

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2010 rd

Statens bokslutsberättelse för 2009

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2009 och statens bokslutsberättelse

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 juni 2010 Statens bokslutsberättelse för 2009 (B 11/2010 rd) och Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2009 och statens bokslutsberättelse (K 13/2010 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FiUU 3/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsrådets controller Soili Vasikainen, Statsrådets controller -verksamhet
- överdirektör Tuomas Sukselainen, statens it-direktör Yrjö Benson, regeringsråd Miliza Vasiljeff, konsultativ tjänsteman Tomi Hytönen, konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansråd Rainer Alanen, finansråd Heikki Solttila, finanssekreterare Pauliina Pekonen och budgetsekreterare Niko Ijäs, finansministeriet
- generaldirektör Tuomas Pöysti, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen, ledande förvaltningsrevisor Heidi Silvennoinen, ledande förvaltningsrevisor Min-

- na Tiili och ledande förvaltningsrevisor Tomi Voutilainen, Statens revisionsverk, riksdagen
- polisdirektör Pentti Saira, inrikesministeriet, polisavdelningen
- medicinalråd Minna Kaila, utvecklingschef Anne Kallio, konsultativ tjänsteman Pirjo Sarvimäki och specialmedarbetare Teemupekka Virtanen, social- och hälsovårdsministeriet
- kanslichef Hannele Pokka, ekonomidirektör Oili Hintsala och överinspektör Kimmo Takamaa, miljöministeriet
- förvaltningsöverläkare Päivi Koivuranta-Vaara, Finlands Kommunförbund
- direktör Jyrki Linna, Tullstyrelsen
- planeringschef Marina Lindgren och avdelningschef Markku Suominen, Folkpensionsanstalten
- forskningschef Markus Lahtinen, Pellervo ekonomiska forskning PTT
- hälsopolitisk expertläkare Mikko Nenonen, Finlands Läkarförbund
- länsläkare Jari Vepsäläinen, Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- direktör, basservice, rättsskydd och tillstånd Kirsi Paasikoski, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland
- enhetschef Anna-Mari Aalto och utvecklingschef Lauri Vuorenkoski, Institutet för hälsa och välfärd

- dekanus Juha Kinnunen, Itä-Suomen Yliopisto.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- undervisningsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- länsstyrelsen i Södra Finlands län
- länsstyrelsen i Östra Finlands län
- länsstyrelsen i Uleåborgs län
- länsstyrelsen i Lapplands län
- länsstyrelsen i Västra Finlands län
- Finlands Kommunförbund
- Kommunala arbetsmarknadsverket KA
- Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- Institutet för hälsa och välfärd

- Hälso- och socialvårdens fackorganisation Tehy
- Finlands Läkarförbund
- Finlands Tandläkarförbund ry.

Samband med andra handlingar

Revisionsutskottet beslutade vid sitt möte den 2 juni 2010 att ärendena B 11/2010 rd Statens bokslutsberättelse för 2009 rd och B 13/2010 rd Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2009 och statens bokslutsberättelse ska behandlas tillsammans med ärende TRO 8/2009 rd Henkilöstövaje sosiaali- ja terveydenhuollossa (Personalunderskottet inom social- och hälsovården).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bokslutsberättelserna och hur budgetbestämmelserna har följts

I 17 § 1 mom. i lagen om statsbudgeten föreskrivs det att regeringen för varje finansår före utgången av juni året därefter ska överlämna statens bokslutsberättelse till riksdagen så som den berättelse om skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten som föreskrivs i 46 § i grundlagen. Det är viktigt att riksdagen utifrån den bokslutsinformation den får tillgång till kan styra budgetberedningen inför nästa år, anser revisionsutskottet. Därför har riksdagen krävt att berättelsen tidigareläggs med två månader, alltså att den lämnas inom april.

Enligt 17 § 2 mom. i lagen om statsbudgeten ska bokslutsberättelsen innefatta statsbokslutet och andra nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av de samhälleliga verkningarna av statens verksamhet och resultatet av verksamheten, liksom även de viktigaste uppgifterna om utvecklingen av de sam-

hälleliga verkningarna och resultatet av verksamheten inom ministeriernas ansvarsområden. I bokslutsberättelsen tas dessutom in resultat- och balansräkningarna för statliga affärsverk samt intäkts- och kostnadskalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder ut- anför budgeten, liksom även uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen av dessa.

Den svenska versionen av bokslutsberättelsen (del I—III) omfattar 562 sidor. Del I ser på samhälleliga effekterna av statsfinanserna och regeringens åtgärder. Där ingår också regeringens svar med anledning av riksdagens budgetut- talanden, revisionsanmärkningsberättelsen och utlåtandet från kontrollern (styrekonomen) vid statsrådet om huruvida uppgifterna i bokslutsbe- rättelsen är riktiga och tillräckliga. I del II redovisas resultaten inom ministeriernas ansvarsom- råden och i del III bokslutskalkylerna.

Syftet med kontrollernas utvärderings- och be- kräftelseutlåtande är att säkerställa för regering- en att statens bokslutsberättelse ger riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om statens intäkter och kostnader, ekono-

miska situation, de samhälleliga effekterna och det operativa resultatet (kravet på rättvisande bild).

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2009 och statens bokslutsberättelse är i sin tur en granskningsrapport från en utomstående revisor som granskar om uppgifterna i regeringens statsfinansiella berättelse är rättvisande. Den omfattar 36 sidor. I överensstämmelse med god förvaltningssed har riksdagen också tillgång till berättelsen från den utomstående revisorn när den behandlar bokslutsberättelsen.

Revisionsverket gör följande iakttagelse om revisionen: att "ett anslag i underindelningen av ett förslagsanslag som ingår i statsbudgetens utfallskalkyl har överskridits vid punkt 29.10.30 (i enlighet med 43 § i finansieringslagen beviljade statsunderstöd för undervisning på samiska och i samiska EK högst 184 582,00 euro). En post som beslutats av riksdagen får inte överskridas även om den har budgeterats som förslagsanslag. Anslaget på moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt, förslagsanslag) har överskridits med 677 738,00 euro. För anslagsöverskridningen fanns inte sådant medgivande som avses i 7 § 2 momentet i lagen om statsbudgeten. Enligt budgetens utfallskalkyl har ett överfört anslag överskridits på moment 33.01.03 (Omkostnader för besvärnsnämnden för social trygghet, reservationsanslag 2 år, överskridning 77 320,22 euro). Enligt 85 § 1 momentet i grundlagen och 7 a § 3 momentet i lagen om statsbudgeten får reservationsanslag inte överskridas. En i budgetens utfallskalkyl ingående fullmakt på moment 27.10.01 (Försvarsmaktens omkostnader) har överskridits med 1,2 miljoner euro och på moment 31.10.78 (Vissa trafikledsprojekt) med 1,4 miljoner euro. Enligt 10 § i lagen om statsbudgeten får en fullmakt inte överskridas. I uppgifterna om fullmakter som lämnats till Statskontoret för uppgörande av statsbokslutet har vissa brister iakttagits. Därför kan uppgifterna om fullmakter, deras användning och kostnaderna för att använda dem i utfallskalkylen i statsbokslutet inte anses tillförlitliga i alla delar."

Statens bokslutskalkyler har i övriga delar uppgjorts på det sätt som förordningen om statsbudgeten förutsätter. Revisionsverket konstaterar om den interna kontrollen att den i statskoncernen tagen som en helhet inte har ordnats på ett sådant sätt att den uppfyller kraven i lagen om statsbudgeten och tillgodoser principerna om en god förvaltning. Problemet framför andra är att det brister i ansvarsfördelningen mellan statens ämbetsverk och inrättningar och servicecentret för statens finans- och personalförvaltning.

