinnössä Kanta-palveluja käsittelevässä osiossa.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan Suomessa on pitkälle kehittynyt säädöspohja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan kansalliseen kehittämiseen ja ohjaukseen. Suomi on terveystietojen saatavuuden ja hallinnan suhteen edelläkävijämaita. Näitä osa-alueita mittaavassa OECD:n vertailussa Suomi on sijoittunut sijoille 2–4 vuonna 2021. Kehittämistarpeita on kuitenkin edelleen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan yksi ongelma on, että Suomessa on käytössä useita eri tietomalleja, viitekehyksiä ja standardeja. Asiantuntijoiden mukaan on tarpeen ottaa käyttöön kansainväliset ja kansallisesti yhdenmukaiset tietomallit ja kansainväliset standardit esimerkiksi rajapinnoille ja arkkitehtuurille. Lisäksi hyvinvointialueilla on tarvetta saada nykyistä enemmän tukea sääntelyyn liittyvien velvoitteiden hallintaan esimerkiksi suositusten ja soveltamisohjeiden muodossa.

Säädöksiin ja yhteisiin määrittelyihin perustuvan ohjauksen lisäksi informaatio-ohjausta tapahtuu eri ministeriöiden ja muiden kansallisten virastojen ja toimijoiden perustamilla foorumeilla. Hyvinvointialueiden näkökulmasta näitä foorumeita on lukumääräisesti paljon, ja ne sitovat sen vuoksi paljon asiantuntijoiden työaika. Lisäksi eri koordinaatiofoorumeiden suhde toisiinsa voi

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

jäädä epäselväksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella ministeriöiden välillä on painotuseroja yhteentoimivuuden keinoista. Asiantuntijat eivät ole yksimielisiä siitä, onko tarkoituksenmukaista kehittää tietojärjestelmiä nimenomaan yhteistyöaluetasolla yhtenäiseksi, vai riittäisikö se, että tieto liikkuu muulla tavoin ja on saatavilla. Tähän liittyy myös erilaisia näkemyksiä siitä, miten tietojärjestelmäkehitystä kannattaa tehdä, suurina kokonaisuuksina yhdeltä toimittajalta vai moduuleina useammalta toimittajalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallinen ohjaus on koordinoitua ja hyvinvointialueiden näkökulmasta selkeää.

Hallitusohjelman mukaan "sote-tiedonhallinnan infrastruktuuria" rakennetaan ensisijaisesti yhteistyöaluetasolla ja kansallisesti. Tavoitteena on vähentää käytössä olevien tietojärjestelmien lukumäärää sekä kehittää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja tiedon sujuvaa liikkumista. Valiokunta pitää hallitusohjelman tavoitteita yhteentoimivuudesta ja tiedon sujuvasta liikkumisesta välttämättöminä. Valiokunnan mielestä kansallisen ohjauksen keinovalikoimaa tulee käyttää aktiivisesti tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Valiokunta korostaa, että teknisen yhteentoimivuuden lisäksi tiedonvaihdon tulee olla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten näkökulmasta katsottuna aidosti sujuvaa.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa eduskunnalle seuraavaa kannanottoa: *Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen 2024 yhteydessä siitä, miten yhteentoimivuutta ja tiedon sujuvaa liikkumista on parannettu. Selvityksessä tulee kuvata erityisesti säädöspohjan kehittämistä ja mahdollisia uusia, yhteentoimivuutta parantavia valtakunnallisia toimenpiteitä.*

Kanta-palvelut

Kanta-palveluihin ovat liittyneet kaikki Suomessa toimivat julkisten terveystietojen tuottajat, kaikki apteekit ja 72 prosenttia yksityisistä terveystietojen tuottajista. Julkisista sosiaalipalvelujen tuottajista 95 prosenttia on liittynyt Kanta-palveluihin. Erityisesti sähköinen resepti ja Oma-Kanta ovat laajasti käytössä. Sosiaalihuollon palveluissa tietojen arkistointi Kantaan on vielä kesken ja hyvinvointialueet ovat saamassa siihen lisääaikaa 1.3.2025 saakka (HE 16/2024 vp), jotta käytöstä poistuviin sosiaalihuollon tietojärjestelmiin ei tarvitse tehdä merkittäviä investointeja. Yksityisen sosiaalihuollon palvelunantajille on alun perinkin määritelty pidempi siirtymäaika 1.1.2026 saakka.

