

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2010 vp

Valtion tilinpäätöskertomus 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä kesäkuuta 2010 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtion tilinpäätöskertomuksen 2009 (K 11/2010 vp) ja Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 13/2010 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (VaVL 3/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtioneuvoston controller Soili Vasikainen, Valtioneuvoston controller -toiminto
- ylijohtaja Tuomas Sukselainen, valtion it-johdaja Yrjö Benson, hallitusneuvos Miliza Vasiljeff, neuvotteleva virkamies Tomi Hytönen, neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, finanssineuvos Rainer Alanen, finanssineuvos Heikki Soltila, finanssisihteeri Pauliina Pekonen ja budjettisihteeri Niko Ijäs, valtiovarainministeriö

- pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen, johtava tuloksellisuustarkastaja Minna Tiili ja johtava tuloksellisuustarkastaja Tomi Voutilainen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- poliisijohtaja Pentti Saira, sisäministeriö, poliisiosasto
- lääkintöneuvos Minna Kaila, kehittämispäällikkö Anne Kallio, neuvotteleva virkamies Pirjo Sarvimäki ja erityisasiantuntija Teemupekka Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansliapäällikkö Hannele Pokka, talousjohtaja Oili Hintsala ja ylitarkastaja Kimmo Takamaa, ympäristöministeriö
- hallintoylilääkäri Päivi Koivuranta-Vaara, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Jyrki Linna, Tullihallitus
- suunnittelupäällikkö Marina Lindgren ja osastopäällikkö Markku Suominen, Kansaneläkelaitos
- tutkimusjohtaja Markus Lahtinen, Pellervon taloustutkimus PTT
- terveystieteellinen asiantuntijalääkäri Mikko Nenonen, Suomen Lääkäriliitto ry
- lääninlääkäri Jari Vepsäläinen, Itä-Suomen aluehallintovirasto

- johtaja, peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
Kirsi Paasikoski, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- yksikön päällikkö Anna-Mari Aalto ja kehittämisspäälikkö Lauri Vuorenkoski, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- dekaani Juha Kinnunen, Itä-Suomen Yliopisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- opetusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Etelä-Suomen lääninhallitus
- Itä-Suomen lääninhallitus
- Oulun lääninhallitus
- Lapin lääninhallitus
- Länsi-Suomen lääninhallitus
- Suomen Kuntaliitto
- Kunnallinen työmarkkinalaitos

- Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL
- Tehy ry
- Suomen Lääkäriliitto ry
- Suomen Hammaslääkäriliitto

Viitetiedot

Tarkastusvaliokunta on kokouksessaan 2.6.2010 päättänyt, että asioiden K 11/2010 vp Valtion tilinpäätöskertomus 2009 ja K 13/2010 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta yhteydessä käsitellään asia TRO 8/2008 vp Henkilöstövaje sosiaali- ja terveydenhuollossa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tilinpäätöskertomukset ja talousarviosääntösten noudattaminen

Talousarviolain 17.1 §:n mukaan hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomuksen. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että eduskunnalla on mahdollisuus saamansa tilinpäätösinformaation perusteella ohjata seuraavan vuoden talousarviovalmistelua. Eduskunta onkin edellyttänyt kertomuksen aikaistamista kahdella kuukaudella eli annettavaksi huhtikuun loppuun mennessä.

Tilinpäätöskertomukseen sisällytetään talousarviolain 17.2 §:n mukaisesti valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista sa-

main kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla. Tilinpäätöskertomukseen otetaan lisäksi valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tuotto- ja kululaskelmat tai tuloslaskelmat ja taseet samoin kuin tiedot liikelaitosten ja rahastojen toiminnan, talouden ja tuloksellisuuden sekä niiden kehityksen kannalta tärkeimmistä seikoista.

Tilinpäätöskertomus on laaja, osat I—III yhteensä 547 sivua. Kertomuksen I osassa käsitellään valtiontalouden ja hallituksen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Siihen sisältyy myös hallituksen vastaus eduskunnan talousarviolausumiin, tilimuistutuskertomus ja valtioneuvoston controllerin lausuma tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Tilinpäätöskertomuksen osa II sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset ja osa III käsittää puolestaan tilinpäätöslaskelmat.

Valtioneuvoston controllerin arviointi- ja vahvistuslausuman tarkoituksena on varmistaa valtioneuvostolle, että valtion tilinpäätöskertomus antaa talousarviolaissa tarkemmin säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta samoin kuin valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä (oikean ja riittävän kuvan vaatimus).

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta on puolestaan ulkoisen tilintarkastajan tarkastuskertomus hallituksen valtiontaloudellisen kertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Se on laajuudeltaan 36 sivua. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eduskunnalla on tilinpäätöskertomusta käsitellessään käytettävissään myös tilintarkastajan kertomus asiasta.

Tilintarkastuksen havaintona tarkastusvirasto toteaa: "että valtion talousarvion toteutumalaskelmaan sisältyvän arviomäärärahan lisäjaottelun määräraha on ylitetty kohdassa 29.10.30.11 (Rahoituslain 43 § mukaiset avustukset saamenkieliseen ja saamen kielen opetukseen EK enintään, ylitys 184 582,00 euroa). Eduskunnan päättämää erää ei saa arviomäärärahakaan budjetoidulla momentilla ylittää. Momentin 31.10.78 (Eräät väylähankkeet, arviomääräraha) määräraha on ylitetty 677 738,00 eurolla. Arviomäärärahan ylittämiseen ei ollut valtion talousarviosta annetun lain 7 § 2 momentin tarkoittamaa lupaa. Talousarvion toteutumalaskelman mukaan siirretty määräraha on ylitetty momentilla 33.01.03 (Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintamenot, siirtomääräraha 2 v, ylitys 77 320,22 euroa). Perustuslain 85 §:n 1 momentin ja valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan siirtomäärärahää ei saa ylittää. Talousarvion toteutumalaskelmaan sisältyvä momentilla 27.10.01 (Puolustusvoimien toimintamenot) 1,2 milj. eurolla ja momentilla 31.10.78 (Eräät väylähankkeet) määrä on ylitetty 1,4 milj. eurolla. Valtion talousarviosta annetun lain 10 §:n mukaan valtuut-

ta ei saa ylittää. Valtion tilinpäätöksen laadintaa varten Valtiokonttorille toimitetuissa valtuuksia koskevissa tiedoissa on todettu puutteita. Tämän vuoksi ei valtion tilinpäätöksen talousarvion toteutumalaskelman tietoja valtuuksista, niiden käytöstä ja käytöstä aiheutuvista menoisista voida pitää kaikilta osin luotettavina. "

Valtion tilinpäätöslaskelmat on muilta osin laadittu valtion talousarviosta annetun lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sisäisen valvonnan järjestämisestä on tarkastusvirasto todennut, että sitä ei ole valtiokonsernissa kokonaisuutena järjestetty siten, että valtion talousarviosta annetun lain ja hyvän hallinnon periaatteiden vaatimukset toteutuisivat. Ongelmana ovat erityisesti valtion virastojen ja laitosten sekä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen välisen vastuunjaon puutteet.

Valiokunnan mielestä kielteinen laillisuuskannanotto on viraston taloudenhoidon kannalta aina vakava asia ja sillä on iso periaatteellinen merkitys, vaikkakaan kyse ei olisi isosta euro-määrästä.

Tilinpäätöskertomuksen aikaistaminen ja kertomusmenettelyn kehittäminen

Aikataulu

Tarkastusvaliokunta käsittelee tämän otsikon alla tilimuistutuskertomuksessa annetun vastauksen eduskunnan kirjelmään EK 11/2009 vp. Eduskunta on edellyttänyt hallituksen antavan valtion tilinpäätöskertomuksen eduskunnalle huhtikuun loppuun mennessä. Valiokunnan mielestä ehdotetulla aikataululla turvataan budjetin seuranta-asiakirjan asiallinen käsittely eduskunnassa.

Tilinpäätöskertomus ilmoitettiin tänä vuonna saapuneeksi 26.5 ja lähetekeskustelu asiasta käytiin 1.6. Tarkastusvaliokunta on myös kahtena aiempana vuonna aloittanut ennakkokäsittelyn asiassa, ja tänä vuonna ennakkokäsittelyn aloittaminen oli mahdollista 18.5. Valiokunnan omaksumaa ennakkokäsittelyä ei edelleenkään voida pitää pysyvänä ratkaisuna, eikä aikaistamisessa ole edetty eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Hallitus on antamassaan vastauksessa todennut, että ensimmäinen nykymuotoinen vuotta 2004 koskeva valtion tilinpäätöskertomus annettiin eduskunnalle 23.5.2005 ja viime vuonna kertomus annettiin 15.5.2009. Laadinta-aikataulua on valtiovarainministeriön mukaan kyetty tiivistämään lähinnä muokkaamalla ja tehostamalla valtion tilinpäätöskertomuksen laadintaprosessia, vähentämällä eräitä työvaiheita ja pyrkimällä ruotsinkielisen käännöksen mahdollisimman nopeaan valmistumiseen. Valtiovarainministeriön sisäiseen käsittelyyn käytetään noin neljä viikkoa, jona aikana tekstit tarkastetaan ja mahdollisista muutoksista sovitaan tekstin toimittaneen hallinnonalan kanssa sekä käydään tarvittavat keskustelut esittelevän ministerin ja muiden relevanttien tahojen kanssa. Sisälön tekniseen tarkastamiseen, taittamiseen ja muuhun tekniseen valmisteluun käytetään noin viikko. Ministeriön mielestä tekninen prosessi on nykyisellään tehokas.