Utskottet anser att den negativa kommentaren om lagligheten är allvarlig och en stor principfråga med tanke på det behöriga verkets ekonomi, även om det inte alltid handlar om någon stor summa.

Förslag om att tidigarelägga bokslutsberättelsen och utveckla systemet med berättelser

Tidsplanen

Under den här rubriken tar revisionsutskottet upp svaret i revisionsanmärkningsberättelsen på riksdagens skrivelse RSk 11/2009 rd. Riksdagen har förutsatt att regeringen lämnar statens bokslutsberättelse till riksdagen senast i april. Med den tidsplanen kan man säkerställa en korrekt behandling för budgetuppföljningsdokumentet i riksdagen, anser utskottet.

Årets bokslutsberättelse anmälades i riksdagen den 26 maj och remissdebatten fördes den 1 juni. Revisionsutskottet har också 2008 och 2009 tagit upp ärendet till föregående behandling. I år var det möjligt att inleda den föregående behandlingen den 18 maj. Fortfarande kan den föregående behandlingen i utskottet inte ses som en permanent lösning, och planerna på tidigareläggning har inte fortskridit på det sätt som riksdagen väntat sig.

Regeringen framhåller i sitt svar att den första bokslutsberättelsen av modernt snitt som gällde året 2004 överlämnades till riksdagen den 23 maj 2005 och att berättelsen i fjol överlämnades den 15 maj. Finansministeriet uppger att beredningstiden har kunnat förkortas främst genom att modifiera och förbättra beredningsprocessen, gallra i arbetsfaser och försöka få den

svenska översättningen klar så fort som möjligt. Ministeriet använder omkring fyra veckor till sin interna behandling och under den tiden granskas texterna och avtalas det om eventuella ändringar med det förvaltningsområde som skrivit texten. I förekommande fall diskuteras det med den föredragande ministern och andra relevanta parter. Det går omkring en vecka till den tekniska granskningen av innehållet, ombrytningen och andra tekniska förberedelser. Ministeriet hävdar att den tekniska processen är effektiv som den nu är.

Berättelseförfarandet

Ministeriet ser en tidigareläggning av dataproduktionsprocesserna som den enda utvägen. Förordningen om statsbudgeten lägger krokben här. Där föreskrivs när de uppgifter som behövs för beredningen av statens bokslutsberättelse ska lämnas in (68 a §) och vad som ska ingå i redogörelsen för verksamhetens resultat (68 b §) och de nyckeltal som ska användas i redogörelsen. Enligt förordningen ska varje ministerium senast den 15 april lämna in sin redogörelse för verksamhetens resultat och senast den 30 april de fastställda boksluten för affärsverken och de statliga fonderna utanför budgeten. Redogörelser för verksamhetens resultat har lämnats in omkring en månad före utsatt tid i förordningen, men de fastställda boksluten för fonder utanför budgeten och affärsverk blir tillgängliga mycket nära den utsatta tiden. Tidsfristerna styr förvaltningarnas och affärsverkens och fondernas ekonomiförvaltning, och därmed kräver större omläggningar av tidsplanen att förordningen om statsbudgeten ändras.

I 68 b § i förordningen om statsbudgeten konstateras det att de samhälleliga verkningarna och verksamhetens effektivitet i mån av möjlighet ska bedömas med hjälp av relevanta nyckeltal. Inte minst bedömningen av de samhälleliga verkningarna har i stor utsträckning byggts på Statistikcentralens och andra statistikmyndigheters data. Ministeriet anser att det med tanke på de samhälleliga verkningarna är viktigt att uppgifterna bygger på systematiskt material som ta-

gits fram enligt nationella och internationella regler.

Att följa standarderna stärker finanscontrollerfunktionens och finansministeriets utvärdering av uppgifternas tillförlitlighet. En arbetsgrupp som tillsatts inom statsrådets kansli 2010 förbereder en sammanslagning av statens bokslutsberättelse och regeringens åtgärdsberättelse. Arbetsgruppen ska också se på vilka ändringar i författningar sammanslagningen kan komma att kräva. I det sammanhanget ska det enligt ministeriet också bedömas vilka författningsändringar som blir nödvändiga om statens bokslutsberättelse tidigareläggs till slutet av april så som riksdagen önskar.

Revisionsutskottet ser positivt på att sammanslagningen nu är under arbete och att man kan emotse nya lösningar redan i höst. Det vill än en gång lyfta fram tidsplanen i det här sammanhanget. Det är också enligt revisionsutskottets åsikt motiverat att bibehålla praxis att fackutskotten lämnar sina utlåtanden om den sammanslagna berättelsen till betänkandeutskottet (GrUB 1/2010 rd — B 1/2009 rd). Den här behandlingsprocessen bidrar till att öka trycket på en tidigareläggning.

Presentationen av de samhälleliga verkningarna

Utskottet vill här framhålla att också den sammanslagna berättelsen behöver förbättras innehållsligt. Riksdagen måste få information om den statsfinansiella situationen, utvecklingen och riskerna och framför allt om dess samhälleliga genomslag. Utöver rapportering av goda resultat behövs det också information om brister och olägenheter i verksamheten och vad de beror på. Vidare behövs det en djupare analys av måluppfyllelsen och kritisk granskning av resultaten.

Enligt kontrollern vid statsrådet är uppgifterna om hur de samhälleliga effektmålen i statsbudgeten för 2009 har uppfyllts tillräckligt heltäckande. Informationsunderlaget och kvaliteten på bedömningen varierar emellertid mellan förvaltningsområdena och i vissa fall också mellan politikområdena inom respektive förvalt-

ningsområden. De samhälleliga effektmålen bör därför mycket tydligare läggas upp med hänsyn dels till att måluppfyllelsen måste kunna följas upp, dels till att förhållandet mellan åtgärderna (resursanvändningen) och resultaten måste gå att beskriva.

Många ekonomiskt viktiga utvecklingstrender i samhällspolitiken kan utläsas ur förvaltningsområdenas effektivitetsöversikter, men det går inte alltid att få en samlad bild utifrån de splittrade uppgifterna. De utvecklingstrender i samhällspolitiken som har de största ekonomiska effekterna måste framträda tydligare. Bland dem framträder i berättelsen åtminstone klimatpolitiken och de demografiska frågorna.

Nivån på uppgifterna om de samhälleliga verkningarna är inte särskilt mycket bättre än de senaste åren och problemen med att presentera uppgifterna är mycket likartade som under tidigare år. Förbättringar har dock skett inom ett förvaltningsområde, miljöministeriet, där de effektmålen och måluppfyllelsen rapporteras klart och tydligt. En kontroll ger vid handen att det dessutom inte förekommer några större sak- eller sifferfel.

Det förekommer fortfarande förenklingar av orsakssambanden och det görs ingen bedömning av vilken roll åtgärderna spelar för måluppfyllelsen och vad som beror på andra faktorer. Negativa saker undanhålls och vissa viktiga fakta nämns inte. I inrikesministeriets avsnitt saknas det till exempel en kritisk analys och tolkning av invandringen och effekterna av samarbetet mellan olika myndigheter. Inte ens nödcentralsver-

ket tas upp trots att justiekanslern har tagit ställning till läget på nödcentralerna.

Ett år är en kort tid för att bedöma hur de samhälleliga effektmålen har utfallit. Det går inte att sammanställa uppgifterna om effekterna på ett rationellt sätt inom samma tid som resten av bokslutet ska sammanställas efter räkenskapsperiodens slut. Det påverkar enligt revisionsverket kvaliteten på rapporteringen och rapporterna kan inte fullt ut utnyttja informationen i studier och utvärderingar för att fördjupa analysen. Det är lätt hänt att den årliga rapporteringen styrs av beskrivningen av nyligen inträffade och förestående händelser och att förändringar på längre sikt inte noteras i redovisningen av effekterna.

Den bärande tanken i rapporteringen från miljöministeriet är att också utomstående läsare bör kunna bilda sig en samlad uppfattning om utfallet av de viktigaste målen, resultaten av åtgärderna och de största verkningarna. Det förenklade sammandraget visar också förvaltningsområdet och ministeriet självt var det fortfarande finns rum för förbättringar i relation till målen.

I en tabell bedömer miljöministeriet hur de samhälleliga effektmålen i statsbudgeten har uppfyllts. Bedömningsskalan är utmärkt, bra, tillfredsställande, någorlunda. Syftet är att skapa en föreställning om utvecklingen har varit positiv eller om åtgärderna behöver effektiviseras. Tabellen valdes som presentationsform av den anledningen att det för varje förvaltningsområde har avsatts ett bestämt antal sidor och det då bara finns begränsade möjligheter att beskriva hur effekterna har utvecklats.

Tabell 179. Samhälleliga verkningar, miljöministeriet.

STATSRÅDETS MÅL	BETYG
Klimatförändringen ska motverkas.	Bra
I Helsingforsområdet ska utbudet på bostadstomter och bostadsproduktionen öka och stadsstrukturen integreras	Tillfredsställande
Energiförbrukningen i byggnader ska minska.	Bra
Läget i Östersjön ska bli bättre och miljöriskerna minska.	Bra
Utarmningen av naturens mångfald ska gå långsammare.	Bra
MILJÖMINISTERIETS MÅL	BETYG
Statsrådets reviderade rikstäckande mål för områdesanvändningen ska genomföras effektivt i landskapens och kommunerna planläggning.	Bra
Kommunernas planläggning, planeringssamarbete och aktiva markpolitik ska i tillräckligt hög grad främja bostadsproduktionen.	Tillfredsställande
Styrningen av byggandet ska i synnerhet stödja energieffektiviteten i byggnadsbeståndet och höja lönsamheten.	Tillfredsställande
I planeringen av samhällena och byggandet måste man räkna med extrema väderförhållanden och risker på grund av klimatförändringen.	Tillfredsställande
Fastighetsägarna ska vara tillräckligt förberedda på kommande reparationsåtgärder.	Tillfredsställande
Den långvariga bostadslösheten ska minska.	Bra
Förorterna är attraktiva bostadsområden.	Tillfredsställande
Tillväxtcentra ska ha tillräckligt stort utbud på hyres- och ägarbostäder och bostadspriserna ökar i skälighetsakt.	Tillfredsställande
Åtgärderna i programmet för biodiversitet i skogarna i södra Finland 2008—2016 säkerställer skyddet av naturtyper med skog och skogsarter. De frivilliga skyddsåtgärderna utvidgas till hela södra Finland. De skyddade områdena ska bli mer sammanhängande.	Bra
Förekomsten av de farligaste kemikalierna och partiklarna i miljön och exponeringen för dem ska minska gradvis.	Bra
Näringsbelastningen på Östersjön och insjöarna ska minska och risken för förorening av viktiga grundvattenförekomster ska minska.	Bra
Ökningen i kommunalt avfall ska gå långsammare och minska, återvinningen av avfall ska bli effektivare och deponiavfallet minska.	Tillfredsställande

Också miljöministeriet har sett att det inte är lätt att beskriva sambandet mellan åtgärder (resursanvändning) och effekter i den årliga rapporteringen. Inom till exempel klimatpolitiken finns det en lång rad nationella och internationella aktörer utöver miljöministeriet. Det går praktiskt taget inte att bilda sig en uppfattning av hur en aktör eller en bit har påverkat, och det är ofta inte rationellt för helheten. I frågor som är en aning mer omfattande krävs det vanligen utredningar och bedömningar.

I sitt avsnitt rapporterar ministeriet positiva resultat och utvecklingstrender, i bl.a. klimatpolitiken, vattenstatus och vattenvården, stimulansåtgärderna inom byggsektorn, beredskapen för oljebekämpning, återvinning av avfall, naturvårdsprogram och skogsprogrammet Metso.

Men ministerier lyfter också fram brister och långsam utveckling i till exempel genomförandet av strategin för en hållbar utveckling, kommun- och servicestrukturreformen, bostadsproduktionen i Helsingforsområdet, belastningen på Östersjön, verkställigheten av förordningen om avlopp i glesbygden, åtgärderna för att stoppa utarmningen av biodiversiteten och det eftersatta underhållet.

Miljöministeriet har en praktisk inställning till de samhälleliga verkningarna och det är ett bra sätt att rapportera resultatet. Samma metod bör införas inom de övriga förvaltningsområdena, anser utskottet.

Det svårt att bilda sig en samlad uppfattning av de samhälleliga verkningarna av den statliga verksamheten och hur den har utvecklats utifrån bokslutsberättelsen. Forsknings- och utvärderingsresultat har ingen större betydelse för beslutsfattandet inom förvaltningsområdena, regeringen eller riksdagen. De mål som satts upp för reformen av räkenskapsskyldigheten och varit tänkta att stödja riksdagens budgetmakt och beslutsfattande har inte uppfyllts, påpekar utskottet.

Rapporteringen om den ekonomiska politiken och finanspolitiken

Ekonomisk politik och finanspolitik

Finanskrisen som startade på den amerikanska bostadsmarknaden ledde till allvarliga störningar i hela världsekonomin och en ekonomisk kris 2009. Den mest synliga konsekvensen var att ekonomierna krympte exceptionellt snabbt och oförutsett. Samhällsekonomin och exporten minskade exceptionellt drastiskt. Bnp minskade med 7,8 % jämfört med året innan. Det var den största produktionsminskningen ett enskilt år sedan 1918. Den djupa krisen kom i stor utsträckning som en överraskning för de ekonomiska prognosmakarna. Till exempel finansministeriet förutspådde att den totala produktionen skulle vara 2 % 2009 när bnp i själva verket minskade med nästan 8 %. Ekonomin i Finland föll djupast av länderna i euroområdet.

På grund av den internationella krisen i ekonomin störtdök den offentliga ekonomin 2009. Trots att produktionen och skatteinkomsterna sjönk drastiskt fortsatte de offentliga utgifterna att stiga. Också arbetslösheten ökade och fick utgifterna att stiga. Sysselsättningen försämrades och arbetslösheten steg till 8,5 %. I synnerhet ungdomsarbetslösheten ökade snabbt. Konsekvenserna av den ekonomiska nedgången påverkade i synnerhet statsfinanserna, där skatteinkomsterna sjönk med nästan 15 % och egendomssinkomsterna med nästan en tredjedel. Statens revisionsverk bedömer att utgiftsramen 2009 höll något så när 2009 och att hela ramen utnyttjades.

Statsskulden ökade första gången sedan 2004. Staten tog upp 9,9 miljarder euro netto i nya lån. Det nominella värdet på statsskulden var 64 miljarder euro i slutet av året. Det var nästan 10 miljarder euro mer än i slutet av 2008. Efter bokslutet sattes internationella stödinsatser in för att stabilisera euroområdet och euron. Insatserna och bland annat lånen och borgen från Finland (till exempel Grekland) kommer att ligga i miljardklassen om de utnyttjas.

Den kraftiga skuldsättningen och det växande underskottet i länderna i euroområdet är en bety-

dande risk och får ekonomin i obalans. Skuldgränsen på 60 % i tillväxt- och stabilitetspakten är den gemensamma milstolpen för skuldsättningen. Det finns en risk för att också Finland kommer att passera milstolpen. Obalansen mellan inkomster och utgifter i den offentliga ekonomin riskerar att bli bestående. Då måste också statens utgifter och skuldsättning granskas kritiskt. I sin översikt hösten 2009 anförde Europeiska kommissionen kritik mot Finland för att vi inte har lagt fram något program för att balansera ekonomin. Att döma av den senaste justeringen av stabilitetsprogrammet har hållbarhetsgapet i vår offentliga ekonomi ökat till 5,5 % i relation till den totala produktionen.