Kanta-palveluista on muodostunut erityisesti kansalaisille tärkeä terveystietojen lähde. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten käyttöä ajatellen Kanta-palvelut eivät ole valiokunnan saaman tiedon mukaan riittävän helposti ja nopeasti saatavilla. Sujuva terveystietojen hyödynnettävyys edellyttää, että potilastietojärjestelmässä on Kanta-palvelujen kautta haettavien yhteenvetojen näyttämistä tukeva käyttöliittymä. Lisäksi yhteenvetotietojen muodostuminen edellyttää, että tiedot on kirjattu sellaisella potilastietojärjestelmän versiolla, joka tukee tiettyjen määrittelyjen mukaisia tietosisältöjä. Ilman yhteenvetonäyttöä tukevaa käyttöliittymää tiedot ovat sinänsä Kanta-palvelujen kautta hyödynnettävissä, mutta ammattilaisen on oltava kirjautuneena sekä potilastietojärjestelmään että Kanta-palveluihin ja avattava siellä jokaisen käynnin, toimenpiteen tai diagnoosin tiedot erikseen.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

Edellä kuvattua tilannetta mutkistaa se, että potilastietojärjestelmään on integroitu muita, erikois-
tuneempia tietojärjestelmiä, esimerkiksi laboratorio- ja kuvantamispalveluissa tarvittava järjes-
telmä. Jos potilastietojärjestelmä ja siihen integroitu erillisjärjestelmä eivät tue samaa tietosisäl-
töversiota, tieto ei siirry potilastietojärjestelmästä oikein Kanta-palveluihin. Valviran tiedossa on
tällaisia tietojärjestelmävirheitä, joiden vuoksi potilastietojärjestelmään ei välity säännösten edel-
lyttämiä tietoja ja potilastietojen tallentaminen Kanta-palveluihin estyy. Viime kädessä tällaiset
virheet voivat vaarantaa potilasturvallisuuden.

Kanta-palveluihin liitettävien tietojärjestelmien yhteentoimivuus Kanta-palvelujen kanssa pyri-
tään varmistamaan asiakastietolain mukaisilla toimenpiteillä. Ennen kuin asiakas- ja potilastieto-
järjestelmä otetaan käyttöön, on tietojärjestelmäpalvelun tuottajan ilmoitettava tietojärjestelmästä
Valviralle. Tietojärjestelmän on myös läpäistävä Kelan järjestämä yhteistestaus sekä erillinen
tietoturvallisuuden arviointi. Tämän sertifiointivaiheen avulla todennetaan tietojärjestelmän täyt-
tävän sitä koskevat tuotantokäyttöä varten vaadittavat olennaiset vaatimukset. Asiakastietolain
mukaan asiakas- ja potilastietojärjestelmän tulee täyttää yhteentoimivuutta, tietoturvaa ja tieto-
suojaaja sekä toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset. Vaatimusten on täytyttävä käytet-
täessä tietojärjestelmää sekä itsenäisesti että yhdessä muiden siihen liitettäviksi tarkoitettujen tie-
tojärjestelmien kanssa. THL antaa tarkempia määräyksiä näistä olennaisista vaatimuksista. Val-
vira puolestaan valvoo ja edistää tietojärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja voi tässä tarkoi-
tuksessa tehdä tarkastuksia. Valvira voi asettaa toimijoille määräyksiä ja tehostaa niitä uhkasa-
kolla.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan keskeisten terveystietojen hyödyntämisen yhteistestauksen
on kokonaisuudessaan läpäissyt tähän mennessä vasta kaksi potilastietojärjestelmää. Keskeisillä
terveystiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi tietoja diagnooseista, toimenpiteistä ja lääkityksestä.
Kun tarkastellaan suppeampaa osa-alueita eli keskeisten terveystietojen tallentamista, niin peri-
aatteessa kaikki hyvinvointialueilla käytössä olevat järjestelmät ovat täyttäneet vaatimukset.
Käytännössä alueilla on kuitenkin vielä laajasti käytössä vanhoja järjestelmäversioita. Arvion
mukaan vain noin 26 prosentissa julkisen terveydenhuollon organisaatioista on otettu käyttöön
järjestelmäversio, jossa keskeisten terveystietojen tallennus oikeassa muodossa on toteutettu. Hy-
vinvointialueet ovat jatkaneet alueilla aiemmin käytössä olleiden järjestelmäversioiden käyttöä.
Asiantuntijoiden mukaan tästä voi seurata edellä kuvattua kaltaisia integraatiovirheitä, jotka vai-
kuttavat tietojen hyödyntämiseen. Valvira on havainnut hyvinvointialueiden tietojärjestelmissä
puutteita, joihin se on kohdistanut valvontaa.