Kertomusmenettely

Ainoa vaihtoehto on ministeriön mielestä aikais-
taa tiedontuotannon prosesseja. Esteitä asialle aiheuttaa talousarvioasetus, jossa on määräajat valtion tilinpäätöskertomuksen laadinnassa käytettävien tietojen toimittamisesta (68 a §), tuloksellisuuden kuvauksen sisällöstä (68 b) ja muun muassa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuvauksessa käytettävistä tunnusluvuista. Asetuksen mukaan ministeriöiden on toimitettava toimialan tuloksellisuuden kuvaus 15.4. mennessä ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja liikelaitosten vahvistetut tilinpäätökset on toimitettava valtiovarainministeriölle 30.4 mennessä. Tuloksellisuuden kuvauksia on toimitettu noin kuukautta asetuksessa määriteltyä määräaika-
aikaisemmin, mutta talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja liikelaitosten osalta vahvistetut tilinpäätökset ovat käytettävissä hyvin lähellä asetuksessa todettua määräaika-
Määräajat ohjaavat hallinnonalojen sekä liikelaitosten ja rahastojen taloushallintoa, ja siten merkittävät muutokset aikatauluissa edellyttävät talousarvioasetuksen muutosta.

Talousarvioasetuksen 68 b §:ssä todetaan, että yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallista tehokkuutta on pyrittävä arvioimaan mahdollisuuksien mukaan käyttämällä asianmukaisia tunnuslukuja. Erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi on perustunut suuressa määrin Tilastokeskuksen ja muiden tilastoviranomaisten tuottamiin tietoihin. Ministeriön mielestä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta on tärkeää, että tiedot perustuvat systemaattisesti kansallisten ja kansainvälisten normien pohjalta laadittuihin aineistoihin.

Standardien noudattaminen antaa puolestaan pohjaa valtiovarain controller -toiminnossa ja valtiovarainministeriössä tehtävälle tietojen luotettavuuden arvioinnille. Valtioneuvoston kanslian vuonna 2010 asettamassa työryhmässä valmistellaan valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen yhdistämistä. Työryhmän työssä arvioitavaksi tulevat myös yhdistämisen edellyttämät säädösmuutokset. Tässä yhteydessä tullaan ministeriön mukaan myös arvioimaan niitä välttämättömiä säädösmuutoksia, joita valtion tilinpäätöskertomuksen aikaistaminen eduskunnan toivomalla tavalla huhtikuun loppuun mennessä annettavaksi edellyttää.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että työ kertomusten yhdistämiseksi on nyt käynnistynyt ja että jo tänä syksynä asiassa on odotettavissa uusia ratkaisuja. Valiokunta haluaa tässä vaiheessa painottaa vielä aikataulukysymystä. Tarkastusvaliokunnankin mukaan menettely, jossa erikoisvaliokunnat antavat lausuntonsa yhdistetystä kertomuksesta mietintövaliokunnalle, on perusteltua säilyttää (PeVM 1/2010 vp — K 1/2009 vp). Tämä käsittelyprosessi asettaa aikaistamiselle vielä lisäpaineita.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen esittäminen

Valiokunta haluaa painottaa myös yhdistettävän kertomuksen sisällön kehittämisen tarvetta. Eduskunnan on välttämätöntä saada tietoa valtiontalouden tilasta, kehityksestä ja riskeistä sekä ennen kaikkea yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Hyvien tulosten lisäksi halutaan tie-

toa myös toiminnan puutteista ja epäkohdista sekä niiden syistä. Tavoitteiden saavuttamista ja tulosten kriittistä arviointia on myös tarpeen syventää.

Valtioneuvoston controllerin mukaan vuoden 2009 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista on arvioitu riittävän kattavasti, mutta arvioinnin tietopohja ja laatu vaihtelevat hallinnonalojen välillä ja joissain tapauksissa myös hallinnonalan sisällä politiikkalohkojen välillä. Tavoitteet tulisi voida asettaa sellaisiksi, että niiden toteutumisen seuranta olisi mahdollista ja että toimenpiteiden (resurssien käytön) ja vaikuttavuuden välistä yhteyttä olisi mahdollista kuvata.

Monet taloudellisesti merkittävät yhteiskuntapolitiikan kehityslinjat ovat controllerin mukaan näkyvissä hallinnonalojen vaikuttavuuskatsauksissa, mutta kokonaiskuvan muodostaminen pirstaloituneen tiedon pohjalta ei ole aina mahdollista. Taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmät yhteiskuntapolitiikan kehityslinjat tulisi saada nykyistä selkeämmin näkyviin. Sellaisia ovat tässä kertomuksessa esimerkiksi ilmastopolitiikka ja demografiseen kehitykseen liittyvät kysymykset.

Tarkastusviraston mukaan vaikuttavuustietojen taso ei ole olennaisesti parantunut edellisvuosista ja ongelmat tietojen esittämisessä ovat hyvin samanlaisia kuin aiempina vuosina. Parannusta on tapahtunut siten, että yhden hallinnonalan, ympäristöministeriön, osalta vaikuttavuustavoitteista ja niiden saavuttamisesta on raportoitu selkeästi. Tarkastuksen perusteella vaikuttavuustiedoissa ei myöskään ole merkittäviä asia- tai numerovirheitä.

Syy-seuraussuhteet yksinkertaistetaan edelleen usein eikä tilinpäätöskertomuksessa arvioida sitä, mikä osuus tehdyillä toimenpiteillä on tavoitteiden saavuttamiselle ja mikä osuus joh-

tuu muista tekijöistä. Negatiivisia asioita on jätetty kertomatta, ja myös joitain olennaisia asioita on jäänyt pois kertomuksesta. Tätä menettelyä valiokunta ei pidä hyväksyttävänä. Esimerkiksi sisäasiainministeriön osalta kriittinen analyysi ja tulkinta puuttuvat maahanmuuttoon sekä viranomaisyhteistyön vaikuttavuuteen liittyvistä kysymyksistä. Myöskään hätäkeskuslaitosta ei käsitellä, vaikka esimerkiksi oikeuskansleri on puuttunut hätäkeskusten tilanteeseen.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen arvioinnissa yksi vuosi on lyhyt aika. Vaikuttavuustietojen tarkoituksenmukainen kokoaminen ei ole mahdollista samassa aikataulussa kuin tilikauden päättymisen jälkeinen muu tilinpäätöksen valmistelu. Tämä vaikuttaa tarkastusviraston mielestä raportoinnin laatuun, eikä raportoinnissa pystytä kunnolla käyttämään tutkimuksista ja arvioinneista saatavaa tietoa syventävänä lähteenä. Vuosittain tapahtuva raportointi ohjaa helposti juuri tapahtuneiden ja tapahtumassa olevien toimien kuvailuun, ja pitkällä aikavälillä tapahtuvat muutokset vaikuttavuudessa jäävät tällöin huomiota vaille.

Ympäristöministeriön raportoinnin perusajatus on, että myös ulkopuolisille lukijoille tulisi muodostua kokonaiskäsitys keskeisten tavoitteiden toteutumisesta sekä tehtyjen toimien onnistumisesta ja keskeisistä vaikutuksista. Pelkistetty yhteenveto osoittaa myös hallinnonalalle ja ministeriölle itselleen, millä alueilla on edelleen kehitettävää tavoitteisiin nähden.

Ympäristöministeriö arvioi valtion talousarviossa asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista taulukolla, jossa käytettiin arviointiasteikkoa kiitettävä, hyvä, tyydyttävä, välttävä. Tarkoitus on luoda mielikuva siitä, onko kehitys ollut myönteistä vai tulisiko toimia tehostaa. Taulukkomuotoon päädyttiin muun muassa siitä syystä, että kullekin hallinnonalalle kertomuksessa varattu sivumää-

rä tarjoaa vain rajatun mahdollisuuden kuvata toiminnan vaikuttavuuden kehitystä.

