

## VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/2004 vp

### Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä kesäkuuta 2004 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003 (K 10/2004 vp).

##### *Jaostovalmistelu*

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa, jolle muilla jaostoilla on ollut mahdollisuus antaa lausuntonsa.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä on ollut kuultavana

- finanssineuvos Immo Pohjola, valtiovarainministeriö.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Vesa Koivunen ja ylitarkastaja Juha Niemelä, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- suunnittelupäällikkö Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- controller Tuomas Pöysti ja hallitussihteeri Kari Peltonen, valtiovarainministeriö
- henkilöstöjohtaja Kira Ukkonen ja professori Juhani Keinonen, Helsingin yliopisto
- hallintojohtaja Esa Luomala, Teknillinen korkeakoulu
- projektipäällikkö Olli Seppänen, Tilastokeskus
- henkilöstöjohtaja Risto Suominen ja hallituksen jäsen, tutkija Anu Vaari, VTT
- tutkimusjohtaja Petri Uusikylä, Net Effect Oy
- asiamies Esa Eriksson, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- neuvottelupäällikkö Seppo Väänänen, Palkansaajajärjestö Pardia ry
- talous- ja sosiaalipoliittinen sihteeri Ilkka Alava ja lakimies Heikki Sipiläinen, Valtion yhteisjärjestö VTY ry.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **Julkisten palvelujen tuottavuus**

Kertomuksessa todetaan, että julkisen palvelutuotannon tuottavuus parantui viime vuosikym-

menen loppupuolelle saakka, joskin melko hitaasti. Sen sijaan 1990-luvun viimeisinä vuosina ja 2000-luvun alkuvuosina on tuottavuus Suomessa heikentynyt. Kuntien ja kuntayhtymien tuotokset ovat tilastojen mukaan vii-

me vuosina heikentyneet erityisesti koulutus- ja sosiaalipalveluissa.

Kuten kertomuksestakin käy ilmi, valtion yksiköiden tuottavuusmuutokset voivat olla suuriakin verrattuna edelliseen vuoteen ja yleensäkin lyhyemmällä aikavälillä. Suurtenkin muutosten taustalla on yleensä jokin looginen selitys, kuten esimerkiksi se, että toiminnan tuotokset ja panokset eivät aina kohdistu samalle vuodelle.

Julkisten palvelujen tuottavuuden mittaaminen on ylipäätänsäkin todettu ongelmalliseksi. Esimerkiksi vanhuspalvelujen tuottavuuden lasku saattaa johtua ainakin osittain siitä, että palvelulaitoksiin on tullut entistä huonokuntoisempia asiakkaita. Myöskään ennalta ehkäisevien toimenpiteiden lisääntyminen ei näy samalla tavalla tuottavuustilastoissa. Valiokunta pitää mahdollisena, että myös eräille sektoreille laman jälkeen suunnatut lisäresurssit saattavat näkyä tuottavuuden heikkenemisenä. Makrotason tuottavuuslaskelmiin täytyy ylipäätänsäkin suhtautua kriittisesti.

Valiokunta katsoo, että tuottavuus saattaa antaa väärän kuvan kehityksestä, ellei samanaikaisesti mitata palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Kun laatuindikaattorit eivät ole laskelmissa mukana, parantuva laatu voi jopa heikentää laskennallista tuottavuutta. Toisaalta valiokunta tiedostaa laadun mittaamiseen liittyvät vaikeudet.

Tilastokeskuksessa on saadun selvityksen mukaan vuodesta 1996 kehitetty julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamista. Jo pelkkä kattavuus tilastoinnissa on parantunut 1990-luvun puolivälin alle 40 prosentista vuoden 2003 laskelmien 69,5 prosenttiin. Myös Tilastokeskus on todennut, että palvelujen tuotosten määrittäminen on vaikeaa eikä tuotosta sellaisenaan voi mitata fyysisin määrämitiesin.

Kertomusvuonna hallitus käynnisti tuottavuusohjelman, jonka kautta tehostetaan koko julkisen sektorin toimintaa. Julkisen hallinnon ja palvelujen saatavuuden, laadun, tuottavuuden ja tehokkuuden lisääminen sisältyy myös nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan. Ministeriöt sisällyttävät hallinnonalan tuottavuusohjelmissa

todettavat keskeiset tuottavuuden kehittämistavoitteet ja -toimenpiteet toiminta- ja taloussuunnitelmiin ja kehusehdotuksiin vuosille 2006—2009. Myös valtiontalouden kehyspäätökseen ja peruspalveluohjelmaan on sisällytetty valtionosuuksin rahoitettavien peruspalvelujen tuottavuuden parantamiseen tähtääviä periaatteita ja toimenpiteitä. Tuottavuushyödyn kohdentamisesta on tarkoitus sopia osana kehys- ja budjettiprosessia.

Valtiovarainvaliokunta pitää julkisten palvelujen tuottavuuden kehittämiseen tähtääviä pyrkimyksiä kannatettavina. Valtion ja kuntien henkilöstön lisääntyvä eläkkeelle siirtyminen osaltaan suorastaan edellyttää tätä. Toisaalta se tekee myös mahdolliseksi toteuttaa laajojakin tuottavuutta lisääviä toiminnallisia uudistuksia. Hyvät työolosuhteet ovat osa toimenpidekokonaisuutta, jolla parannetaan työmotivaatiota ja tätä kautta myös tuottavuutta. Eri hallinnonalojen tuottavuusohjelmiin on välttämätöntä sisällyttää erillinen henkilöstövoimavarojen kehittämissuunnitelma. Suunnitelman laadinnassa mahdollisimman laaja ja avoin yhteistoiminta henkilöstön kanssa on edellytys toimenpiteiden onnistumiselle.

Tämän ohella valiokunta näkee tarpeelliseksi kehittää edelleen tuottavuustilastointia ja tuottavuusindikaattoreita siten, että ne tähänastista paremmin mittaavat todellista tuottavuuden kehitystä. Tilinpäätösuudistus tarjoaa tälle työlle sopivan viitekehyksen. Tuottavuusindikaattoreiden on nykyistä paremmin otettava huomioon myös palveluiden laatu ja toimenpiteiden vaikuttavuus. Tuottavuustilastoja tulkittaessa päähuomio on syytä kiinnittää pitkän aikavälin muutoksiin satunnaisten heilahtelujen asemesta.

### **Määräaikaiset palvelussuhteet**

Valtiovarainvaliokunta on tilakertomusten yhteydessä jo aiemminkin kiinnittänyt huomiota valtion henkilöstön tilaan ja palvelussuhteiden laatuun. Erityisesti vuoden 2002 tilakertomuksesta antamassaan mietinnössä VaVM 22/2003 vp valiokunta käsitteli ongelmaa, joka

aiheutuu määräaikaisten palvelussuhteiden huomattavasta osuudesta henkilöstössä.

Erityisen huomion kiinnittäminen valtion henkilöstöpolitiikkaan on tärkeää jo pelkästään sen vuoksi, että henkilöstön ikääntyminen ja ns. luonnollinen poistuma kiihtyy lähivuosina. Valtiotyönantajan on kyettävä paitsi huolehtimaan ikääntyvästä henkilöstöstään myös rekrytoimaan yhä kiristyviltä työmarkkinoilta pätevää henkilöstöä eläkkeelle siirtyvien tilalle.

Tämänkertaisen tilakertomuksen mukaan varsinaisia määräaikaista eli henkilöitä, joilla ei ole valtiolla taustavirkkaa tai -tehtävää, oli vuonna 2003 henkilöstöstä 24,5 prosenttia eli saman verran kuin edellisellä vuonna. Naisista määräaikaistena työskenteli 26,4 prosenttia eli hieman enemmän kuin miehistä (22,7 %).

Valiokunta toteaa, että vertailua edelliseen vuoteen vaikeuttaa jossakin määrin se, että esittämistapa kertomuksessa on muuttunut. Tämänkertaisen kertomuksen liitteestä kuitenkin ilmenee, että varsinaisten määräaikaisten, joilla ei ole taustavirkkaa tai -tehtävää, osuus valtion henkilöstöstä on koko ajan hiljalleen kasvanut vuodesta 1999 lähtien.

Erityisen huomattava määräaikaisten palvelussuhteiden osuus on yliopistosektorilla, jolla se on lähes 60 prosenttia. Valiokunnalle annettujen selvitysten mukaan tämä johtuu ennen muuta ulkopuolisten rahoituslähteiden käytöstä. Ulkopuolinen rahoitus liittyy usein projektiluonteiseen työskentelyyn. Jotkut yliopistot perustelevat määräaikaisten suurta määrää suuntautumisellaan voimakkaasti tohtorikoulutukseen. Joissakin yliopistoissa myös perusopiskelijoiden työllistyminen opiskelua tukevissa tehtävissä kasvattaa määräaikaisten palvelussuhteiden määrää.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä antoi valtion määräaikaista palvelussuhteita koskevan raporttinsa vuoden 2003 keväällä. Sen perusteella valtiovarainministeriö lähetti lokaussa 2003 virastoille kirjeen, jossa selkeytettiin määräaikaisten palvelussuhteiden tulkintaa ja esitettiin tiettyjä toimenpiteitä. Tavoitteena oli määräaikaisten määrän vähentäminen. Virastojen tuli laatia virasto- ja/tai hallinnonala-

kohtainen toimenpidesuunnitelma määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseksi vuoden 2003 loppuun mennessä. Kaikkien määräaikaisten palvelussuhteiden osalta tarkastelu tuli tehdä viraston toiminnan suunnitteluun liittyen kuluvan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuoden 2004 huhtikuun loppuun mennessä oli virastoissa vakainaistettu yli 1 500 tehtävää, mistä yliopistojen osuus oli alle 500. Lisäksi tässä yhteydessä selvitettiin sitä, miltä osin oli jo olemassa päätöksiä vakainaistaa tehtäviä lähitulevaisuudessa. Nämä mukaan lukien vakainaistettavien määrä näyttää tässä vaiheessa nousevan hieman yli 2 000 palvelussuhteen. Vuoden 2003 tilakertomuksen laskutavalla tämä tarkoittaisi määräaikaisten osuuden laskemista koko valtion työntekijämäärästä 17—18 prosenttiin.

Valtiovarainvaliokunnan mielestä tilannetta ei voida pitää tämän jälkeenkään mitenkään tyydyttävänä. Määräaikaista henkilöstöä palkataan edelleen pysyväisluonteisiin tehtäviin. Virastotasolla tämä viestii lyhytjänteisestä toiminnasta ja huonosta johtamisesta. Pahimmassa tapauksessa henkilöstön laajamittainen palkkaaminen määräaikaisiin palvelussuhteisiin vie työrauhan ja estää osaamisen kumuloitumista. Yksilötasolla kyse on ihmisten henkilökohtaisen elämän suunnittelusta ja perusturvasta.

Edellä todettu, valtion määräaikaista palvelussuhteita selvittänyt työryhmä totesi mietinnössään, että rahoitus yksinään ei ole virkamies- tai työsopimuslain mukainen riittävä peruste määräaikaistelle palvelussuhteelle. Myöskään toiminnan organisoiminen projektiluonteiseksi ei ole peruste määräaikaistelle palvelussuhteelle.

Vuodentakaisessa mietinnössään tilaker- tomuksesta valtiovarainvaliokunta yhtyi työryhmän näkemykseen, että nimittäminen on syytä tehdä koko projektin tms. työn luonteen perusteen ajaksi eikä sitä tule jaksottaa ainoastaan esimerkiksi vuodeksi kerrallaan tarkoitukseen saatavan rahoituksen mukaisesti. Ulkopuolinen rahoitus ei valiokunnan mielestä oikeuta käyttämään määräaikaista virka- tai työsuhdetta, jos kysymys on pysyväisluonteisesta tehtävästä. Myöskään toiminnan organisoiminen projektimuo-

toiseksi ei sinällään oikeuta määräaikaisten käyttöön. Valiokunta katsoo, että hallituksen tulee edelleen tehostaa toimenpiteitä määräaikaisten palvelussuhteiden osuuden vähentämiseksi valtionhallinnossa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi eräissä tutkimuslaitoksissa toteutetut uudet käytänteet ovat jo laskeneet määräaikaisten palvelussuhteiden määrää. Näissä uudet toimihenkilöt otetaan toistaiseksi voimassa olevaan palvelussuhteeseen, ellei määräaikaiselle virka- tai työsuhteelle ole perusteltua syytä. Tehokkaalla henkilöstösuunnittelulla tavoitellaan tilannetta, jossa määräaikaisten palvelussuhteiden tarve olisi mahdollisimman vähäistä ja vain perustellusta syystä johtuvaa. Näitä parhaita käytäntöjä hyödyntämällä ja välittämällä niistä tietoa voidaan virastoja ohjata parempaan henkilöstöpolitiikkaan myös tällä osa-alueella. Yliopistosektorilla tilanteen selkeä parantaminen edellyttäne rahoitusrakenteen muuttamista perusrahoituksen lisäämisen suuntaan.

#### **Tuloksellisuusraportointi eduskunnalle**

Valtiovarainvaliokunta on tilakertomusten yhteydessä jo useina vuosina tarkastellut hallituksen tuloksellisuusraportointia eduskunnalle. Tulosohjauksen keskeisin asiakirja on valtion talousarvio. Talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetään hallitusohjelmasta johdetut hallinnonaloittaiset tulostavoitteet ja luku-perusteluissa virasto- ja laitoskohtaiset tulostavoitteet budjetoitavuodelle. Virastot raportoivat budjettivuoden tavoitteiden toteutumisesta tiliviraston toimintakertomuksessa ja ministeriöt hallinnonalansa toimintakertomuksessa sekä hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta.

Vuodontakaisessa mietinnössään VaVM 22/2003 vp valtiovarainvaliokunta totesi tuloksellisuuden raportoinnin tilakertomuksessa selvästi kehittyneen aikaisempaan verrattuna, mutta olevan edelleen epäyhtenäistä. Myös raportoinnin syvyys vaihtelee hallinnonaloittain. Valiokunta toteaa, että vuoden 2003 tilakertomuksessa entistä useammat hallinnonalat ovat ot-

taneet esitetyn kritiikin huomioon ja selvästi parantaneet tuloksellisuusraportointiaan.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on arvioinut erillisissä tarkastuskertomuksissaan oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tuloksellisuusraportointia eduskunnalle vuodelta 2003. Juuri valmistuneessa tarkastuskertomuksessa VTV on vielä kuvannut valtion liikelaitoksia koskevaa tuloksellisuusraportointia. Näissä tarkastuksissa tehdyt havainnot ovat hyvin samansuuntaisia ja tukevat myös valtiovarainvaliokunnan aiemmissä yhteyksissä esittämiä kannanottoja.

Yleisesti ottaen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta ei anna lukijalle kovinkaan selkeää kuvaa siitä, miten tuloksellisesti — vaikuttavasti, taloudellisesti ja tehokkaasti — ministeriöt ovat toimineet. Tuloksellisuuden osatekijöistä indikaattoreita on esitetty useimmiten vain taloudellisuudelle. Myöskään alustavan ja lopullisen tavoitteen mahdollisesta eroavuudesta ei ole raportoitu. Useimmilla hallinnonaloilla ei edelleenkään toimenpiteitä ole priorisoitu strategisten painotusten tai hallituksen hankesalkun painotusten mukaisesti. Valtiovarainvaliokunta pitää aikaisempaaakin tarpeellisempänä, että saavutettuja tuloksia jatkossa verrattaisiin systemaattisemmin sekä hallitusohjelmaan että ministeriöiden tavoitteisiin.

Valiokunta pitää positiivisena, että entistä useamman hallinnonalan tuloksellisuusraportoinnissa on esitetty vastaavat tavoitteet aiempaa selkeämmin, jolloin niitä ei tarvitse hakea talousarviosta erikseen. Siten VTV:n havainto, että liikelaitosten taloudellisten tietojen esittäminen on parantunut sekä talousarvioesityksessä että kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta, pätee yleisemminkin. Tunnusluvut esittää useammalta vuodelta, mikä mahdollistaa kehityksen seurannan pidemmällä aikavälillä. Ongelmana valiokunta pitää sitä, että useille vaikuttavuustavoitteille vuosittainen raportointiväli on liian lyhyt. Valiokunta yhtyykin VTV:n (oikeusministeriön tuloksellisuusraportoinnin tarkastelun yhteydessä esittämään) kantaan, että tärkeimpien uusien lakien vaikutuksia tulisi sel-

vittää tilakertomuksessa esimerkiksi 3—5 vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Valiokunta panee myönteisenä myös merkille jo tehdyn kehitystyön talousarvioesityksen sisällössä. Tavoiteasetanta esityksessä on selkeästi parantunut. Silti esimerkiksi talousarvioesityksen päätösosaan kirjatut liikelaitosten palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet eivät vielä nykyisellään täytä riittävästi keskeisyyden, konkreettisuuden, mitattavuuden eivätkä seurannan vaatimuksia, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut. Valtiovarainvaliokunta odottaakin myönteisen kehityksen edelleen jatkuvan sekä talousarvioesityksen että jälkikäiteisten kertomusten osalta siirryttäessä jatkossa tilinpäätösraportointiin. Kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003 on jo askel tilinpäätösraportoinnin suuntaan.

#### **Tilimuistutuskertomus**

Valtiovarainvaliokunnalla ei ole tässä vaiheessa huomautettavaa tilimuistutuskertomuksessa esitettyjen toimenpiteiden johdosta. Valiokunta käyttää tässä kertomuksessa esitettyjä tietoja taustana ennen muuta budjettimietintöä laatiesaan.

#### **Talousarviolausumat**

Hallituksen vastaukset eduskunnan talousarviolausumiin on valtiovarainvaliokunnan vuoden 2003 talousarvioesityksestä HE 132/2002 vp an-

taman mietinnön osalta esitetty ensimmäistä kertaa tilakertomuksessa.

Valiokunta katsoo, että seuraavien lausumien johdosta suoritettut, kertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi:

- *Neuvottelukunnan perustaminen*
- *Sairaalakoulujen toimintaedellytysten ja rahoituksellisen aseman selvittäminen*
- *Kansalaisopistojen valtioneosuusjärjestelmän uudistaminen*
- *Eräät tiehankkeet*
- *Eräiden rataosuuksien kunnostaminen*
- *Säännöllisen lentoliikenteen turvaaminen*
- *Pohjanmaan säätutka*
- *VTT:n lisärahoitus*
- *Kuljetustuen määräytymisperuste*
- *Partisaani-iskujen aiheuttamien vammojen korvaaminen*
- *Työllistämistukimäärärahojen käytön tehostaminen ja alueellisen päätäntävällän lisääminen*
- *Yksirunkoiset öljytankkerit*

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

*että eduskunta päättää lähettää tämän mietinnön siihen liittyvine muistutuksineen ja ehdotuksineen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin valiokunnan mietinnössä esille ottamat asiat antavat aiheita.*

**VaVM 22/2004 vp — K 10/2004 vp**

Helsingissä 29 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Markku Rossi /kesk
vpj.	Matti Ahde /sd	Matti Saarinen /sd
jäs.	Christina Gestrin /r	Kimmo Sasi /kok
	Jyri Häkämies /kok	Irja Tulonen /kok
	Kyösti Karjula /kesk	Jukka Vihriälä /kesk
	Mika Lintilä /kesk	vjäs. Mikko Kuoppa /vas
	Pekka Nousiainen /kesk	Tuija Nurmi /kok
	Iivo Polvi /vas	Sari Sarkomaa /kok.

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyssä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja  
valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen  
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.