Valviran havaintojen mukaan tietojärjestelmien valmistajat ja palvelunantajat eivät ole pystyneet
toteuttamaan kaikkia asiakastietolain mukaisia toiminnallisuuksia ja tietosisältöjä säädettyissä
määräajoissa. Vanhojen järjestelmäversioiden käyttöä selittää useampi tekijä. Erityisesti tervey-
denhuollon tiedonhallintaa on kehitetty viime vuosina nopeasti siten, että sääntely on tuonut mu-
kanaan paljon uusia tietojärjestelmiin kehitettäviä ja käyttöön otettavia toiminnallisuuksia. Sa-
maan aikaan sote-uudistus aiheutti paljon muutoksia tietojärjestelmiin. Myös substanssilainsää-
dännön muutokset aiheuttavat yleensä pakollisia muutoksia tietojärjestelmiin. Valiokunnan saa-
man tiedon mukaan päivitysten viivästymiseen vaikuttaa myös se, että säännöksissä ei ole erotet-
tu selkeästi tietojärjestelmäpalvelun tuottajan vastuuta tietojärjestelmän päivittämisestä riittävän
aikaisessa vaiheessa ja järjestelmää käyttävän palvelunantajan vastuuta päivitetyn järjestelmäver-
sion käyttöönotosta säädettyssä määräajassa.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella hyvinvointialueiden tietojärjestelmien ja Kanta-palvelujen yhteentoimivuudessa on vielä paljon teknisiä ongelmia, jotka tulee ratkaista. Teknisten määrittelyjen kuntoon saattamisen lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että kehittämistyössä huomioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten näkökulma. Valiokunta korostaa, että potilastietojen tulee olla nopeasti ja sujuvasti käytettävissä yhdellä kirjautumisella. Olennaista on myös, että Kanta-palveluista löytyvät kaikki ne tiedot, jotka ovat tarpeellisia terveydenhuollon ja jatkossa myös sosiaalihuollon ammattilaisten työssä.