Ympäristöministeriön yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

VALTIONEUVOSTON ASETTAMAT TAVOITTEET	ARVOSANA
Ilmastonmuutosta pyritään hillitsemään.	Hyvä
Helsingin seudulla asuntotontitarjonta ja asuntotuotanto kasvaa ja yhdyskuntarakenne eheytyy.	Tyydyttävä
Rakennusten energiankulutus vähenee.	Hyvä
Itämeren tila paranee ja ympäristöriskit vähenevät.	Hyvä
Luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen hidastuu.	Hyvä
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN ASETTAMAT TAVOITTEET	ARVOSANA
Valtioneuvoston tarkistamat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat tehokkaasti maakuntien ja kuntien kaavoituksessa.	Hyvä
Kuntien kaavoitus sekä suunnitteluyhteistyö ja aktiivinen maapolitiikka edistävät riittävää asuntotuotantoa.	Tyydyttävä
Rakentamisen ohjaus tukee erityisesti rakennuskannan energia- tehokkuuden ja taloudellisuuden paranemista.	Tyydyttävä
Yhdyskuntien ja rakentamisen suunnittelussa on varauduttu ilmastonmuutoksesta aiheutuviin säätilan ääri-ilmiöihin ja riskeihin.	Tyydyttävä
Kiinteistönomistajat varutuvat riittävästi tuleviin korjaustoi- menpiteisiin.	Tyydyttävä
Pitkäaikaisasunnottomuus vähenee.	Hyvä
Lähiöt ovat houkuttelevia asuinalueita.	Tyydyttävä
Kasvukeskuksissa on riittävästi vuokra- ja omistusasuntoja ja vuokrien ja asuntohintojen kehitys on maltillista.	Tyydyttävä
Etelä-Suomen metsien monimuotoisuusohjelman 2008—2016 toimet turvaavat metsäisten luontotyyppien ja metsälajien suo- jelua. Vapaaehtoisuuteen perustuvat suojelukeinot laajenevat koko Etelä-Suomeen. Suojelualueiden yhtenäisyys paranee.	Hyvä
Vaarallisten kemikaalien ja pienhiukkasten esiintyminen ympä- ristössä sekä niille altistuminen vähenevät asteittain.	Hyvä
Itämereen ja sisävesiin kohdistuva ravinnekuormitus vähenee ja tärkeiden pohjavesien pilaantumisriski pienenee.	Hyvä
Yhdyskuntajätteen määrän kasvu hidastuu ja kääntyy laskuun, jätteiden hyödyntäminen tehostuu ja kaatopaikoille viedyn jät- teen määrä vähenee.	Tyydyttävä

Myös ympäristöministeriö on havainnut, ettei toimenpiteiden (resurssien käytön) ja vaikutta- vuuden välistä yhteyttä ole yksinkertaista kuva-

ta vuotuisessa raportoinnissa. Esimerkiksi il- mastopolitiikassa vaikuttaa ympäristöministe- riön ohella huomattava joukko kansallisia ja

kansainvälisiä muita toimijoita. Yhden toimijan tai osuuden vaikutusten hahmottaminen ei ole käytännössä mahdollista eikä usein edes järkevää kokonaisuuden kannalta. Se vaatii vähintään laajemmissa kysymyksissä useimmiten erillistä selvitystä ja arviointia.

Ympäristöministeriö on ministeriökohtaisessa osuudessa raportoinut toiminnassa saavutetuista myönteisistä tuloksista ja kehityksestä, kuten muun muassa ilmastopolitiikasta, vesien tilasta ja vesienhoidon kehittämisestä, rakentamisen elvytystoimien onnistumisesta, öljyntorjuntavalmiuden parantamistoimista, jätteiden hyödyntämisen myönteisestä kehittämisestä ja luonnonsuojeluohjelmien ja METSO-ohjelman etenemisestä.

Toisaalta myös niiltä osin kuin esimerkiksi kestävä kehityksen strategian toimeenpanossa, PARAS-hankkeessa, pääkaupunkiseudun asuntotuotannossa, Itämeren kuormituksessa, hajajätevesiasetuksen toimeenpanossa, luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen hidastamisesta ja rakentamisen korjausvelan kasvamisesta on esiintynyt puutteita tai hidasta kehitystä, on ne nostettu valtion tilinpäätöskertomuksen raportoinnissa esiin.

Ympäristöministeriön tapa tarkastella yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumista on käytännöllinen ja hyvä tapa raportoida yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen toteutumisesta. Valiokunnan mielestä vastaava menettely tulisi ottaa käyttöön myös muilla hallinnonaloilla.

Tilinpäätöskertomuksesta on valiokunnan mielestä vaikea muodostaa kokonaiskuvaa valtion toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tai sen kehittämisestä. Myös tutkimus- ja arviointitiedon merkitys hallinnonalan, hallituksen ja eduskunnan päätöksenteon kannalta jää vähäiseksi. Valiokunnan mielestä tilivelvollisuusuudistukselle asetetut tavoitteet eduskunnan budjettivaltaa ja päätöksentekoa palvelevasta tilinpäätöskokonaisuudesta ovat yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen osalta jääneet toteutumatta.

Valtion talous- ja finanssipolitiikan raportointi

Talous- ja finanssipolitiikka

Yhdysvaltain asuntomarkkinoilta kesällä 2007 alkunsa saanut finanssikriisi johti koko maailmantalouden vakavaan häiriötilaan ja lamaan vuonna 2009. Kriisin näkyvä piirre oli kansantalouksien poikkeuksellisen nopea ja ennakoimaton supistuminen. Suomen kansantalous ja vienti supistuivat poikkeuksellisen rajusti. Bruttokansantuote aleni 7,8 % edellisvuodesta, mikä on suurin yksittäisenä vuonna tapahtunut tuotannon väheneminen vuoden 1918 jälkeen. Kriisin syveneminen tuli talousennustajille pitkälti yllätyksenä. Esimerkiksi valtiovarainministeriö ennusti vuoden 2009 kokonaistuotannon kasvuksi vajaat 2 % kun todellisuudessa bruttokansantuote aleni lähes 8 %. Suomen talouden pudotus oli euroalueen suurin.

Kansainvälisen talouskriisin seurauksena Suomen julkisen talouden rahoitusasema romahhti vuonna 2009. Tuotannon ja verotulojen romahdettua julkisten menojen kasvu jatkui edelleen ja myös työttömyyden kasvu lisäsi menoja. Työllisyys heikkeni, ja työttömyysaste nousi 8,5 prosenttiin. Etenkin nuorten työttömyys lisääntyi nopeasti. Talouden taantuman vaikutukset näkyivät erityisesti valtiontaloudessa, jonka saamat verotulot putosivat 15 %. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemän arvion mukaan vuoden 2009 valtion menokehitys piti niukasti ja koko kehysvara tuli käytetyksi.

Valtion velan määrä kasvoi vuonna 2009 ensimmäisen kerran vuoden 2004 jälkeen. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 9,9 mrd. euroa. Valtionvelan nimellisarvo kohosi vuoden 2009 lopussa 64 mrd. euroon, joka oli lähes 10 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2008 lopussa. Tilinpäätöksen jälkeisinä tapahtumina euroalueen ja euron vakauttamiseen tähtäävät kansainväliset tukijärjestelyt ja niiden kautta Suomen antamat lainat (esimerkiksi Kreikka) ja myöntämät takaukset ovat toteutuessaan miljardiluokkaa.

Euroalueen maiden julkistalouksien voimakas velkaantuminen ja alijäämien kasvu muodostavat huomattavan riskin ja talouden epätasa-

painotilan. Kasvu- ja vakaussopimuksessa määrätty 60 %:n velkaraja asettaa velanotolle yhteisen rajapyykin. Uhkana on, että myös Suomi ylittää sovitun velkarajan. Valiokunnan mielestä julkisen talouden tulojen ja menojen epäsuhta uhkaa jäädä pysyväksi, jolloin myös valtion menojen ja velanottoa on tarkasteltava kriittisesti. Euroopan komissio on arvostellut Suomea syksyn 2009 katsauksissaan siitä, että suunnitelmaa julkisen talouden tasapainottamiseksi ei ole esitetty. Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on kasvanut viimeisimmän vakaushjelman tarkistuksen mukaan 5,5 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon.

Valiokunnan mielestä hyvinvointipalvelujen ja julkisen talouden rahoituspohjaa on vahvistettava kiireellisesti ja määrätietoisesti. Valiokunta painottaa myös kuntien rahoitusaseman parantamista ja sen saamista nykyistä kestävämmälle pohjalle. Esimerkiksi yhteisöveron kertymä ale ni 55 % eli 2,7 mrd. euroa vuonna 2009, minkä seurauksena hallitus joutui väliaikaisesti korottamaan kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta. Kunnat tarvitsevat myös palveluiden tuottavuutta pysyvästi nostavia toimenpiteitä, joiden vaikutukset ovat pidempiaikaisia, kuten esimerkiksi sähköisten palvelujen kehittämistä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että syksyn 2008 varsinaisessa talousarvioesityksessä vuoden 2009 verotulot yliarvioitiin 18,3 prosentilla. Talousarvioesityksen arvio valtion verotuloista oli 7,3 mrd. euroa suurempi kuin vuoden 2009 lopullinen toteutuma. Valiokunta pitää ennustevirhettä poikkeuksellisen suurena verrattuna aiempiin 20 vuoden ennustepoikkeamiin. Valtiovarainministeriöllä, kuten muillakin talousennustajilla, on ollut suuria vaikeuksia ennakoita suhdannekäänteiden toteutumista, mikä on johtanut vuoroin talouskasvun yli- ja vuoroin aliarvioimiseen. Nyt havaittu ennustevirhe on koko 20 vuoden tarkastelujakson suurin.