Den finansiella basen för välfärdstjänsterna och den offentliga ekonomin måste stärkas snabbt och målmedvetet. Dessutom understryker utskottet vikten av att kommunerna får bättre finanser och deras ekonomi står på en hållbar grund. Till exempel den influtna samfundsskatten minskade med 55 %, 2,7 miljarder euro, och regeringen var tvungen att tillfälligt höja kommunernas utdelning av skatteintäkterna. Kommunerna behöver långsiktiga åtgärder som höjer produktiviteten permanent, till exempel bättre e-tjänster.

Utskottet har noterat att skatteinkomsterna överskattades hösten 2008 med 18,3 % i budgetpropositionen för 2009. I budgetpropositionen uppskattades skatteinkomsterna till 7,3 miljarder euro mer än de var i utfallet för 2009. Prognosfelet är exceptionellt stort om man ser till prognosavvikelserna de senaste tjugo åren. Finansministeriet liksom också andra prognosmakare har haft stora svårigheter att förutse konjunktursvängningarna. Det har ibland lett till överskattning, ibland till underskattning av den ekonomiska tillväxten. Det uppdagade prognosfelet är det största på tjugo år.

För riksdagens budgetmakt är det nödvändigt att regeringen öppet ger riksdagen information om motiven till prognoserna av skatteinkomsterna och riskerna med prognoserna eftersom ekonomiska prognoser alltid innehåller betydande risker och inexaktheter. Beträffande åtgärder för att förbättra prognoserna hänvisar utskottet till

sitt utlåtande till finansministeriet (ReUU 1/2010 rd — MINU 2/2010 rd). I den här bokslutsberättelsen har rapporteringen blivit bättre, anser utskottet.

Redan tidigare har revisionsutskottet behandlat skattestöd och riksdagen har förutsatt att regeringen lämnar en utredning om skattestöd, där grunderna för regeringens skattepolitik granskas, särskilt neutralitetsprincipen och behandlingen av skattestöd som ett led i ram- och budgetprocessen. Dessutom har riksdagen förutsatt att regeringen lämnar en utredning om sina åtgärder i statens bokslutsberättelse (ReUB 2/2007 rd — B 14/2007 rd). Ett projekt tillsatt av regeringen har lämnat den utredning om skattestödet som utskottet har förutsatt, men regeringen har ännu inte rapporterat resultaten av arbetet till riksdagen. Utskottet förutsätter att regeringen rapporterar hur skattestöden har använts och resultaten av utredningen så snart som möjligt och dessutom inkluderar rapporten i nästa bokslutsberättelse.

Vidare har utskottet föreslagit att skattestöden måste beaktas och rapporteras tydligare som ett led i budgetförfarandet. Skattestödet och dess effekter måste omvärderas på grund av den ekonomiska nedgången och den medföljande skuldsättningen. Arbetet pågår för närvarande. I detta sammanhang bör man också analysera hela skattebasen och effekterna av skattestöden. Skattestöden uppgick till ca 13 miljarder euro 2008.

Utskottet har noterat att utvecklingen gått därhän att statens traditionella budgetekonomi hela tiden krymper och att uppdrag i allt högre grad handläggs utanför budgeten. Det påverkar riksdagens budgetmakt och riksdagens styrmedel. När till exempel universiteten från och med 2010 står utanför statsbudgeten, har den statliga personalen minskat väsentligt, med drygt 30 000 personer. Egendom och förmögenhet i statens balansräkning har använts till att tillföra universiteten cirka 1,5 miljarder euro i kapital.

Det är viktigt och absolut nödvändigt att staten upprättar en koncernbalansräkning. Med hjälp av den totala balansräkningen kan man bättre se eventuella finansiella risker och alternativ, förbättra avkastningen av kapitalet och dra

nytta av investeringskalkylerna. I statens totala balansräkning ska budgetekonomin plus statens fonder, affärsverk och bolag ingå. En samtidig bedömning av resultaträkningen (budgeten) och balansräkningen skulle ge en övergripande bild av den ekonomiska situationen i staten, bland annat av tillgångar och skulder och av förbindelser och åtaganden. En total balansräkning upprättad enligt anordnade och allmänt godtagna metoder medverkar till att öka finansiärernas och skattebetalarnas förtroende för den offentliga ekonomin. Samtidigt skulle det öka och stärka förutsättningarna och kunskapsunderlaget för den parlamentariska kontrollen av statsfinanserna.

Kontroll av statens ägarstyrning

Statens företagsförmögenhet utgör en viktig del av vår nationalförmögenhet. Finska staten har aktieinnehav i drygt femtio betydande bolag. Dessutom har affärsverk, fonder, föreningar och stiftelser statlig verksamhet. Statens bolagsinnehav består av en rad mycket oenhetliga bolag som kan grupperas med många olika kriterier. Det ingår dels bolag med statlig majoritet, det vill säga aktiebolag, där staten innehar majoriteten av alla röster, dels statliga intressebolag, det vill säga aktiebolag där staten är en betydande minoritetsägare.

Statens kan ha strategiska motiv och placeringsintressen för sitt ägande. En del av bolagen är börsnoterade, andra inte. Största delen av bolagen arbetar på marknadsvillkor, men det finns också en del statliga bolag med specialuppdrag. De har hand om något särskilt uppdrag som har tilldelats bolaget eller dispens för att inte behöva vara verksam i en konkurrensutsatt omgivning. Dessa bolag med ett särskilt uppdrag är underställda ägarstyrningen vid fackministeriet inom sitt förvaltningsområde. Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli svarar för ägarstyrningen av de bolag som verkar på marknadsvillkor.

I 90 § i Finlands grundlag (731/1999) ingår bestämmelser om övervakning och revision av statsfinanserna. Enligt paragrafen övervakar riksdagen statsfinanserna och iakttagandet av

statsbudgeten. Övervakningen gäller både lagligheten och ändamålsenligheten i statsfinanserna. Enligt förarbetena (RP 1/1998 rd) till grundlagen sträcker sig riksdagens övervakning till statsfinanserna både inom och utanför statsbudgeten. I propositionen nämns aktiebolagen med statlig majoritet bland de objekt som ingår i riksdagens övervakning.

Revisionsutskottet har tidigare meddelat att det också kommer att bevaka ägarstyrningen i bolag med statlig majoritet (ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd, B 12/2009 rd). Övervakningen av ägarstyrningen är tänkt att vara en permanent funktion i utskottet. I detta syfte har utskottet för avsikt att beställa en studie som ska vara ett teoretiskt underlag för övervakningen. Tanken är att studien ska utreda riksdagens roll i övervakningen av statens ägarstyrning och lägga fram ett förslag till rapporterings- och övervakningsmodell och bedömningskriterier som utskottet i fortsättningen kan utnyttja för att utveckla och genomföra övervakningen.

Här vill utskottet påpeka att det finns en del problem med rapporteringen av ägarstyrningen. I regeringsprogrammet står det att rapporteringen av ägarstyrningen ska förbättras och riksdagen årligen få en rapport om ägarstyrningen. Så här långt har avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli kommit med tre årsrapporter. Ett problem är att årsrapporten inte är en riksdagshandling och att det därför inte finns något förfarande för att behandla den i riksdagen.

Dessutom gäller rapporten bara de bolag som ingår i avdelningens ägarstyrning. Bolag med ett statligt specialuppdrag som ingår i fackministeriernas ägarstyrning ingår inte i rapporten. De ingår inte heller i de regelbundna översikter som avdelningen lämnar till finanspolitiska ministerutskottet. I bilaga 7 "Aktier och andelar som hör till statens anläggnings- och finansieringstillgångar samt övriga investeringar i form av eget kapital" till bokslutet ingår bara kortfattade uppgifter om bolag med specialuppdrag. Vidare kan det finnas information om dem i bokslutsberättelsen som ett led i ministeriernas rapportering av resultaten av deras verksamhet.

Det saknas alltså regelbunden och heltäckande rapportering till riksdagen och statsrådet om bolag med statliga specialuppdrag. Det är inget tillfredsställande läge, anser utskottet. Den kommande studien ska ge svar på bland annat frågan hur utskottet i sin övervakning kan nyttiggöra årsrapporten från avdelningen för ägarstyrning och hur bolagen i fortsättningen ska rapportera sin verksamhet.

Budgetuttalanden

Revisionsutskottet anser utifrån finansutskottets utlåtande (FiUU 3/2010 rd — B 11/2010 rd) att de åtgärder som vidtagits med anledning av följande uttalanden i statens bokslutsberättelse är tillräckliga eller att uttalandena annars inte längre behövs:

RSk 31/2007 rd — RP 62/2007 rd, RP 157/2007 rd

Uttalande 1: *mom. 26.20.01*

Uttalande 2: *Huvudtitel 33*

RSk 20/2008 rd — RP 116/2008 rd, RP 199/2009 rd

Uttalande 1: *Allmän motivering*

Uttalande 2: *mom. 29.50.01.*

Revisionsanmärkningsberättelsen

Utskottet behandlar riksdagens ställningstaganden i berättelsen under flera olika rubriker.

Statens produktivhetsprogram

Utskottet har tidigare behandlat statens produktivhetsprogram i fyra betänkanden. Då har utskottet (ReUB 5/2009 rd — B 15/2009 rd) påpekat att större vikt måste läggas vid den totala produktiviteten när det gäller att förbättra effektiviteten och resultaten i den offentliga verksamheten. Samtidigt har utskottet ansett det nödvändigt att hållbar produktivitet förankras som mål för kommunekonomin eftersom det är där merparten av den offentliga servicen produceras.

Finansministeriets modell för att presentera den totala nyttan av produktivhetsprogrammet är alltför snäv, anser revisionsutskottet. Analysen grundar sig på en kalkylmässig omfördel-

ningsmöjlighet inom statsfinanserna, hur produktivhetsprogrammet överlag avancerar och resultaten från enskilda projekt och en allmän beskrivning av dem. I fortsättningen bör ministeriet inrikta den totalekonomiska bedömningen med öppenhet och självkritik på vilka effekter programmet har för den offentliga ekonomin och samhället.

Enligt en rapport (207/2010) om förberedelserna och ledningen av statens produktivhetsprogram från effektivitetsredovisningen vid Statens revisionsverk bygger de föreslagna personalneddragningar i hög grad på tanken att en alltför stor del av de unga som kommer ut på arbetsmarknaden i framtiden måste rekryteras till offentlig sektor, om ingenting görs. Det är problematiskt att finansministeriet bara stöder sig på ett scenario, det från OECD, som inte tar hänsyn till utvecklingen i hela arbetskraften och sysselsättningstalet. Med avseende på hur minskningen i årsverken dimensioneras är det också problematiskt att finansministeriet inte nämner på vilket sätt scenariot, som framställs som en hotbild, kommer att påverkas av produktivhetsprogrammet. Revisionsverket anser det vara en mer realistisk risk att det inte kommer att finnas tillräckligt mycket utbildad arbetskraft för den offentliga sektorn, särskilt inte för social- och hälsovården, än det att efterfrågan på arbetskraft inom den offentliga sektorn åsidosätter efterfrågan inom den privata sektorn. Produktiviteten måste bli bättre inom alla delar av den offentliga sektorn, men en extra stor fråga är detta inom branscher där personalbehovet ökar med servicebehovet.

Statens revisionsverk anser att produktivhetsprogrammet i mycket begränsad omfattning bidrar till att uppnå målen för att stimulera ekonomisk tillväxt och dämpa kostnadsökningen till följd av en åldrande befolkning, eftersom kommunsektorn spelar en avgörande roll på grund av antalet anställda och sin utgiftsökning. Produktivhetsprogrammet motiveras med det samlade läget inom den offentliga ekonomin, men de specifika statliga och kommunala konsekvenserna anges inte.

När det är kris i ekonomin måste kommunerna ta till kraftiga sparåtgärder. I värsta fall kan kostnaderna öka på längre sikt av felaktiga sparåtgärder på kort sikt. Till exempel satsar kommunerna alltför lite på förebyggande åtgärder eftersom det sänker relationen mellan input och output på kort sikt, trots att det kan generera besparingar och större produktivitet på längre sikt. Så kan bland annat hälsorådgivning medverka till att kommunerna får bättre kontroll över utgifterna inom hälso- och sjukvården i framtiden. Och större satsningar på familjerna kan minska det framtida behovet av barnskydd.

Än så länge har servicen inte skurits ned på bred bas men många kommuner räknar med sådana åtgärder, visar den nyaste Socialbarometern. Hela 17 % av serviceområdena har gallrat i sitt utbud och i år kan siffran redan vara uppe i en fjärdedel av serviceområden. Man förutspår att resursminskningen kommer att vara stor, för i nästan hälften av kommunerna bedömer ledningen för social- och hälsovårdscentralerna att de kommer att ha mindre resurser i år.

Utskottet menar att produktiviteten måste ses i ett längre perspektiv och på ett hållbart sätt. Kommunerna behöver sparåtgärder som dels ger snabba resultat, dels höjer produktiviteten bestående och har mer långsiktiga effekter. Det är i vilket fall som helst nödvändigt att förbättra produktiviteten, men det kan inte täcka mer än bara en del av det förutsedda finansiella underskottet för de kommande åren.

Utskottet anser (ReUB 5/2009 rd — B 15/2009 rd) produktivetsprogrammet bör ta större hänsyn till ämbetsverkens servicekapacitet och effektiviteten i verksamheten. I bokslutsberättelsen svarar finansministeriet att produktivetsprogrammet har genomförts och senare beretts med hänsyn till riksdagens ståndpunkter om konjunktur- och sysselsättningsläget i olika sammanhang, i synnerhet synpunkterna på de tillfälligt ökade arbetsuppgifterna för arbetsförvaltningen.

De chefer för arbets- och näringscentralerna som svarade på Socialbarometern 2010 ansåg att arbets- och näringsbyråerna är belastade intill bristningsgränsen när arbetslösheten ökar. Av

cheferna för byråerna ansåg 60 % att personalresurserna inte räcker till för alla uppgifter och att läget kommer att försämrats ytterligare. Behoven bland de enskilda kunderna, framför allt långtidsarbetslösa och äldre arbetslösa, kan inte tillgodoses på behörigt sätt.

I slutet av april i år fanns det 52 000 långtidsarbetslösa och det är 12 200 fler än ett år tidigare. Dessutom fanns det 58 900 arbetslösa över 55 år, vilket är 5 000 fler än året innan.

I början av 2010 skedde det en betydande förändring i statens koncernstruktur när universiteten och högskolorna lyftes ut från statsbudgeten. Därmed minskade personalen inom budgetekonomin med drygt 32 000 personer. Det är därför viktigt att kommande personalneddragningar genom produktivetsprogrammet utvärderas grundligt i bokslutsberättelsen för 2010.

Revisionsutskottet har redan tidigare påpekat (ReUB 1/2008 rd — B 6/2008 rd, B 10/2008 rd) att arbetarskydd och bekämpning av svart ekonomi är bra exempel på situationer där totalekonomiska faktorer som samhällsekonomi och statens skatteinkomster inte har vägts in när planerna för personalneddragningar inom arbetarskyddet har lagts upp.

Också för statsfinanserna är det ekonomiskt lönsamt att avslöja svart ekonomi och ekobrottslighet. Mellan 2001 och 2009 varierade det belopp som man fick tillbaka per ekobrottsutredare mellan 84 000 och 172 000 euro. Alla beräkningar visar att egendomen som kom tillbaka täcker kostnaderna för utredningar också när man räknar in både polisens arbetstid och de totala kostnaderna för brottsbekämpning. Polisen och Tullen bör alltså ha adekvata resurser för arbetet, påpekar utskottet.

Personalresurserna vid både inrikesministeriet och tullstyrelsen verkar utvecklas i en oroväckande riktning. Enligt uppgifter från inrikesministeriet beror den en aning sjunkande trenden i personalresurserna 2008 och 2009 på pensionsavgångar. Polisinrättningarna har försökt spara in anslag och har låtit tjänsterna vara vakanta. För 2010 förefaller årsverkerna att minska ännu mer eftersom polisinrättningarna inte har tillräckligt stora anslag och tjänster inte tillsatts

när någon blir pensionerad. Medelåldern på ekobrottsutredarna är hög och många av den blir pensionerade de närmaste åren.

Tullstyrelsen har redan nu färre anställda än det som tillåts i produktivhetsprogrammet eftersom anslagen inte räcker till för att hålla sig med så många anställda som programmet uppger. Det beror bland annat på att Tullen måste använda mer pengar på datateknik de närmare åren.

Interoperabiliteten i informationssystemen inom offentlig sektor (lag bereds)

När riksdagen godkände revisionsutskottets betänkande ReUB 5/2009 rd — B 15/2009 rd förutsatte den att regeringen börjar bereda lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att se till att informationssystemen inom den offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla.

Finansministeriet startade den 30 oktober 2009 ett projekt för styrning och interoperabilitet för informationsförvaltningen inom den offentliga sektorn. Projektet ska lägga fram ett förslag till lagstiftning om att genomföra it-koncernstyrning inom statsförvaltningen och förbättra interoperabiliteten inom hela den offentliga förvaltningen.

Företrädare för finansministeriet uppger att en proposition kommer att lämnas till riksdagen höstsessionen 2010 och att de föreslagna lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2011. En av de viktigaste punkterna är att myndigheterna ska vara skyldiga att se till att systemen är interoperabla, som revisionsutskottet har förutsatt. Informationssystemen inom den offentliga förvaltningen bör vara interoperabla med systemen på andra myndigheter inom den offentliga förvaltningen när de använder samma information.

Lagen ska gälla statliga myndigheter, kommunala myndigheter, Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentligrättsliga inrättningar plus de organisationer som 124 § i grundlagen avser, när de utövar offentlig makt. Den ska inte tillämpas på Finlands evangelisk-lutherska kyrka eller ortodoxa kyrkan, men det är önskvärt att de följer lagstiftningen och gemensamma standarder.

Finansministeriets förvaltningsområde ska styra informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. I de situationer som nämns i lagen ska ministeriet bereda förordningar om informationsförvaltningen inom hela den offentliga förvaltningen. Till exempel standarden för den offentliga förvaltningen (JHS) ska kunna göras obligatorisk för alla genom förordning. Informationssystem av stor betydelse och till ett värde av minst 5 miljoner euro ska ingå i en gemensam utvärderingsprocedur om de finansieras genom statsbudgeten. Interoperabiliteten ska säkerställas genom att en gemensam arkitektur och gemensamma beskrivningar och definitioner tillämpas.

Lagstiftningen har mycket stor betydelse och stora effekter för ambitionerna att lösa problemen med informationssystemen i hela den offentliga förvaltningen. Också förvaltningsutskottet har uttryckt missnöje med det rådande läget där kommunernas dyra informationssystem inte är interoperabla. Rent konkret har problemen visat sig bl.a. vid kommunsammanslagningar. Det är nödvändigt att informationssystemen i hela den offentliga sektorn har största möjliga interoperabilitet — också mellan stat och kommuner, anser förvaltningsutskottet.

När riksdagen godkände förvaltningsutskottets betänkande om statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen förutsatte den att regeringen ser till att behövliga förslag till lagstiftning lämnas riksdagen redan under den pågående valperioden för att förbättra kompatibiliteten mellan de statliga och kommunala informationssystemen, så att metoder och standarder för interoperabilitet mellan myndigheters informationssystem inom den offentliga förvaltningen kan genomföras och kommunerna och den övriga offentliga förvaltningen förpliktas att tillämpa metoder och standarder som garanterar interoperabilitet och att tillräckligt med ekonomiska resurser avsätts för ändamålen (FvUB 8/2010 rd — SRR 9/2009 rd).

Den 19 maj 2010 lade Europeiska kommissionen fram en digital agenda för Europa. En av de primära åtgärderna är att informationssystemen ska bli mer interoperabla. Hälften av produkti-

vitetsökningen i Europa de senaste femton åren har berott på informations- och kommunikationstekniken och utvecklingen beräknas bli ännu snabbare. Ett av målen på agendan är att EU-medborgarna senast 2015 ska få tillgång till sina patientjournaler var som helst i EU.

Det nationella informationssystemet för hälso- och sjukvården (KanTe)

De senaste ett och ett halvt åren har revisionsutskottet i tre betänkanden behandlat frågor kring informationssystemen inom hälso- och sjukvården. Utskottet har godkänt två ställningstaganden där regeringen förutsätts komma med både åtgärder och en rapport i bokslutsberättelsen för 2009 hur åtgärderna har genomförts. I skrivelse RSk 21/2008 förutsätter riksdagen att regeringen vidtar åtgärder som borgar för kompatibla datasystem, gemensamma tillämpningar och öppna kontaktytor för ett friktionsfritt informationsutbyte mellan datasystemen inom den offentliga sektorn, med början från hälso- och sjukvården. Sedan dess har utskottet (ReUB 5/2009 rd — B 15/2009 rd) förutsatt att regeringen utreder orsakerna till att informationssystemet för hälso- och sjukvården dröjer och lägger fram en trovärdig plan och tidsram som garanterar att hälsovårdsarkivet kan införas så snabbt som möjligt. Det senaste ställningstagandet är från december i fjol då riksdagen (RSk 11/2009) förutsatte att regeringen ser till att det nationella informationssystemet inom hälso- och sjukvården införs vid den lagstadgade tidpunkten, senast den 1 april 2011.

Regeringen har svarat att social- och hälsovårdsministeriet redan tidigare har informerat utskottet om att det nationella patientarkivet och e-recepten inte kommer att finnas tillgängliga inom utsatt tid. Tidsplanen har visat sig vara orealistisk med beaktande av hur omfattande projekten och hur många aktörerna är. Ministeriet har omprövat tidsplanen. Det innebär att e-recepten kan vara tillgängliga i stor skala enligt den ursprungliga tidsplanen, men alla aktörer kommer inte att vara anslutna då, meddelar regeringen.

Folkpensionsanstaltens lagstadgade uppgift är att bygga upp och upprätthålla ett elektroniskt register och arkiv över nationella patientuppgifter med anknytande informationsförmedling, e-recept, receptarkiv och databas över läkemedel med åtkomst för patienterna till elektroniska recept- och patientuppgifter. Ungefär 800 apotek, 200 verksamhetsenheter inom den offentliga hälso- och sjukvården och några tusen företagare och yrkesutövare inom den privata vården kommer att gå med i e-tjänsten. Den tekniska miljön har konstruerats och FPA har kapacitet att starta produktionen. Testningen och produktifieringen bromsas upp av bland annat kommande ändringar i lagen om elektroniska arkiv.

I bokslutsberättelsen ger social- och hälsovårdsutskottet en alltför positiv bild av hur projektet med e-recept avancerar, anser utskottet. Det krävs mellan ett och ett halvt och två år att införa en version av ett patientsystem i alla verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården eftersom både it-leverantörerna och vårdaktörerna har små resurser för introduktionen. Det pågår många arbetskrävande reformer inom hälso- och sjukvården samtidigt. Dessutom har e-recepten bara testats på två patientsystem, och i Finland finns det ungefär tio system. Testningen har snart pågått i två år, men inom den privata vården, bland annat företagshälsovården, har testningarna ännu inte startat. Det första elektroniska receptet skrevs ut i Åbo den 20 maj 2010 och sedan dess har det skrivits ut ungefär 50 e-recept per dag. Sett i ett årsperspektiv skrivs det ut drygt 50 miljoner recept i Finland.

Utskottets bedömning är att e-recepten kommer att tillämpas i stor skala först 2012—2013 och e-arkivet 2012—2015. Dessutom kommer e-arkivet till en början att ha en begränsad tillämpning. Det betyder att den effektiva tillämpningen och produktivitetsvinsterna skjuts fram till mitten av decenniet. Det är angeläget att man i den fortsatta systemutvecklingen finner en balans mellan teknik, dataskydd och verksamhet. Samtidigt har det varit svårt att internt rekrytera experter för arbetet med dataprogrammen eftersom vi i Finland inte har någon utbildning i datasystem för vården.

De lösningar som vårdpersonalen har erbjudits har i själva verket gett mindre tid för patientarbete. Tidigare använde läkarna tre minuter av en mottagningstid på 15 minuter till skrivande. Nu går upp till hälften av en mottagningstid på 20 minuter till att skriva. Enligt vissa beräkningar sysselsätter de nuvarande datasystemen inom vården 500—600 läkare på heltid. De är bland annat engagerade i produktutveckling. Det är ungefär lika många läkare som saknas inom patientarbetet.

Dessutom har ministeriet haft problem med att hantera projektet, och det har varit brist på kompetens inom it-projekt. På det hela taget förefaller projekten KanTa och e-recept att sakna en ägare med ansvar. Social- och hälsovårdsministeriet har inte tagit den lagstadgade tidsplanen som dessutom har framhållits extra av riksdagen på fullt allvar.

På 1970-talet hörde Finland till de första länderna i Europa som införde patientsystem inom vården. På den tiden gick Finland i spetsen för utvecklingen. Danmark har haft e-recept redan i tjugo år, alltså hela den tid som Finland har planerat och testat. Också Estland har haft patientsystem redan i många år och projekten har hållit sig till tidsramarna. Hälsovårdsarkivet är ett nationellt spetsprojekt och en investering som bygger upp infrastrukturen för informationsförvaltningen inom vården. Finland har inga möjligheter att kosta på sig att misslyckats i den här frågan, understryker utskottet.

Hur personalbristen påverkar servicen inom social- och hälsovården

Ett viktigt strategiskt mål inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde är att se till att det finns en fungerande social- och hälsovård. I sin bedömning av måluppfyllelsen lyfter ministeriet fram problem som har försvårat möjligheterna att uppnå målen. Två problem som anknyter till personalresurserna är bland annat läkarbristen och svårigheterna att få barnträdgårdslärare och specialbarnträdgårdslärare.

År 2008 utredde revisionsutskottet hur social- och hälsovården påverkas av statlig styr-

ning. I betänkandet om (ReUB 5/2008 rd — Ö 2/2008 rd) informationsstyrningen inom social- och hälsovården framhåller utskottet bland annat att informationsstyrning är den primära formen för styrning, men att den inte har resulterat i att de social- och hälsovårdspolitiska målen för servicen har uppfyllts. Det finns stora skillnader i servicenivå mellan kommunerna. Också mellan regionerna och socialgrupperna har hälsoskillnaderna ökat. Det läge som rådde när betänkandet var aktuellt ansågs av utskottet inte uppfylla kraven i grundlagen, eftersom 19 § 3 mom. föreskriver att det allmänna ska tillförsäkra var och en tillräcklig socialvård, hälsovård och sjukvård.

Med utgångspunkt i granskningen av statens informationsstyrning undersökte utskottet om den kommunala social- och hälsovården har tillgång till adekvata och behöriga personalresurser för att producera och ordna tjänster. Att frågan behövde behandlas underströks ytterligare av att det redan länge hade rått brist på personal inom primärvården, den specialiserade sjukvården och även inom socialvården.

Personalbristen

Personalbristen har undersökts genom en enkät. Bristen definieras som andelen vakanser av alla anställningar. Utredningar för 2007—2009 visar att 9,7 % av alla HVC-läkartjänsterna var vakanta 2007, 11 % 2008 och 6,8 % 2009. Under samma tid köptes mellan 7,7 och 6,2 % av HVC-läkartjänsterna. Det köptes alltså en aning mindre tjänster. Av HVC-läkartjänsterna lades 3,1 % ut 2007, 4,7 % 2008 och 7,1 % 2009. Utläggningen av läkartjänster fördubblades alltså under perioden. Tandläkarbristen inklusive inhyrd arbetskraft är 16 % på hälsovårdscentralerna.

Inom den specialiserade sjukvården var bristen 8,5 % 2007, 9,3 % 2008 och 7,5 % 2009. Personalbristen varierar mellan verksamhetsområdena och är störst inom psykiatri (psykiatri, barn- och ungdomspsykiatri), totalt 159 tjänster. Inom barnpsykiatri var bristen hela 24 %.

Också inom andra yrkeskategorier inom social- och hälsovården förekommer det personalbrist. Störst var bristen inom följande yrkeskate-

gorier 2008: specialbarnträdgårdslärare 17,9 %, socialarbetare/specialsocialarbetare 11,8 %, socialhandledare 9,3 %, psykolog 7,9 %, talterapeut 7,5 %, ledande socialarbetare 6,4 %, barnträdgårdslärare 5,6 % och skolkurator 5,2 %.

Läkarbristen utvecklades på 1990-talet då nybörjarplatserna var 352 när de var som lägst 1994. Också fluktuationerna i samhällsekonomin har i hög grad medverkat till läkarbristen. Under högkonjunkturerna har bristen varit störst och har minskat i ekonomiskt sämre tider.

Läkarbristen inom offentlig sektor beror dels på utbildningsplatserna, dels på många andra faktorer. De viktigaste faktorerna är: fler deltidsanställningar, kraftig ökning av efterfrågan på hälsovård bland annat på grund av den åldrande befolkningen, allt svårare sjukdomar kan numera behandlas, anställning inom offentlig sektor är inte så attraktivt längre, feminiseringen av läkarkåren har gjort att fler utnyttjar familjeledigheten och läkarna upplever att de har för lite kontroll över sitt arbete. Benägenheten att söka jobb inom offentlig sektor minskar också av bristande ledarskap och brister i organisationen och av den stora mängden administrativt arbete. Produktiviteten i läkarnas arbete och själva patientarbetet minskar också av datasystemen enligt vissa bedömningar sysselsätter 500—600 läkare på heltid.

Bristen på tandläkare beror till största delen på utbildningsplatserna. På grund av den dåliga genomströmningen inom tandläkarutbildningen utexamineras färre tandläkare. En betydande del av odontologistudenterna avbryter sina studier eller börjar studera till exempel medicin. En annan viktig bidragande faktor är att pensionsavgången är stor bland tandläkarna. Årligen går drygt femtio fler tandläkare i pension än det utexamineras nya tandläkare. Dessutom har efterfrågan på tandläkare ökat i och med att fler har lagstadgad rätt att få tandvård. Dessutom har den totala arbetskraften minskat av att deltidsarbetet har ökat kraftigt. Var tredje HVC-tandläkare arbetar deltid.

Dålig personalpolitik och bristande ledarskap är andra orsaker till den försämrade tillgängligheten till annan vårdpersonal, och därmed till personalbristen. Visstidsanställningar, makt och otydliga ansvarsförhållanden plus dålig arbetsorganisation och arbetsfördelning är faktorer som gör att personalen trivs sämre och är mindre engagerade i sitt arbete.

De senaste tio åren har det utbildats för få socialarbetare för att de ska kunna ersätta de som går i pension. Dessutom försvåras situationen av att socialarbetarna har fått större arbetsuppgifter genom lagreformer. Socialarbetarna upplever sitt arbete som psykiskt tungt och påfrestande och dåligt betalt, visar undersökningar. Det uppskruvade arbetstempot och de tunga klientrelationerna är tärande.

Personalbristen inom äldreomsorgen är ett allvarligt problem som kommer att förvärras i takt med att befolkningen åldras. Personalen känner missnöje, är överansträngd och tycker att påverkningsmöjligheterna är för små. Arbetet är betungande både fysiskt och psykiskt och lönen dålig. Personalen är relativt gammal och det är vanligt att man blir sjukpensionerad på grund av symtom från rörelseorganen. Det finns planer på omfattande rekrytering av utländsk arbetskraft.

Problemen på grund av personalbristen inom social- och hälsovården har varit kända redan länge. På 2000-talet har det lagts upp en rad program för att förbättra arbetsfördelningen och arbetsmiljön på hälsovårdscentralerna, göra hälsovårdscentralerna mer attraktiva som arbetsplatser och hjälpa kommunerna att rekrytera kvalificerad arbetskraft. Men det har varit magert med konkreta resultat. I styrningen av hälso- och sjukvården bör större avseende fästas vid att målen för att göra hälsovårdscentralerna mer attraktiva som arbetsplatser nås också rent konkret. Målen finns inskrivna i statsrådets nationella utvecklingsprogram 2008—2011 för social- och hälsovården (Kaste).

Hälso- och sjukvårdsresurserna i en nordisk jämförelse

Hälso- och sjukvården i de nordiska länderna uppvisar många strukturella likheter, men också en del olikheter. Mest tillförlitligt går det att jämföra antalet läkare och tandläkare.

Tabell 1. Antalet vårdanställda/100 000 invånare i olika yrkesgrupper i de nordiska länderna 2006

	Finland	Danmark	Norge	Sverige
Läkare	231	321	379	342
Tandläkare	45	86	89	82
Tandhygienister	73	22	18	36
Psykologer	37	54	81	53
Sjuksköterskor	941	977	1 584	1 021
Barnmorskor	34	24	51	71
primärvårdare	700	500	1 619	

Tabellen visar att läkartätheten är betydligt mindre i Finland än i det övriga Norden. De övriga nordiska länderna har ökat studieplatserna kraftigt trots att de redan innan ökningen har större läkartäthet än Finland. Tandläkartätheten är bara drygt hälften av siffrorna i jämförelseländerna.

Däremot har Finland den klart största tandhygienisttätheten.

Nästa tabell visar hälso- och sjukvårdsutgifterna i de nordiska länderna med hjälp av köpkraftspariteten. Metoden ger tillförlitligare uppgifter om den faktiska utgiftsutvecklingen än vid en vanligt jämförelse av bnp.

Tabell 2: Hälso- och sjukvårdsutgifter per invånare i de nordiska länderna med hjälp av köpkraftsparitet, euro

	1995	2000	2003	2004	2005
Finland	982	1 180	1 406	1 514	1 602
Sverige	1 191	1 562	1 897	1 943	2 006
Norge	1 300	2 118	2 661	2 890	3 000
Danmark	1 257	1 638	1 920	2 043	2 136
Island	1 232	1 854	2 179	2 290	2 366
OECD (29 land)	1 057	1 395	1 738	1 846	1 865

En analys utifrån köpkraften visar att Finland har klart lägre hälso- och sjukvårdsutgifter än de övriga nordiska länderna. I till exempel Norge är utgifterna nästan dubbelt så stora som hos oss. Dessutom ligger vi under OECD-genomsnittet. En förklarande faktor är att vårdpersonalen har

lägre löner i Finland än i de övriga nordiska länderna.

Också i det övriga Norden förekommer det personalbrist inom vården. Men bristen är mindre än i Finland och den ställer inte till med lika stora problem med tillgången till vård som hos oss.

Inhyrning, köp och utläggning av tjänster

Till följd av personalbristen har kommunerna i större omfattning köpt social- och hälsovård, hyrt in arbetskraft och lagt ut tjänster. Redan för att klara av de lagstadgade uppgifterna har kommunerna varit tvungna att köpa tjänster inom den privata sektorn. I Helsingforsområdet och de stora kommunerna har tillgången till vård kunnat förbättras genom köp av tjänster och det är här som tjänstemarknaden fungerar bäst. Men i stora delar av landet är uppfattningen att det helt och hållet är säljarens marknad inom social- och hälsovården och det återspeglas i priserna. Konkurrensen fungerar inte och kommunerna har inte alltid den nödvändiga kompetensen i konkurrensfrågor.

Utläggning av tjänster och inhyrd arbetskraft är ofta dyra lösningar, men det finns inga övergripande studier om frågan. En del experter bedömer att det är mer fördelaktigt för kommunerna att lägga ut hela verksamheter än att anlita stafettläkare, men båda metoderna är betydligt dyrare än i kommunal regi. Enligt vissa expertbedömningar kostar en inhyrd läkare 30—50 % mer än en kommunal läkare i tjänsteförhållande. En inhyrd läkare kan kosta kommunen upp till 1 400 euro per dag och 16 000 euro i månaden. I vissa extrema fall kan en inhyrd läkare kosta 4—5 gånger så mycket som en kommunalt anställd, när man i nödsituationer måste skaffa fram kortvarig läkararbetskraft i akuta situationer.

En oerfaren inhyrd läkare är mycket benägen att remittera patienterna till fortsatta undersökningar och specialiserad sjukvård. Det i sin tur ökar kommunens kostnader och är oändamålsenligt för patienten. Kostnadsutvecklingen är mycket oroväckande eftersom det ofta är små kommuner med dålig ekonomi som måste betala extra för inhyrning och utläggning av tjänster, understryker utskottet. I det dåliga samhällsekonomiska läget kommer kommunernas ekonomi att försämrats ytterligare och allt fler kommer att ha svårigheter med att klara av kostnaderna. Utvecklingen inom vården med den rådande personalbristen gör att allt fler anlitar privat vård. Det

raserar grunden för den offentliga hälso- och sjukvården som är uppskattad av allmänheten. De som mest kommer i kläm är personer med de sämsta socioekonomiska villkoren.

Utskottets förslag till beslut

Med stöd av det som anförs ovan föreslår revisionsutskottet

att riksdagen med anledning av berättelsen godkänner följande ställningstaganden:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen satsar mer på att förbättra de samhälleliga effektmålen och rapporteringen av resultaten, till exempel med miljöministeriets utvärderingsmodell som förebild. De mål som satts upp för reformen av räkenskapskyldigheten och som varit avsedda att stödja riksdagens budgetmakt och beslutsfattande har inte uppfyllts.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen rapporterar resultaten av skattstödsutredningen så snart som möjligt och dessutom inkluderar de viktigaste slutsatserna i nästa bokslutsberättelse.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som utskottet i betänkandet framhåller om budgettuttalandena.

4. Riksdagen förutsätter att regeringen gör en utredning och jämför kostnaderna för den offentliga social- och hälsovården och den totalekonomiska vinsten av verksamheten i kommunal regi, vid köp av tjänster och utläggning av verksamheten.

5. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar de åtgärder som förutsätts i punkt 1—4.

ReUB 5/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd

Helsingfors den 10 juni 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Ahde /sd
vordf. Klaus Pentti /cent
medl. Pertti Hemmilä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Petri Salo /saml
Kari Uotila /vänst
Pekka Vilkuna /cent
Raimo Vistbacka /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.