Digitaalisen asioinnin kehittäminen

Asiakas- ja potilastietojärjestelmien yhteentoimivuuden kiireellisen parantamisen lisäksi alueilla on painetta kehittää digitaalista asiointia eli esimerkiksi lääkärin tai hoitajan vastaanottoa etäpalveluna. Alijäämien vuoksi monella alueella suunnitellaan fyysisen palveluverkon supistamista, jota pyritään korvaamaan etäpalveluilla. Hallitusohjelmassa digitaalinen asiointi on nostettu ensisijaiseksi asiointimuodoksi niiden asiakkaiden kohdalla, joille se on mahdollista. Valiokunta pitää tärkeänä hallitusohjelman kirjauksia siitä, että digitaalisen asioinnin kehittämisessä huomioidaan eri käyttäjäryhmien tarpeet ja varmistetaan kasvokkain tai puhelimitse asiointi tarvittaessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valmisteltu sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation ja tiedonhallinnan strategia 2023—2035 on julkaistu joulukuussa 2023. Ministeriö on kuullut myös hyvinvointialueita strategian valmistelussa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella strategian painopisteitä ja valintoja pidetään oikeansuuntaisina, mutta hyvinvointialueiden näkökulmasta kansalliset kehittämisen painopisteet jäävät liiaksi periaatetasolle. Lisäksi kansalliset linjaukset ja ratkaisut valmistuvat usein liian myöhään suhteessa alueiden kehittämistarpeeseen. Strategiaa toteuttavat toimenpiteet voivat olla hyvinvointialueilla jo pitkällä, kun strategiassa vasta tunnustetaan kansallinen kehittämistarve. Digitaalisten palvelujen käyttöönotto on hyvä esimerkki tästä strategian ja hyvinvointialueiden erilaisesta aikajänteestä. Kansallisesti ei ole luotu digitaalista palvelualustaa, vaan hyvinvointialueilla on päädytty kilpailuttamaan alustoja joko yksin tai yhteistyössä jonkun toisen alueen kanssa. Valiokunta katsoo, että jatkossa kansallisen tason ohjauksen tulee edistää myös digitalisaation käytännön toteutusta. Digitaalisten palvelujen kehittäminen on tärkeää myös siksi, että etäpalvelut voivat nopeuttaa hoitoonpääsyä.

DigiFinland Oy on julkisen hallinnon digitalisaatiota edistävä erityistehtäväyhtiö. Yhtiö oli vuoden 2022 loppuun asti valtion sataprosenttisesti omistama, mutta valtion omistusosuus laski 33,5 prosenttiin vuonna 2023, kun omistajiksi tulivat myös hyvinvointialueet, Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä. Yhtiön erityistehtävänä on kehittää ja tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen sekä muiden toimialojen kansallisia digitaalisia ratkaisuja sekä tukea ICT:n yhteentoimivuutta ja tiedolla johtamista.

Yhtiön palveluista Päivystysapu ja Tietojohdaja.fi ovat käytössä lähes jokaisella hyvinvointialueella. Omaolo ja Hoidonperusteet.fi ovat myös laajalti käytössä. Kaksi aluetta jäi Omaolo-palvelun ulkopuolelle alkuvaiheessa, ja kolme aluetta irtisanoi palvelun myöhemmin. Omaolo-palvelun irtisanomiset liittyvät siihen, että kyseisillä hyvinvointialueilla Omaolo-palvelun kustannukset arvioidaan hyötyjä suuremmiksi. Hyvinvointialueet tulivat DigiFinlandin palvelujen käyttäjäksi siten, että palvelujen käyttöönotto rahoitettiin valtion avustuksilla, mutta alueet vastaavat kuitenkin itse ylläpitokustannuksista.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

DigiFinlandin palveluvalikoima on suurelta osin päätetty ennen kuin hyvinvointialueista tuli omistajia. Hyvinvointialueet eivät ole asiakkaina yhtenäinen joukko, vaan alueet ovat erilaisia ja niillä on erilaisia kehittämisen painopisteitä. Tämä vaikeuttaa palveluvalikoiman kehittämistä, mutta asiantuntijoiden mukaan valikoimaa on joka tapauksessa tarpeen fokusoida. Valiokunta pitää tärkeänä, että DigiFinlandin roolia terävöitetään. Asiantuntijakuulemisen perusteella on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että yhtiö täydentää markkinoilla olevaa palvelutarjontaa eikä kehittä ratkaisuja, joita on jo saatavilla markkinoilla. Valiokunnan mielestä yhtiön tehtävän tarkastelu tulee tehdä siten, että yhtiön taloudellinen malli on sekä toimiva hyvinvointialueiden näkökulmasta että mahdollistaa yhtiön kannattavan toiminnan. Lisäksi valiokunta korostaa, että hyvinvointialueille tarjottavien palveluiden tulee olla helposti integroitavissa asiakas- ja potilastietojärjestelmiin ja Kanta-palveluihin.