Eduskunnan budjettivallan kannalta on välttämätöntä, että hallitus kertoo eduskunnalle avoimesti verotuloennusteen perustelut sekä ennusteeseen sisältyvät riskit, koska talousennusteisiin sisältyy aina merkittäviä riskejä ja epätark-

kuuksia. Ennustetoiminnan parantamiseksi tarvittavien toimenpiteiden osalta valiokunta viittaa valtiovarainministeriölle antamaansa lausuntoon (TrVL 1/2010 vp — MINS 2/2010 vp). Tässä tilinpäätöskertomuksessa raportointi on valiokunnan mielestä parantunut.

Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin käsitellyt verotukia, ja eduskunta on edellyttänyt hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä. Lisäksi eduskunta on edellyttänyt hallituksen antavan selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa (TrVM 2/2007 vp — K 14/2007 vp). Hallituksen asettaman hankkeen toimesta on tehty valiokunnan edellyttämä verotukiselvitys, mutta työn tuloksista hallitus ei ole vielä raportoinut eduskunnalle. Valiokunta edellyttää, että hallitus raportoi verotukien selvityksen tuloksista mahdollisimman pian eduskunnalle ja sisällyttää selvityksen keskeiset johtopäätökset myös seuraavaan tilinpäätöskertomukseen.

Valiokunta on lisäksi esittänyt, että verotuet on huomioitava ja niistä on kerrottava nykyistä selvemmin osana talousarviomenettelyä. Talouden taantumien ja sitä seuranneen valtion velkaantumisen seurauksena verojärjestelmäämme ja sen vaikuttavuutta joudutaan arvioimaan uudelleen. Tämä työ on parhaillaan käynnissä. Valiokunnan mielestä tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella koko veropohjan laajuutta ja verotukien vaikutuksia. Verotukien määrä oli vuonna 2008 noin 13 mrd. euroa.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota kehitykseen, jonka seurauksena valtion perinteinen talousarviotalous on kaiken aikaa supistunut ja tehtäviä hoidetaan enenevässä määrin talousarviotalouden ulkopuolella. Tällä on puolestaan vaikutuksensa eduskunnan budjettivaltaan ja eduskunnan käytössä oleviin ohjauskeinoihin. Esimerkiksi yliopistojen siirtyminen vuoden 2010 alusta valtion budjettitalouden ulkopuolelle on merkinnyt valtion henkilöstömäärän olennaista vähenemistä yli 30 000:lla. Yliopistojen pääomittamiseen on käytetty valtion taseessa

olevaa omaisuutta ja varallisuutta yhteensä noin 1,5 mrd. euroa.

Valiokunta pitää tärkeänä ja ehdottoman tarpeellisenä valtion konsernitaseen muodostamista. Kokonaistaseen avulla voidaan nykyistä paremmin tunnistaa erilaiset rahoitusriskit ja rahoituksen vaihtoehdot, tehostaa pääoman tuottavuutta ja hyödyntää investointilaskelmia. Valtion kokonaistaseeseen kuuluisivat talousarvion talouden lisäksi myös valtion rahastot, liikelaitokset ja yhtiöt. Tuloslaskelman (budjetin) ja taseen samanaikainen tarkastelu antaisi kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta, kuten varoista ja veloista sekä sitoumuksista ja vastuista. Yhtenäisin ja yleisesti hyväksytty menetelmin laadittu valtion kokonaistase olisi omiaan lisäämään rahoittajien ja veronmaksajien luottamusta julkisen talouden hoitoon. Samalla se lisäisi ja vahvistaisi valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan edellytyksiä ja tietopohjaa.

Valtion omistajaohjauksen valvonta

Valtion yritysvarallisuus on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Suomen valtiolla on osakeomistuksia yli 50 merkittävässä yhtiössä. Lisäksi valtion toimintoja hoitavat myös liikelaitokset, rahastot, yhdistykset ja säätiöt. Valtion yhtiöomistukset muodostavat varsin hajanaisen joukon yhtiöitä, joita voidaan ryhmitellä monilla eri kriteereillä. Mukana on valtioenemmistöisiä yhtiöitä eli osakeyhtiöitä, joiden kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö ja vastaavasti valtion osakkuusyhtiöitä eli osakeyhtiöitä, joissa valtio on merkittävä vähemmistöomistaja.

Valtion omistuksen peruste voi olla strategien tai sijoittajaintressien perustuva. Osa yhtiöistä on pörssinoteerattuja, osa listaamattomia. Suurin osa yhtiöistä toimii markkinaehtoisesti, mutta joukossa on myös valtion erityistehtäviä toteuttavia yhtiöitä, joilla on joko hoidettavanaan tietty valtion yhtiöille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi yhtiöt eivät toimi kilpailullisessa ympäristössä. Nämä erityistehtävayhtiöt ovat kukin oman hallinnonalansa sektoriministeriön omistajaohjauksessa.

Markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto.

Suomen perustuslain (731/1999) 90 §:ssä säädetään valtiontalouden valvonnasta ja tarkastuksesta. Sen mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Valvonta koskee sekä valtion taloudenhoitoa laillisuutta että tarkoituksenmukaisuutta. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan eduskunnan valvonta ulottuu sekä valtion talousarvioon sisältyvään että sen ulkopuoliseen valtiontalouteen. Hallituksen esityksessä mainitaan valvonnan piiriin kuuluvien kohteiden joukossa myös valtioenemmistöiset osakeyhtiöt.

Tarkastusvaliokunta on todennut, että se tulee jatkossa valvomaan myös valtioenemmistöisten yhtiöiden omistajaohjausta (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp). Omistajaohjauksen valvonnasta on tarkoitus muodostaa pysyvä toiminto tarkastusvaliokuntaan. Tämän tehtävän hoitamiseksi valiokunta on teettämässä tutkimuksen, jonka avulla pyritään saamaan aikaan teoreettinen pohja valvonnan käytännön toteutusta varten. Tavoitteena on, että tutkimus selvittää eduskunnan roolia valtion omistajaohjauksen valvonnassa ja tuottaa valiokunnalle ehdotuksen raportointi- ja valvontamallista sekä siinä käytettävistä arviointikriteereistä, joiden pohjalta valiokunta voi jatkossa kehittää ja toteuttaa valtion omistajaohjauksen valvontaa.

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota omistajaohjauksen raportointiin liittyviin ongelmiin. Hallitusohjelmaan on kirjattu, että omistajaohjauksen raportointia kehitetään ja eduskunnalle annetaan vuosittain kertomus omistajaohjauksesta. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on tähän mennessä julkaissut kolme vuosikertomusta. Ongelmaksi on osoittautunut se, ettei vuosikertomus ole valtiopäiväasiakirja, minkä vuoksi sen käsittelylle eduskunnassa ei ole virallisia menettelyjä.

Lisäksi valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston laatima vuosikertomus kattaa ainoastaan omistajaohjausosaston ohjauksessa olevat yhtiöt. Sektoriministeriöiden omistajaoh-

jauksessa olevat valtion erityistehtäviä hoitavat yhtiöt jäävät vuosikertomuksen ulkopuolelle. Nämä yhtiöt eivät sisälly myöskään omistajaohjausosaston talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle antamiin säännöllisiin katsauksiin. Eri-tyistehtäviä hoitavista yhtiöistä raportoidaan ai-noastaan suppeat perustiedot tilinpäätöksen lii-teessä 7 "Valtion käyttö- ja rahoitusomaisuus-osakkeet ja -osuudet sekä muut oman pääoman ehtoiset sijoitukset". Lisäksi erityistehtäviä hoi-tavista yhtiöistä voidaan esittää tietoja valtion ti-linpäätöskertomuksessa osana ministeriöiden toiminnan tuloksellisuuden kuvausta, mutta kaikkien yhtiöiden kohdalla näin ei ole menetel-ty.

Valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden osalta puuttuu siten säännöllinen ja kaikki yh-tiöt kattava raportointi eduskunnalle ja valtio-neuvostolle, mitä ei valiokunnan mielestä voida pitää tyydyttävänä asiantilana. Tarkastusvalio-kunnan tilaamassa tutkimuksessa tullaankin sel-vittämään muun muassa sitä, miten valiokunta voisi valvonnassaan hyödyntää omistajaohjaus-osaston vuosiraporttia sekä miten valvottavien tulisi jatkossa raportoida toiminnastaan.

Talousarviolausumat

Tarkastusvaliokunta katsoo valtiovarainvalio-kunnalta saamansa lausunnon (VaVL 3/2010 vp — K 11/2010 vp) perusteella, että seuraavien lausumien johdosta suoritettut valtion tilinpää-töskertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tar-peettomiksi:

EK 31/2007 vp — HE 62/2007 vp, HE 157/2007 vp

Lausuma 1: *Momentti 26.20.01*

Lausuma 2: *Pääluokka 33*

EK 20/2008 vp — HE 116/2008 vp, HE 199/2009 vp

Lausuma 1: *Yleisperustelut*

Lausuma 2: *Momentti 29.50.01.*

Tilimuistutuskertomus

Tarkastusvaliokunta käsittelee hallituksen ker-tomuksen eduskunnan kannanottoihin erillisten otsikoiden alla.

Valtion tuottavuusohjelma

Valiokunta on käsitellyt valtion tuottavuusohjel-maa aiemmin neljässä mietinnössään. Valiokun-ta on esittänyt (TrVM 5/2009 vp — K 15/2009 vp), että valtion tuottavuusohjelmassa ja julki-sen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa on voimakkaammin kiinnitettävä huomiota kokonaistuottavuuteen. Samalla valiokunta on pitänyt tarpeellisena, että kestävän tuottavuuden tavoite ulotetaan kuntatalouteen, jossa pääosa julkisista palveluista tuotetaan.

Tarkastusvaliokunta pitää valtionvarainmi-nisteriön käyttämää tuottavuusohjelman koko-naishyötyjen esittämistä liian suppeana. Tar-kastelu perustuu valtiontalouden laskennalli-seen uudelleenkohdennusvaraan, tuottavuusoh-jelman yleiseen etenemiseen ja yksittäisten hankkeiden tuloksiin tai niiden yleiseen kuvauk-seen. Ministeriön tulisi jatkossa suunnata koko-naistaloudellista arviointiaan avoimesti ja itse-kriittisesti tuottavuusohjelman julkistaloudelli-siin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

Valtion tuottavuusohjelman valmistelua ja johtamista koskeneen Valtiontalouden tarkas-tusviraston tuloksellisuustarkastuksen mukaan (207/2010) tuottavuusohjelmassa esitetyt henki-löstön vähentämisen perustelut nojautuivat hy-vin pitkälle siihen, että jos mitään ei tehtäisi, tu-levaisuudessa liian suuri osa nuorista työmarkki-noille tulevista pitäisi rekrytoida julkiselle sek-torille. Tarkastusvirasto pitää ongelmallisena valtiovarainministeriön tukeutumista vain yhe-teen, OECD:n esittämään skenaarioon, jossa ei ollut huomioitu koko työvoiman ja työllisyysas-teen kehitystä. Henkilötyövuosien vähennysten mitoittamisen näkökulmasta ongelmallista on myös se, että valtiovarainministeriö ei ole esittä-nyt, miten valtion tuottavuusohjelman toteutta-minen muuttaisi uhkakuvana esitettyä skenaar-ia. Tarkastusvirasto pitää realistisempänä ris-kinä sitä, että koulutettua työvoimaa ei riitä jul-

kiselle sektorille, erityisesti sosiaali- ja terveydenhoitoon, kuin sitä, että julkisen sektorin työvoiman kysyntä syrjäyttää yksityisen sektorin työvoiman kysyntää. Tuottavuuden kehittäminen on tarpeen kaikilla julkisen sektorin toimialoilla, mutta erityiseksi haasteeksi se muodostuu toimialoilla, joissa henkilöstötarve kasvaa palvelutarpeen kasvaessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan talouskasvua ja ikääntymisen aiheuttamien menojen kasvun hillitsemistä koskevia tavoitteita edistetään valtion tuottavuusohjelmalla varsin rajallisesti, koska kuntasektori on sekä henkilöstömääränsä että menojen kasvun osalta ratkaisevassa asemassa. Tuottavuusohjelman perusteissa on nojattu julkisen talouden kokonaistilanteeseen, mutta valtion ja kuntasektorin itsestä vaikutusta ei ole eritelty.

Taluskriisin oloissa kunnat joutuvat turvautumaan voimakkaisiin säästötoimenpiteisiin. Lyhyen aikavälin virheelliset säästötoimenpiteet saattavat pahimmillaan lisätä kuntien kustannuksia jatkossa. Esimerkiksi ennaltaehkäisevään toimintaan panostaminen on liian vähäistä, koska se alentaa laskennallista panos-tuotossuhdetta lyhyellä aikavälillä, vaikka se voisi tuoda kunnalle säästöä ja tuottavuutta pidemmällä aikavälillä. Samoin terveyskasvatukseen panostaminen voi edesauttaa terveydenhuollon menojen hallintaa jatkossa. Perheiden hyvinvointiin panostaminen puolestaan voi ehkäistä lastensuojelun tarvetta tulevaisuudessa.

Uusimman Sosiaalibarometrin mukaan laajoilta palvelujen karsinnoilta on vielä vältytty kunnissa, mutta ne ovat yleistymässä. Palveluista vastaavista alueista 17 %:ssa on karsittu palveluja, ja tänä vuonna määrä on nousemassa neljäsosaan. Resurssien ennakoidaan heikkenevän selvästi, koska liki puolet sosiaali- ja terveyskeskusjohdosta arvioi resurssien pienenevän tämän vuoden aikana.

Valiokunnan mielestä tuottavuutta on tarkasteltava pidemmällä aikavälillä ja kestäväällä tavalla. Kunnat tarvitsevat niin nopeavaikutteisia säästötoimenpiteitä kuin tuottavuutta pysyvästi nostavia toimenpiteitä, joiden vaikutukset ovat pidempiaikaisia. Valiokunta korostaa, että tuot-

tavuuden parantaminen on välttämätöntä, mutta sen avulla voidaan kattaa vain osa tulevien vuosien ennakoidusta rahoitusvajeesta.

Tarkastusvaliokunnan mukaan (TrVM 1/2007 vp — K 12/2007 vp, K 13/2007 vp) tuottavuusohjelman toteutuksessa tulee ottaa virastojen palvelukyky ja toiminnan tuloksellisuus aiempaa paremmin huomioon. Valtiovarainministeriö on puolestaan vastannut tilinpäätöskertomuksessa, että tuottavuusohjelman toteuttamisessa ja jatkovalmistelussa on otettu huomioon eduskunnan eri yhteyksissä esittämät kannanotot suhdanne- ja työllisyysilanteesta ja erityisesti työvoimahallinnon tilapäisesti lisääntyneistä tehtävistä.

Sosiaalibarometriin 2010 vastanneiden työ- ja elinkeinokeskusten johtajien mielestä TE-toimistojen resurssit ovat ääri rajoilla työttömyyden kasvaessa. Toimistojen johtajista 60 % piti henkilöstöresurssien riittävyyttä huonona kaikkien tehtävien hoitamiseen, ja tilanteen nähtiin heikkenevän edelleen. Henkilöasiakkaiden, etenkin pitkäaikaistyöttömien ja ikääntyvien työttömien, tarpeisiin pystytään vastaamaan huonosti.

Tämän vuoden huhtikuun lopussa oli 52 000 pitkäaikaistyötöntä, mikä on 12 200 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Vastaavasti yli 55-vuotiaita oli työttömänä 58 900 eli 5 000 enemmän kuin vuosi sitten.

Valtion konsernirakenteessa tapahtui vuoden 2010 alussa merkittävä muutos, kun yliopistot ja korkeakoulut siirtyivät valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Muutoksen myötä valtion budjettitalouteen kuuluva henkilöstö väheni reilulla 32 000 henkilöllä. Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että tämän muutoksen perusteella tuottavuusohjelman tulevien vuosien henkilöstövähennysten tasoa arvioidaan perusteellisesti vuoden 2010 tilinpäätöskertomuksessa.

Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin todennut (TrVM 1/2008 vp — K 6/2008 vp, K 10/2008 vp), että työsuojelu ja harmaan talouden ehkäisy ovat hyviä esimerkkejä tilanteista, joissa sellaisia kokonaistaloudellisia tekijöitä kuin kansantaloutta ja valtion verotuloja ei ole huomioitu

tehtäessä työsuojeluun kohdistuvia henkilöstövähennyssuunnitelmia.

Harmaan talouden ja talousrikosten paljastaminen on valtion taloudenkin kannalta kannattavaa. Vuosina 2001—2009 yhtä talousrikostutkijaa kohti takaisinsaatu omaisuus vaihteli noin 84 000—172 000 euron välillä. Kaikkien tehtyjen laskelmien mukaan takaisin saatu omaisuus kattaa tutkinnan kustannukset siinäkin tapauksessa, että laskelmassa huomioidaan poliisin työaikatietojen ohella rikostorjunnan kokonaiskustannukset. Tarkastusvaliokunta korostaa, että poliisin ja Tullin talousrikostutkinnan riittävät resurssit tulee turvata.

Henkilöstöresurssien kehityksen suunta sekä sisäasiainministeriössä että Tullihallituksessa vaikuttaa kuitenkin huolestuttavalta. Sisäasiainministeriön mukaan vuosien 2008 ja 2009 talousrikostutkinnan henkilöstöresurssien lievästi laskeva suunta johtuu eläköitymisestä, jonka johdosta poliisilaitos on hakenut määrärahasäästöä ja pitänyt viran hetken aikaa täyttämättömänä. Vuoden 2010 osalta henkilötyövuosien väheneminen näyttää vielä suuremmalta, koska poliisilaitosten rahoitus ei ole riittävää ja virkoja jätetään täyttämättä henkilöiden siirtyessä eläkkeelle. Talousrikostutkinnassa henkilöstön keski-ikä on korkea ja tutkijoiden eläköityminen on runsasta lähivuosina.

Tullihallituksen henkilöstömäärä on puolestaan jo nyt alempi kuin tuottavuusohjelman sallima määrä, koska määrärahat eivät riitä tuottavuusohjelman mukaiseen henkilöstömäärään. Tilanne johtuu mm. siitä, että Tullin on välttämättä käyttänyt määrärahoistaan aikaisempaa suurempi osuus tietotekniikkaan myös tulevina vuosina.

Julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus (lainsäädännön valmistelu)

Eduskunta on edellyttänyt hyväksyessään tarkastusvaliokunnan mietinnön, että hallituksen tulee ryhtyä valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopivuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viran-

omaistehtävänä (TrVM 5/2009 vp — K 15/2009 vp).

Valtiovarainministeriö on 30.10.2009 asettanut julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus- ja yhteentoimivuushankkeen, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus valtionhallinnon IT-konserniohjauksen toteuttamisen edellyttämäksi lainsäädännöksi sekä koko julkisen hallinnon yhteentomivuutta edistäväksi lainsäädännöksi.

Valtiovarainministeriön asiantuntijoiden mukaan hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2010 ja ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2011. Lainsäädännön keskeisin sisältö koski tarkastusvaliokunnan edellyttämää yhteentoimivuuden sitovaa viranomaisvelvoitetta. Julkisen hallinnon tietojärjestelmien tulee olla teknisesti yhteentomivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa silloin, kun ne käyttävät samoja tietoja.

Lainsäädäntö koski valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, kansaneläkelaitosta ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia sekä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja organisaatioita silloin, kun ne käyttävät julkista valtaa. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi Suomen evankelisluterilaiseen eikä ortodoksiseen kirkkoon, mutta myös niiden toivotaan soveltavan lainsäädäntöä ja yhteisiä standardeja.

Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluisi koko julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaus. Valtiovarainministeriön tehtävänä on valmistella laissa mainituissa tilanteissa koko julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia asetuksia. Esimerkiksi julkista hallintoa koskeva JHS-standardi voitaisiin asetuksella määrätä kaikkia viranomaisia velvoittavaksi. Valtion talousarviosta rahoitettavat merkitykseltään laajat tai vähintään 5 milj. euron tietojärjestelmähankinnat tulisivat yhtenäisen arviointimenettelyn piiriin. Tietojärjestelmien yhteentoimivuus varmistettaisiin soveltamalla koko julkisen hallinnon yhteistä arkkitehtuuria, kuvausmenetelmiä ja määrittäjätyökaluja.

Tarkastusvaliokunta painottaa lainsäädännön aivan keskeistä merkitystä ja vaikutusta koko julkisen sektorin tietojärjestelmäongelmien rat-

kaisemisessa. Myös hallintovaliokunta on esittänyt tyytymättömyytensä nykyiseen tilanteeseen, jossa kuntien kalliit tietojärjestelmät ovat keskenään yhteensopimattomia. Käytännön tilanteissa tietojärjestelmäongelmat ovat näkyneet esimerkiksi kuntien yhdistymishankkeissa. Hallintovaliokunta pitääkin välttämättömänä, että tietojärjestelmät kehitetään laajalti koko julkisella sektorilla — myös kuntien ja valtion kesken — yhteentoimiviksi.

Hyväksyessään hallintovaliokunnan mietinnön valtioneuvoston selonteosta kunta- ja palvelurakennemuutoksesta eduskunta on samalla edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi eduskunnalle annetaan jo meneillään olevalla vaalikaudella tarvittavat säädösehdotukset, joilla voidaan toteuttaa julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit ja joilla kunnat sekä muu julkinen hallinto velvoitetaan ottamaan käyttöön yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit sekä että näihin tarkoituksiin varataan riittävät taloudelliset resurssit (HaVM 8/2010 vp — VNS 9/2009 vp).

Euroopan komissio on 19.5.2010 julkistanut eurooppalaisen digitaalistrategian, jonka keskeisiin toimenpiteisiin sisältyy mm. tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantaminen. Puolet tuottavuuden kasvusta Euroopassa viimeisten 15 vuoden aikana on ollut lähtöisin tieto- ja viestintäteknologian käytöstä ja tämän kehityksen uskotaan nopeutuvan entisestään. Yhtenä strategian tavoitteena on luoda vuoteen 2015 mennessä kansalaisille mahdollisuus päästä tutustumaan potilastietoihinsa mistä tahansa EU:ssa.

Kansallisen terveydenhuollon (KanTa) tietojärjestelmän käyttöönotto

Tarkastusvaliokunta on viimeisen puolentoista vuoden aikana käsitellyt kolmessa mietinnössään terveydenhuollon tietojärjestelmiin liittyviä asioita. Aihealuetta koskien eduskunta on hyväksynyt kaksi kannanottoa, joissa hallitukselta on edellytetty sekä toimenpiteitä että rapor-

tointia toimenpiteiden toteutumisesta nyt käsiteltävänä olevassa tilinpäätöskertomuksessa. Eduskunta on kirjelmässään EK 21/2008 vp edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojen vaihtoon. Tämän jälkeen valiokunta on edellyttänyt (TrVM 5/2009 vp — K 15/2009 vp), että hallitus selvittää terveydenhuollon tietojärjestelmän viivästymisen syyt ja esittää uskottavan suunnitelman ja aikataulun, jonka mukaisesti terveystietokanto saadaan mahdollisimman nopeasti käyttöön. Viimeisin kannanotto on viime vuoden joulukuulta, jolloin eduskunta on edellyttänyt (EK 11/2009 vp), että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton laissa asetetun aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä.

Hallitus on puolestaan vastannut, että sosiaali- ja terveysministeriö on jo aiemmin saattanut valiokunnan tietoon, että "kansallinen potilastietokanto ja sähköinen resepti eivät ole käytettävissä lain asettaman aikataulun puitteissa. Aikataulu on osoittautunut epärealistiseksi hankkeiden laajuuteen ja kentän toimijoiden suureen lukumäärään nähden. Ministeriö on suunnitellut hankkeen aikataulun uudelleen niin, että sähköinen resepti on laajasti käytössä lain asettamassa alkuperäisessä aikataulussa, mutta kaikki toimijat eivät vielä silloin ole liittyneet järjestelmään."

Suomessa Kelan lakisääteisenä tehtävänä on rakentaa ja ylläpitää kansallisten potilastietojen sähköistä hakemistoa ja arkistopalvelua sekä siihen liittyvää viestinvälityspalvelua, sähköistä lääkemääräystä, reseptiarkistoa ja lääketietokantaa sekä niihin liittyvää kansalaisten omien sähköisten resepti- ja potilastietojen katselupalvelua. Tietojärjestelmäpalveluihin tulee liittyvään noin 800 apteekkia, 200 julkisen terveydenhuollon toimintayksikköä sekä joitakin tuhansia yksityisiä terveydenhuollon yrittäjiä ja ammatinharjoittajia. Tekniset ympäristöt on rakennettu, ja Kelassa on valmius aloittaa tuotantotoiminta. Testaamisen edistymistä ja tuotteis-

tamista hidastavat mm. odotettavissa olevat lainmuutokset eArkistolakiin.

Valiokunnan mielestä sosiaali- ja terveysministeriö on antanut liian myönteisen kuvan tilinpäätöskertomuksessa eResepti-hankkeen etenemisestä. Esimerkiksi yhden potilastietojärjestelmän version käyttöönotto kaikkiin järjestelmää käyttäviin terveydenhuollon toimintayksiköihin kestää 1,5—2 vuotta, sillä käyttöönoton resurssit ovat sekä IT-toimittajilla että terveydenhuollon toimijoilla niukat. Terveydenhuollossa on samanaikaisesti meneillä monia työläitä uudistuksia. Sähköistä reseptiä on lisäksi testattu vasta kahdella potilastietojärjestelmällä, ja Suomessa on kaiken kaikkiaan noin 10 järjestelmää. Testaus on kestänyt pian kaksi vuotta, eikä yksityisen terveydenhuollon, kuten työterveyshuollon, tietojärjestelmien testausta ole vielä aloitettu. Ensimmäinen sähköinen lääkemääräys kirjoitettiin Turussa 20.5.2010, ja sen jälkeen niitä on kirjoitettu noin 50 kappaletta päivässä. Vuositasolla Suomessa kirjoitetaan yli 50 miljoonaa reseptiä.

Valiokunnan käsityksen mukaan eReseptin laajaan tuotantokäyttöön päästään vasta vuosina 2012—2013 ja eArkiston 2012—2015. Lisäksi eArkiston-palvelun sisältö tulee olemaan alkuvaiheessa supistettu. Tämä tarkoittaa sekä tehokkaan tuotantokäytön että saatavien tuottavuushyötyjen lykkääntymistä vuosikymmenen loppupuolelle. Valiokunta pitää tärkeänä, että järjestelmäkehityksessä löydetään jatkossa tasapaino teknologian, tietosuojan ja toiminnan sisällön välille. Ohjelmistokehitystyöhön on ollut vaikea löytää toiminnan sisällön asiantuntijoita, sillä Suomesta puuttuu terveydenhuollon tietoteknologian opetus.

Terveydenhuollon ammattilaisille tarjotut ratkaisut ovat käytännössä vähentäneet potilastyöhön käytettävää aikaa. Esimerkiksi aiemmin lääkäri käytti 15 minuutin vastaanottoajasta kolme minuuttia kirjaamiseen, kun tällä hetkellä 20 minuutin ajasta siihen käytetään jo puolet. Nykyiset terveydenhuollon tietojärjestelmät työllistävät joidenkin laskelmien mukaan päätoimisesti 500—600 lääkäriä. Lääkärit ovat mukana muun muassa tuotekehitystoiminnassa. Tämä määrä

vastaa suunnilleen potilastyöstä puuttuvien lääkäreiden lukumäärää.

Ministeriöllä on lisäksi ollut ongelmia koko hankekokonaisuuden hallinnassa, ja siltä on puuttunut IT-hankeosaamista. KanTa- ja eReseptihankkeen kokonaisuudelta näyttää valiokunnan mielestä puuttuvan vastuullinen omistaja. Sosiaali- ja terveysministeriö ei myöskään ole suhtautunut riittävällä vakavuudella lain asettaman ja eduskunnan vielä erikseen painottaman aikataulun toteuttamiseen.

Suomi oli 1970-luvulla ensimmäisiä maita Euroopassa, joissa otettiin käyttöön terveydenhuollon potilastietojärjestelmiä, ja Suomi oli tuolloin kehityksen kärkimaita. Tanskassa eResepti on ollut käytössä jo 20 vuotta eli saman ajan, kun Suomessa asia on ollut suunnittelun ja erilaisten kokeilujen kohteena. Myös Virossa vastaavat järjestelmät ovat olleet tuotantokäytössä jo vuosia ja hankkeet ovat pysyneet aikataulussa. Terveysarkisto on kansallinen kärkihanke ja investointi, jossa rakennetaan kansallinen terveydenhuollon tietohallinnon infrastruktuuri. Valiokunnan mielestä tässä asiassa Suomessa ei ole mahdollisuutta eikä varaa epäonnistua.

Henkilöstövajeiden vaikutukset sosiaali- ja terveyspalveluihin

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan yhtenä keskeisenä strategisena tavoitteena on toimivien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen. Palvelutavoitteiden toteutumista arvioidessaan sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin ongelmia, jotka ovat vaikeuttaneet tavoitteiden saavuttamista. Henkilöstövoimavaroihin liittyvinä ongelmina nostetaan esiin mm. lääkäri- ja lastentarhanopettajien ja erityislastentarhanopettajien saatavuuden vaikeudet.

Tarkastusvaliokunta selvitti vuonna 2008 valtion ohjauksen vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen. Informaatio-ohjauksen toimivuudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa antamassaan mietinnössä (TrVM 5/2008 vp — M 2/2008 vp) tarkastusvaliokunta toteaa

muun ohella, että pääasiallisena ohjausmuotona käytetyllä informaatio-ohjauksella ei ole saavutettu niitä sosiaali- ja terveyspoliittisia tavoitteita, jotka palvelujen järjestämiselle on asetettu. Palvelutasojen erot kuntien välillä ovat suuria, ja myös alueelliset ja sosiaaliryhmien väliset terveyserot ovat kasvaneet. Mietinnössä vallitsevaa tilannetta ei pidetty perustuslain mukaisena, sillä 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Valtion informaatio-ohjauksen tarkastelussa tehtyjen havaintojen perusteella tarkastusvaliokunta päätti selvittää, onko kunnallisella sosiaali- ja terveydenhuollolla käytettävissään riittävät ja asianmukaiset henkilöstövoimavarat palvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen. Aiheen käsitteilyn tarpeellisuutta korosti vielä se, että henkilöstöpulaa on ilmennyt jo pitkään niin perusterveydenhuollossa, erikoissairaanhoidossa kuin sosiaalihuollossakin.

Henkilöstövajeet

Henkilöstövajeita on selvitetty kyselytutkimuksilla. Vajeeksi on määriteltä kokonaan hoitamatta olevien tehtävien osuus kaikista tehtävistä. Vuosia 2007—2009 koskevien selvitysten mukaan terveyskeskuslääkärin vakansseista oli kokonaan hoitamatta 9,7 % vuonna 2007, 11 % vuonna 2008 ja 6,8 % vuonna 2009. Ostopalveluina terveyskeskuslääkärin vakansseista hoidettiin 7,7 % — 6,2 % samana ajanjaksona. Ostopalvelujen käytössä tapahtui täten pientä laskua. Terveyskeskuslääkärin tehtäviä ulkoistettiin 3,1 % vuonna 2007, 4,7 % vuonna 2008 ja 7,1 % vuonna 2009. Tehtävien ulkoistaminen on siis kaksinkertaistunut tarkasteltavana ajanjaksona. Terveyskeskusten hammaslääkärivaje vuokratyövoima mukaan lukien oli puolestaan 16 %.

Erikoissairaanhoidossa vajeet olivat 8,5 % vuonna 2007, 9,3 % vuonna 2008 ja 7,5 % vuonna 2009. Vaje vaihtelee erikoisaloittain ja on suurin psykiatrian aloilla (psykiatria, lasten- ja nuorisopsykiatria), yhteensä 159 virkaa; lastenpsykiatrian vaje oli jopa 24 %.

Myös muissa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmissä on esiintynyt henkilöstövajei-

ta. Suurimpia vajeet ovat olleet seuraavissa ammattiryhmissä vuonna 2008: erityislastentarhanopettaja 17,9 %, sosiaalityöntekijä/erityissosiaalityöntekijä 11,8 %, sosiaaliohjaaja 9,3 %, psykologi 7,9 %, puheterapeutti 7,5 %, johtava sosiaalityöntekijä 6,4 %, lastentarhanopettaja 5,6 % ja koulukuraattori 5,2 %.

Lääkärivaje kehittyi 1990-luvulla, ja aloituspaikkojen määrä oli alimmillaan 352 vuonna 1994. Myös kansantalouden vaihtelut ovat vaikuttaneet merkittävästi lääkärivajeiden suuruuteen. Nousukausien aikana vajeet ovat olleet suurimmillaan, ja taantumavuosina vajeet ovat pienentyneet.

Julkisen sektorin lääkärivajeita aiheuttavat koulutusmäärien lisäksi monet muutkin tekijät. Keskeisimpiä tekijöitä ovat: osa-aikatyö on lisääntynyt, terveyspalvelujen kysyntä on kasvanut voimakkaasti mm. väestön ikääntymisen vuoksi, yhä vaikeampia sairauksia voidaan nykyään hoitaa, julkisen sektorin työpaikkojen vetovoima on laskenut, lääkärikunnan naisistumisen vuoksi perhevapaiden käyttö on lisääntynyt ja lääkärit kokevat oman työn hallinnan liian vähäiseksi. Hakeutumista julkiselle sektorille heikentävät myös puutteet toiminnan johtamisessa ja organisoinnissa sekä runsas hallinnollinen työ. Lääkäreiden työn tuottavuutta ja varsinaisen potilastyön määrää laskee lisäksi se, että arvioiden mukaan tietojärjestelmätehtävät työllistävät päätoimisesti noin 500—600 lääkärinä.

Hammaslääkärivajeen syntymiseen ovat eniten vaikuttaneet koulutusmäärät. Valmistuneiden hammaslääkäreiden määrää vähentää myös hammaslääkärikoulutuksen heikko läpäisevyys. Merkittävä osa hammaslääketieteen opiskelijoista lopettaa opintonsa tai siirtyy esimerkiksi lääketieteen opintoihin. Toinen merkittävä tekijä on hammaslääkäreiden runsas eläköityminen. Vuosittain on siirtynyt eläkkeelle runsaat 50 hammaslääkärinä enemmän kuin mitä koulutuksesta on valmistunut. Toisaalta hammaslääkäripalvelujen kysyntä on kasvanut, koska lainsäädännöllä julkiseen hammashoitoon oikeutetun väestön määrä on lisääntynyt. Osa-aikaisuuden merkittävä lisäys on myös osaltaan pienentänyt työvoiman kokonaismäärää. Terveyskeskuksis-

sa hammaslääkäreistä joka neljäs työskentelee osa-aikaisena.

Muun terveydenhuoltohenkilöstön saatavuutta heikentäviä ja siten myös henkilöstövajeita lisääviä syitä löytyy huonosta henkilöstöpolitiikasta ja puutteellisesta johtamisesta. Määräaikaiset työsuhteet, valta ja vastuusuhteiden epäselvyydet sekä huono työn organisointi ja työnjako ovat tekijöitä, jotka huonontavat henkilöstön työviihtyvyyttä ja työhön sitoutumista.

Sosiaalityöntekijöitä on koulutettu viimeisten kymmenen vuoden aikana liian vähän eläkkeelle siirtyvien työntekijöiden korvaamiseksi. Lisäksi työtilannetta vaikeuttaa se, että uudistunut lainsäädäntö on lisännyt sosiaalityöntekijöiden tehtäväaluetta. Sosiaalityöntekijöiden työ on koettu tutkimusten mukaan psyykkisesti raskaaksi ja kuormittavaksi, ja se on huonosti palkattua. Työn pakkotahtisuus ja raskaat asiakassuhteet ovat kuormittavia.

Vanhustenhuollon henkilöstön riittävyys on vakava ongelma, ja tilanne tulee väestön ikääntymisen myötä entisestään heikkenemään. Vanhustenhuollon henkilöstön piirissä koetaan työtytymättömyyttä, rasittuneisuutta ja vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyttä. Työ on fyysisesti ja psyykkisesti kuormittavaa ja heikosti palkattua. Henkilöstö on alalla keskimääräistä ikääntyneempää, ja erityisesti tuki- ja liikuntaelinsyistä

myönnettyt sairauseläkkeet ovat yleisiä. Alalle on suunniteltu laajamittaisia ulkomaisen työvoiman rekrytointeja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöva-jeiden aiheuttamat ongelmat ovat olleet tiedossa jo pitkään. 2000-luvulla on laadittu useita ohjelmia, joilla on pyritty parantamaan terveyskeskusten työnjakoa ja työolosuhteita, vahvistamaan terveyskeskusten vetovoimaisuutta työpaikkana ja tukemaan kuntia pätevän henkilöstön rekrytoinnissa. Ohjelmien konkreettiset vaikutukset ovat jääneet kuitenkin vähäisiksi. Valiokunnan mielestä terveydenhuollon ohjauksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valtioneuvoston vuosille 2008—2011 hyväksymän Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste-ohjelma) tavoitteet terveyskeskusten työpaikkojen vetovoimaisuuden parantamiseksi saavutetaan myös käytännön tasolla.

Terveydenhuollon resurssien pohjoismaista vertailua

Pohjoismaissa julkisen terveydenhuollon rakenteissa on paljon yhteisiä piirteitä, mutta jonkin verran myös eroja. Luotettavimmin voidaan verrata lääkäri- ja hammaslääkärimääriä.

Hoitohenkilöstön määrä/100 000 asukasta eräissä ammattiryhmissä Pohjoismaissa vuonna 2006

	Suomi	Tanska	Norja	Ruotsi
Lääkärit	231	321	379	342
Hammaslääkärit	45	86	89	82
Hammashygienistit	73	22	18	36
Psykologit	37	54	81	53
Sairaanhoitajat	941	977	1 584	1 021
Kätilöt	34	24	51	71
Perushoitajat	700	500	1 619	

Taulukon mukaan Suomen lääkäritiheys on selvästi pienempi kuin muissa Pohjoismaissa.

Muissa Pohjoismaissa lääketieteellisten tiedekuntien opiskelijamääriä on lisätty voimakkaas-

ti, vaikka lääkäritiheys niissä ennen lisäystäkin on ollut suurempi kuin Suomessa. Hammaslääkäritiheys on Suomessa vain hieman yli puolet siitä, mitä se on muissa vertailumaissa. Hammashygienistitiheys on sen sijaan Suomessa selvästi suurin.

Seuraavassa taulukossa tarkastellaan Pohjoismaiden terveydenhuoltomenoja ostovoimapariteettimenetelmällä. Mainitulla menetelmällä saadaan tavanomaista BKT-vertailua luotettavampi kuva menojen reaalisesta kehityksestä.

Pohjoismaiden terveydenhuoltomenot asukasta kohti ostovoimapariteetilla tarkasteltuna, euroa

	1995	2000	2003	2004	2005
Suomi	982	1 180	1 406	1 514	1 602
Ruotsi	1 191	1 562	1 897	1 943	2 006
Norja	1 300	2 118	2 661	2 890	3 000
Tanska	1 257	1 638	1 920	2 043	2 136
Islanti	1 232	1 854	2 179	2 290	2 366
OECD (29 maata)	1 057	1 395	1 738	1 846	1 865

Ostovoiman huomioon ottava tarkastelu osoittaa, että Suomen terveydenhuoltomenot asukasta kohden ovat selkeästi muiden Pohjoismaiden menoja pienemmät. Esimerkiksi Norjan terveydenhuoltomenot ovat lähes kaksi kertaa Suomen menoja suuremmat. Suomen menot ovat myös OECD-maiden keskiarvoa pienemmät. Suomen muita Pohjoismaita alhaisempia terveysmenoja selittää osittain se, että maamme terveydenhuollon henkilöstön palkkataso on alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa.

Suomen lisäksi muidenkin Pohjoismaiden terveydenhuollossa esiintyy henkilöstövajeita. Vajeet ovat kuitenkin pienempiä kuin Suomessa, eivätkä ne aiheuta yhtä paljon ongelmia terveyspalvelujen tuottamisessa.

Palvelujen vuokraus, osto ja ulkoistaminen

Henkilöstövaje on lisännyt kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen ostamista, vuokratyövoiman käyttöä ja palvelujen ulkoistamista. Pelkästään lakisääteisistä tehtävistä selviytyäkseen kunnat ovat joutuneet hankkimaan palveluja yksityiseltä sektorilta. Pääkaupunkiseudun ja suurten kuntien alueilla yksityisten palvelujen osto on voinut parantaa palvelujen saatavuutta, ja näillä alueilla on toimivimmat palvelujen markkinat. Toisaalta suuressa osassa maata koetaan, että so-

siaali- ja terveyspalveluissa vallitsee täysin myyjän markkinat, joka näkyy kohonneissa hinnoissa. Kilpailu ei ole toiminut, eikä kunnilla ole aina riittävää kilpailuosaamista.

Palvelujen ulkoistaminen ja vuokratyövoiman hankinta ovat osoittautuneet usein kalliiksi ratkaisuksi. Aiheesta ei ole tehty kattavia tutkimuksia. Asiantuntija-arvioiden mukaan toimintakokonaisuuden ulkoistaminen on kunnalle edullisempaa kuin vuokralääkäritoiminta, mutta molemmat ovat kunnan omaa järjestämistapaa selvästi kalliimpia. Asiantuntija-arvioiden mukaan vuokralääkärin osto on 30—50 % kunnan virkasuhteista toimintaa kalliimpaa. Vuokralääkäri saattaa maksaa kunnalle jopa 1 400 euroa/päivä ja 16 000 euroa/kuukausi. Yksittäisen vuokralääkärin kustannus on joissakin ääritapauksissa jopa 4—5 kertaa kalliimpaa, kun pakotilanteen edessä joudutaan hankkimaan lyhytaikaista hätätyön tyyppistä palvelua.

Kokematon vuokralääkäri lähettää potilaita herkästi jatkotutkimuksiin ja erikoissairaanhoidon, mikä kasvattaa kunnan terveydenhuollon kustannuksia ja on myös potilaiden kannalta epätarkoituksenmukaista. Valiokunnan mielestä kustannuskehitys on varsin huolestuttavaa, sillä vuokrauksen ja ulkoistamisen aiheuttamia lisäkustannuksia joutuvat maksamaan usein pienet,

heikossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat. Vallitseva kansantalouden taantuma tulee vielä heikentämään kunnallistalouden tilaa, jolloin lisääntyvistä kustannuksista selviäminen tulee olemaan entistä vaikeampaa. Terveysterveys- ja terveydenhuollon nykyinen kehityssuunta henkilöstö- ja järeineen siirtää kansalaisia yksityisten palvelujen käyttäjiksi ja murentaa kansalaisten arvostaman julkisen terveydenhuollon perustaa. Eniten tästä kehityksestä kärsii heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa oleva väestö.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus kehittää yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista ja aikaansaatu tulosten raportointia esimerkiksi ympäristöministeriön käyttämän arviointimallin pohjalta. Tavoitteet eduskunnan budjettivaltaa ja päätöksentekoa palvelevasta tilinpäätöskoko-

naisuudesta ovat yhteiskunnallisten vaikuttavuustietojen osalta joiltakin osin jääneet toteutumatta.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi verotukiselvityksen tuloksista eduskunnalle mahdollisimman pian ja sisällyttää selvityksen keskeiset johtopäätökset myös seuraavaan tilinpäätöskertomukseen.

3. Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee selvityksen ja vertaa julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kustannuksia ja kokonaistaloudellisia hyötyjä kuntien omana toimintana, ostopalveluna ja ulkoistettuna palveluna.

5. Eduskunta edellyttää, että hallitus raportoi kannanoton kohdissa 1–4 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

Petri Salo /kok
Kari Uotila /vas
Pekka Vilkuna /kesk
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.