Tekoälyn hyödyntäminen liittyy olennaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiokehitykseen. Jos tekoälyä ja robotiikkaa voitaisiin hyödyntää enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon rutiinitehtävissä, ammattilaisille jäisi enemmän aikaa vuorovaikutukseen asiakkaiden ja potilaiden kanssa. Esimerkiksi Sitran pilotissa kokeillaan kahdella hyvinvointialueella tekoälyn hyödyntämistä potilastiedon kirjaamisessa. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pilotissa kirjaamista pilotoidaan potilastietojärjestelmän puitteissa ja Kanta-Hämeen hyvinvointialueella sovelletaan olemassa olevaa tekoälytuotetta potilastiedon kirjaamiseen. Jos tekoälyä hyödyntävillä uusilla menettelytavoilla onnistutaan vähentämään lääkäriltä kirjaamiseen kuluva aikaa, voidaan saada huomattavia säästöjä.

Edellä kuvatun kaltainen tekoälyn hyödyntäminen potilastietojen kirjaamisessa ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, mutta tekoälyn laajempi hyödyntäminen esimerkiksi ennaltaehkäisevässä terveydenhuollossa edellyttää lainsäädännön kehittämistä. Asiantuntijoiden mukaan tekoäly voi auttaa kustannusten hillinnässä ja työvoiman saatavuudessa sekä johtaa parempaan hoitoon. Tekoälyn käyttöön liittyy kuitenkin eettisiä riskejä. Valiokunta korostaa, että eettisten periaatteiden tulee ohjata tekoälyä hyödyntävien sovellusten ja järjestelmien kehittämistä. Kansallinen tekoälyn eettinen ohjeistus on vielä melko vähäistä, eikä suunnitteilla ole erityistä ohjeistusta sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisella ohjauksella tuetaan tekoälyn eettisesti vastuullista ja turvallista käyttöönottoa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Tässä yhteydessä valiokunta haluaa nostaa esiin myös kriisitilanteisiin varautumisen. Alueiden tulee olla varautuneita tilanteisiin, joissa asiakas- ja potilastietojärjestelmien käyttö ei ole mahdollista. Valiokunta korostaa kriittisten tietovarantojen suojaamista ja varasuunnitelmien laatimista. Toinen tärkeä huomio kohdistuu tietoturvaan. Sekä kansallisissa palveluissa että hyvinvointialueiden järjestelmissä on erityisen tärkeää huolehtia tietoturvasta, koska järjestelmiin on kirjattu arkaluonteisia terveystietoja.

Edellä olevan perusteella valiokunta ehdottaa eduskunnalle seuraavaa kannanottoa. *Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee viipymättä tekoälyn käyttöönoton eettisen ohjeistuksen sosiaali- ja terveydenhuollossa.*

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2024 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 19/2023 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi hallituksen vuosikertomuksen 2024 yhteydessä siitä, miten yhteentoimivuutta ja tiedon sujuvaa liikkumista on parannettu. Selvityksessä tulee kuvata erityisesti säädöspohjan kehittämistä ja mahdollisia uusia, yhteentoimivuutta parantavia valtakunnallisia toimenpiteitä.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee viipymättä tekoälyn käyttöönoton eettisen ohjeistuksen sosiaali- ja terveydenhuollossa.*

Helsingissä 24.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Veijo Niemi ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Ville Merinen sd
varajäsen Helena Marttila sd
varajäsen Ville Väyrynen kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

tarkastusneuvos Minna Tiili
valiokuntaneuvos Tanja Kirjavainen
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen