

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2001 rd

Regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 1999

Statsrevisorernas berättelse för 1999

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2000 regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 1999 (B 10/2000 rd) till finansutskottet för beredning. Statsrevisorernas berättelse för 1999 (B 13/2000 rd) remitterades till finansutskottet den 29 november 2000.

Finansutskottet har satt upp ett gemensamt betänkande om berättelserna.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation och jordbruksdelegation.

Sakkunniga

Finansutskottet har hört

- ordförande Lauri Metsämäki och vice ordförande Oiva Savela, Statsrevisorerna
- kanslichef Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli
- finansrådet Immo Pohjola, finansministeriet
- överinspektör Helena Serén och fiskerirådet Kari Airaksinen, jord- och skogsbruksministeriet
- ekonomidirektör Marja Heikkinen-Jarnola, kommunikationsministeriet
- biträdande avdelningschef Carin Lindqvist-Virtanen och finanssekreterare Tiina Heino, social- och hälsovårdsministeriet.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- kanslichef Mauri Lehmusto, inspektionsrådet Ilkka Tenhiälä, inspektionsrådet Asko Valkosalu, överinspektör Nora Grönholm, överinspektör Kari Kauppinen och överinspektör Seppo Niemi, statsrevisorernas kansli
- överdirektör Markku Salminen, lagstiftningsdirektör Jan Törnqvist och regeringsrådet Raija Merikalla, justitieministeriet
- finansrådet Helena Tarkka och konsultative tjänstemannen Jorma Tuukkanen, finansministeriet
- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen och direktör Markku Mattila, undervisningsministeriet
- biträdande avdelningschef Marjatta Blanco Sequeiros, utvecklingsdirektör Klaus Halla, regeringsrådet Marja-Liisa Partanen och biträdande avdelningschef Rolf Myhrman, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Timo Jokiperä, arbetsministeriet
- överdirektör, juris doktor Mauno Konttinen, forskningschef, docenten Pekka Rissanen och forskningschef Marja Vaarama, Stakes
- forskningschef Pekka Parkkinen, Statens ekonomiska forskningscentral
- förvaltningsöverläkare Martti Kekomäki, Samkommunen för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- sjukvårdsdistriktets direktör Juhani Punkari och chefsöverläkare Timo Keistinen, Sam-

- kommunen för Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt
- chefen för sysselsättningsärenden Matti Pelto, Birkalands arbetskrafts- och näringscentral
- chefen för social- och hälsovårdsväsendet Tuula Taskula, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Jouko Hulkko, Finska befolkningsförbundet.

Jordbruksdelegationen har hört

- inspektionsrådet Asko Valkosalo, statsrevisorernas kansli

- ordföranden för arbetsgruppen för en biodynamisk strategi, avdelningschef Ilkka Ruska och överinspektör Tero Tolonen, jord- och skogsbruksministeriet
- ombudsmannen Marja-Riitta Kottila, Finfood LUOMU
- ordförande Esa Partanen, Luomuliitto.

Dessutom har jordbruksdelegationen fått ett skriftligt utlåtande från Finlands Konsumentförbund.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Statsrevisorernas berättelse för 1999

Styrning av hälso- och sjukvården

Staten anlitade tidigare normstyrning och resursstyrning som styrmekanismer. Därtill kunde kommunernas serviceproduktion styras genom olika planer. Samtliga reformer på 1990-talet innebar en systematisk förskjutning av tyngdpunkten från norm- och resursstyrning mot informationsstyrning. Denna har ett nära samband med klientstyrd verksamhet, där klienternas behov är utgångspunkt för servicen.

Statsrevisorerna skärskådade styrmekanismen mellan staten och kommunerna på ett mera generellt plan i sin berättelse för 1998. Då tog också finansutskottet ställning till den i sitt betänkande FiUB 6/2000 rd. I berättelsen för 1999 granskas staten och kommunerna i relation till finansieringen av sjuk- och hälsovården och den vägen också styrmekanismernas funktion inom området.

Finansiering. På 1990-talet lyftes det tyngsta finansiella ansvaret för sjuk- och hälsovården i allt större utsträckning från staten över på kommunerna, och denna trend har hållit i sig. År 1999 användes 49,2 miljarder mark för social- och hälsovård, vilket svarar mot 6,8 procent av bruttonationalinkomsten (medelvärde för EU-länderna är 8 procent). Den offentliga finansieringen utgjorde 76 procent av denna summa, el-

ler 37,2 miljarder mark. Före 1990-talet och lågkonjunkturen utgjorde utgifterna för hälso- och sjukvården 7,4 procent av BNI (1989) och finansierades länge till 80 procent med offentliga medel.

De reella utgifterna för den kommunala social- och hälsovården låg i slutet av 1990-talet i stort sett på samma nivå som före lågkonjunkturen. Den offentliga ekonomin höll sig inom mycket snäva utgiftsramar men ändå påfördes kommunerna lagstadgade uppgifter samtidigt som medborgarna fick allt bredare subjektiva rättigheter till service. Konsekvensen av det hela var att resurserna måste omfördelas inom servicesystemet.

Den sittande regeringen framhåller i sitt program att kvaliteten och tillgången på den kommunala basservicen måste tryggas i alla delar av landet. Utskottet påpekar att tillgången och kvaliteten på service också inom hälso- och sjukvården är nära förknippade med kommunernas ekonomiska och personella resurser. Därför kommer den förestående översynen av systemet med statsandelar till kommunerna och finansieringen av kommunernas basservice att få en helt avgörande roll för många kommuner.

Hushållens relativa självriskandel inom hälso- och sjukvården har fortsatt ökat. År 1990 var klienternas finansiella bidrag 15,6 procent mot omkring 20 procent i dag. Privata försäkringar, arbetsgivare och bidragskassor svarar för sammanlagt omkring fyra procent av utgifterna. Ut-

skottet anser att hushållens ökade självrisk är ägnad att öka segregeringen mellan olika sociala grupper. Den hotar begränsa mindre bemedlade människors tillgång till service och köp av läke- och hjälpmedel. Det är viktigt att notera detta och dessutom att Folkpensionsanstaltens och Penningautomatföreningens relativa betalningsandelar har ökat med alla de konsekvenser som detta har, menar utskottet.

Statsrevisorerna framhåller att kommunernas ekonomiska villkor inom social- och hälsovården likriktades på 1990-talet och i det hänseendet gav kommunerna bättre möjligheter att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster på lika villkor i hela landet. I berättelsen framhålls att det nuvarande statsandelssystemet mycket effektivt jämnar ut skillnaderna i kommunernas inkomstunderlag också i ett regionalt perspektiv. Finansutskottet uppmärksammar att Folkpensionsanstaltens relativa andel i sjukförsäkringsersättningarna stegvis växte hela 1990-talet ut och nu redan uppgår till 15 procent. Olika socialgrupper har olika möjligheter att få ersättning via sjukförsäkringen, vilket är ägnat att försämrat tillgången till tjänster på lika villkor. Hushållens ökade självrisk beror delvis på att villkoren för ersättning för läkemedel har blivit strängare. Tillgången till ersättningsgilla tjänster koncentreras till stora bostadscentra.

I samband med en översyn av styrmekanismerna för hälso- och sjukvårdsservicen bör också de sporrande effekterna av olika åtgärder vägas in. Ersättningarna via sjukförsäkringen bygger i ovan beskrivna fall på serviceproducenternas utbud och kan i värsta fall innebära fel slag av incitament. Den roll som Penningautomatföreningens understöd spelar i att stöda investeringar uppmärksammas också i statsrevisorernas berättelse. Den samlade finansieringen av hälso- och sjukvårdstjänster har en stark styrande effekt på systemet.

Nya styrmekanismer. I informationsstyrning ingår framtagning av information, utbildning, informationsförmedling och respons. Enligt vad utskottet har erfarit betydde reformerna på 1990-talet att också mekanismerna för informations-

styrning försvagades. De tidigare indikatorerna för servicestruktur och verksamhet samt resurser ger inte längre en tillförlitlig bild av situationen i kommunerna. En del av de tidigare uppföljningsmekanismerna har ändrats i hög grad eller också har de helt avskaffats på riksnivå. Enskilda kommuners egna uppföljningsmekanismer skiljer sig i många fall mycket från varandra och därmed är det inte heller lätt att göra en samlad regional bedömning, även om det finns ett erkänt behov av samverkan.

Ett nytt riksomspännande styrdokument har tagits fram, den nya fyraåriga mål- och handlingsplanen för social- och hälsovården, som gick in i sin första fyraårsperiod efter det verksamhetsår som berättelsen handlar om. Det andra viktiga styrredskapet är enligt uppgift projektet Hälso- och sjukvård för 2000-talet, som bygger på samverkan mellan regionerna. Det stöds av social- och hälsovårdsministeriet och kom igång i egentlig mening 1999. Vidare har social- och hälsovårdsministeriet fört en dialog med kommunala aktörer och beslutsfattare när det har gällt utveckling av datainsamlingen och konkreta utvecklingsprojekt i kommunerna. På detta sätt har kommunerna fått en bredare metodarsenal för sin styrning.

Det har gjorts försök att tillämpa så kallad avtalsstyrning som en särskild modell för kostnadskontroll. Den avser att bestämma befolkningens behov av specialiserad sjukvård inom en viss tidsram och att avtala med betalaren, dvs. mellan kommunen och ett visst sjukhus, om att tillhandahålla den behövliga servicen. Syftet med avtalsstyrning är att skapa större klarhet i arbetsfördelningen mellan primärvården och den specialiserade sjukvården och att göra kostnaderna för den specialiserade sjukvården bättre förutsebara.

Finansutskottet påpekade redan i sitt betänkande om föregående års berättelse att problemet var att få jämförbara data om medborgarnas faktiska möjligheter att få tillgång till basservice. De uppföljnings- och utvärderingsmekanismer som tagits fram för dessa data är bristfälliga. Avsaknaden av indikatorer för den kommunala servicenivån och det kommunala service-

behovet försvårar samtidigt en bedömning av finansierings- och styrmekanismernas effektivitet.

Utskottet anser att det i all styrning vid sidan av besökssiffror och andra tekniska eller ekonomiska data bör vägas in hur vården förväntas eller konstateras inverka på målbefolkningens hälsa eller individuella utsikter att klara sig. Ett effektivt styrsystem tar således också hänsyn till hälso- och sjukvårdsservicens resultat.

Kommunallagen utgår från att kommunen vid fördelningen av samhällsliga uppgifter fortfarande bär huvudansvaret också för tillgången till basala hälso- och sjukvårdstjänster. Finansutskottet hänvisar till sin tidigare ståndpunkt (FiUB 6/2000 rd) och framhåller att det dock är statens uppgift att säkerställa likställdheten mellan medborgarna. Det är nödvändigt att följa upp hälso- och sjukvårdsservicen med hänsyn såväl till likställdheten mellan medborgarna, den enskilda människans rättigheter och kostnadsfördelningen som till verksamhetens styrning.

Enligt utskottets mening brådskar uppläggningsen av ett uppföljningssystem för öppenvården allra mest för tillfället. Informationsstyrningen måste effektiviseras genom fler rekommendationer, utredningar och statistik. För utvärdering av lagarnas effektivitet behövs utöver informationsstyrning i vissa fall också styrmekanismer som värnar den enskilda människans rättigheter. Avtalsstyrningen bör utvärderas med hänsyn inte bara till hur avtalen inverkar på den kommunala ekonomin utan också med hänsyn till övriga tillgängliga metoder att påverka den. Också speciallagarna innebär vissa förpliktelser beträffande sjukvården. Kvalitetssystem bör införas i större skala i sjukhus och serviceenheter. Detta förutsätter, som också statsrevisorerna påpekar, en fungerande förhandlingsmekanism mellan staten och kommunerna. Utskottet menar att styrmekanismer som över en längre period har visat sig fungera dåligt bör utmönstras. Utskottet föreslår ett uttalande (*Utskottets förslag till uttalande*).

Budgeteringspraxis för utgifterna under moment 24.99.21 (Tillfällig representation vid internationella konferenser)

Statsrevisorerna framför som sin åsikt att utbetalningen av republikens presidents och statsministerns utgifter över utrikesministeriets moment 24.99.21 bör upphöra och anslagen flyttas till huvudtitlarna 21, Republikens President, och 23, Statsrådet. Med tanke på kontrollen av och tillsynen över statsbudgeten är det enligt revisorerna motiverat att utgifterna för varje förvaltningsområde syns under respektive huvudtitel. Revisorernas syn utgår i princip och i sak från användarbaserad budgetering av anslagen. Det ser detta som mycket viktigt också med tanke på riksdagens budgetmakt.

Finansutskottet har tagit ställning till saken i sitt betänkande om budgetpropositionen för 2000 i december 1999 (StaUB 33/1999 rd). Regeringen föreslog då i sin proposition en sådan ändring i budgeteringsprincipen i budgeten för 2000 som statsrevisorerna avsåg i sin berättelse. Utifrån en utredning från finansministeriet återförde utskottet anslagsbudgeteringen till den princip som tillämpades i budgeten för 1999, vilket innebar att anslagen fortfarande betalas från utrikesministeriets huvudtitel.

Finansutskottet konstaterar att det fortfarande har samma syn på budgeteringen av utgifterna för tillfällig representation vid internationella konferenser. Det är fråga om ett gemensamt anslag för hela statsförvaltningen och på grund av att det följer upphovsprincipen i stället för användarprincipen är det inplacerat under utrikesministeriets huvudtitel. Det är svårt att på förhand bedöma anslagsbehovet eller vem som använder det i vart och ett fall. Nuvarande budgeteringspraxis har tillämpats redan länge och har visat sig smidig. Därför finns det inget rättsligt, administrativt eller statsekonomiskt rationellt alternativ till detta. Det är inte heller helt utan betydelse att den nyligen införda nya grundlagen understryker nödvändigheten av samverkan mellan olika statsorgan, inte minst presidenten och statsrådet.

Utbildning av fångvårdspersonal

Tack vare de senaste decenniernas fångvårdspolitik och ändringar i lagstiftningen har det gått att pressa ner antalet fångar. En bidragande faktor är till exempel samhällstjänsten. Å andra sidan ökade antalet livstidsfångar under denna tid. Enbart antalet dömda för grova narkotikabrott blev tre gånger fler på 1990-talet. Drogernas inträde i fängelserna gick inte att hindra och det blev allt vanligare att narkotikaligor och kriminella ligor leddes från fängelserna.

På senare tid har antalet fångar ökat markant. I februari 2001 fanns det 3 155 fångar i våra fängelser. Året innan var det omkring 300 färre. Antalet utländska fångar har ökat speciellt kraftigt. Det har fördubblats på tre år.

Det ökade antalet fångar, problemens större komplexitet och fångvårdens nya verksamhetsformer har ökat trycket på att utveckla utbildningen inom fångvården. Statsrevisorerna konstaterar i sin berättelse att kravet på utveckling inom fångvårdsutbildningen i centrala delar hänger samman med omstruktureringen av det allmänna skolsystemet.

Utskottet ser det som helt naturligt att grund- och fortbildningen lika väl som påbyggnadsutbildningen inom fångvården utvecklas i linje med principerna för utveckling av den allmänna yrkesinriktade utbildningen. Vidare bör systemet förbättras så att det ger personalen en möjlighet att kvalificera sig för lednings- och chefsuppgifter inom fångvården. Men utbildningen bör också medge en viss bredd och valfrihet i linje med principerna för den allmänna yrkesinriktade utbildningen.

Rättshjälp och fri rättegång

För rättshjälp som betalas av statens medel finns för närvarande två olika system, allmän rättshjälp och fri rättegång. Den allmänna rättshjälpens omfattning alla rättsliga frågor, den fria rättegången bara hjälp vid domstolen. Båda systemen bekostas med offentliga medel. Båda ger också i stor utsträckning samma ekonomiska förmåner.

Statsrevisorerna påpekar att överlappningarna har gjort att rättshjälpssystemet blivit oklart och komplicerat. I linje med tidigare ställningstaganden i riksdagen föreslår statsrevisorerna att ett enda rättshjälpssystem införs i stället för två separata.

Finansutskottet har i flera omgångar (bl.a. StaUB 42/1997 rd och StaUB 33/1999 rd) lyft fram medborgarnas likabehandling vid rättegång. Likaså har utskottet påpekat att kostnaderna för fri rättegång har gått upp år för år. År 1995 var de 98,6 miljoner mark, medan de 2000 redan var uppe i 166,1 miljoner mark. De höga rättegångskostnaderna har ställt s.k. medelinkomsttagares rättssäkerhet på spel. Inte heller den partiella reform av rättshjälpssystemet som genomfördes 1998 har varit till hjälp i denna sak. Att rättegångskostnaderna har skjutit i höjden har betytt att låg- och medelinkomsttagarna inte har haft adekvata ekonomiska resurser att driva sin sak i domstolen.

I och med att staten har stått för alla kostnader som gått ut över självriskandelen har rättegångarna i många fall förlängts utan orsak. Statsrevisorerna har ansett att hela självriskbegreppet bör utvecklas för att göra rättshjälpsmottagarna mer kostnadsmedvetna och för att hålla rättegångskostnaderna inom rättshjälpssystemet nere.

Antalet ärenden vid rättshjälpsbyråerna har minskat i någon mån sedan staten tog över rättshjälp. Utifrån den information som utskottet fått anser det att rättshjälpsbyråerna i sig har fungerat mycket väl.

Justitieministeriet framhåller att det i sista hand är det allmännas skyldighet att se till att den grundläggande rätten till en rättvis rättegång enligt 21 § i den nya grundlagen i praktiken fullföljs också när det gäller rätten till rättshjälp. Finansutskottet menar att det nuvarande rättshjälpssystemet är mycket smidigt och förmånligt och är helt för en utveckling av det. Det allmänna skall se till att också medborgare som saknar resurser att ordna med behövlig rättshjälp får tillgång till rättshjälpstjänster på statens bekostnad. Också enligt finansutskottets mening är det utomordentligt viktigt att denna

rättighet fullföljs och därför påskyndar utskottet i likhet med statsrevisorerna en totalreform av rättshjälppssystemet.

Medborgarnas förtroende för domstolarna

På senare tid har det gjorts flera undersökningar om medborgarnas förtroende för och misstroende mot domstolsväsendet. Av statsrevisorernas berättelse framgår att resultaten i många stycken pekar i samma riktning. Två tredjedelar av medborgarna anser att domstolarna på det hela taget fungerar väl. Ännu så sent som i mitten av 1980-talet hade 80 procent av medborgarna denna åsikt och därmed kan förtroendet för domstolarna konstateras ha minskat i betydande grad. Särskilt oroväckande är det att medborgarna sätter så liten tilltro till att domstolarna är opartiska och behandlar alla lika.

Utskottet ser det som betydelsefullt att den arbetsgrupp som justitieministeriet tillsatt för att studera frågan föreslår en grundläggande översyn av domarutbildningen. Domarutbildningskommissionen föreslår ett kompetensutvecklingssystem för domare som innefattar handledd praktik, arbete och studier. Kommissionen föreslår en domarutbildningsnämnd som bland annat skall bestämma utbildningens innehåll och leda utbildningen. Enligt erhållen utredning kunde ett nytt domarutbildningssystem köra igång i början av 2003. Det betyder att de första juristerna från detta utbildningsprogram vore klara med sin utbildning 2006. Enligt utskottets mening vore reformen mycket viktig, eftersom vi i motsats till många andra länder inte har någon domarutbildning. Samtidigt kunde möjligheterna att införa så kallade birekryteringar utanför domstolsväsendet utredas.

Vidare anser statsrevisorerna att medborgarnas kunskaper om domstolarna kunde förbättras genom aktiv information. Enligt vad utskottet erfarit har rättsväsendet lagt ut sina egna webbsidor i början av februari. Meningen är att utveckla dem vidare. Sidorna har lagts upp så att de skall vara så lätthanterliga som möjligt för gemene man.

Statsrådet har dessutom tillsatt en delegation för rättsskyddsärenden. Den ger akt på hur rättsskyddet fungerar och arbetar för att utveckla det över hela linjen. Delegationens centrala mål är att följa upp rättsskyddet med hänsyn till om medborgarnas rättigheter fungerar i praktiken eller inte.

Den ekologiska produktionens utveckling

Den ekologiska produktionen ökade mycket snabbt i Finland på 1990-talet. Mellan 1994 och 1999 ökade den ekologiskt odlade arealen och omlägningsarealen femfaldigt. Utvecklingen påverkades av att stöd för omlägningsperioden infördes 1990 och framför allt av att Finland gick med i Europeiska unionen 1995.

Men enligt de senaste uppgifterna som utskottet fått har omläggningen till ekologisk produktion bromsats upp. År 1999 var omkring 6,2 procent eller 137 000 hektar av vår odlade areal avsatt för eller under omläggning till ekologisk produktion mot cirka 146 000 hektar i fjol, vilket är bara omkring 9 000 hektar mer än året innan. Antalet gårdar med ekologisk produktion blev bara några tiotal fler och uppgick till ca 5 260 i slutet av 2000.

Flest gårdar med ekologisk produktion och mest ekologiskt odlad areal fanns det 1999 i Österbotten, Nyland, Egentliga Finland och Birkaland. Under de senaste åren har den ekologiskt odlade arealen ökat mest i de mjölkboskapsdominerade områdena som Norra Savolax, Norra Karelen och Mellersta Österbotten.

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte i juni 2000 en bred arbetsgrupp för att bereda ett förslag till utveckling av den ekologiska livsmedelsproduktionen 2002—2006 (arbetsgruppen för en ekologisk strategi). Utifrån en redan utförd grundläggande utredning skall arbetsgruppen utarbeta ett förslag till utveckling av den ekologiska livsmedelsproduktionen och lägga fram utvecklingsmålen och de viktigaste åtgärderna för att uppnå dem.

Statsrevisorerna konstaterar i sin berättelse att efterfrågan på ekologiska produkter är på stark uppgång såväl i Finland som på andra håll i

världen. Konsumenterna anser att ekologiska produkter är säkra, hälsosamma och närande och de uppskattar deras positiva miljöeffekter och de små mängderna tillsatssämnen. Den senaste tidens debatt om livsmedelssäkerheten och spridningen av olika slags djursjukdomar är ägnad att öka efterfrågan på ekologiska produkter.

I berättelsen framhålls att konsumtionsökningen har begränsats av den dåliga tillgången på ekologiska produkter och det snäva produkturvalet. Enligt erhållen utredning har konsumenterna i alla fall för avsikt att använda mer och mer ekologiska produkter. Ekobarometern visar att cirka 70 procent av konsumenterna är villiga att öka sin konsumtion av ekologiska produkter åtminstone i någon mån. De första undersökningsresultaten om utvecklingen av försäljningen av ekologiska produkter i Finland tyder på att den ekologiska marknaden är stadd i snabb tillväxt.

Marknadsföringen av ekologiska produkter har sedan 1998 främjats med hjälp av projektet Finfood LUOMU. Över statsbudgeten betalades då totalt 3,63 miljoner mark i stöd för främjad marknadsföring av ekologiska produkter. År 1999 var stödet 4,3 miljoner mark och i fjol avsattes ett anslag på 4 miljoner mark för ändamålet. Från och med i år har stödet för främjande av marknadsföringen avskilts till ett särskilt moment i statsbudgeten med ett anslag på 4 miljoner mark. Ändring har sökts i kommissionens beslut som begränsat det nationella stödet för främjad marknadsföring av ekologiska produkter. Enligt det nya beslutet får det statliga stödet vara högst 7 miljoner mark.

Vid sidan av marknadsföringsåtgärder, som är riktade direkt till konsumenterna, ökar konsumenternas egna erfarenheter enligt utredningar i betydande grad deras intresse för att köpa ekologiska produkter. Konsumenterna hoppas fortfarande på ett bättre utbud, tydligare varudeklarerationer och synligare placering för ekologiska produkter i affärerna.

Enligt finansutskottets mening är det viktigt att få till stånd en ekologisk strategi. Statsrevisorerna framhåller att både de som producerar ekologiska produkter och de som konsumerar dem i

sinom tid drar nytta av detta arbete. Det är också viktigt att livsmedelsindustrin och handeln engagerar sig i projektet, menar utskottet.

Enligt erhållen utredning har handeln på senare tid i snabb takt breddat sitt utbud av ekologiska produkter, men tillväxten har skett genom ökad import. Ett bredare produktsortiment är ett viktigt led i ambitionen att öka åtgången. För att det inhemska utbudet skall kunna breddas måste vår egen industri i förlängningen engagera sig mera i den ekologiska strategin. För att livsmedelsindustrin skall kunna vara säker på fortsatt tillgång till högkvalitativ råvara måste villkoren för ekologisk produktion förbättras till exempel genom ökad kontraktsodling. Stöd villkor och finansiering måste göras sådana att de i högre grad uppmuntrar till ekologisk odling. Utskottet menar att det som ett led i den ekologiska strategin bör utredas vilka möjligheter det finns till regional specialisering på ekologisk produktion, vilket kunde vara till nytta med tanke på utveckling av transporterna och distributionssystemen.

Befolkningen blir äldre

För närvarande har Finland en befolkning som genomsnittligt sett är yngre än i det övriga Europa. Men redan 2020 förväntas Finland i fråga om befolkningens ålder ligga på en fjärde plats bland de nuvarande EU-länderna. Som framgår av statsrevisorernas berättelse är den huvudsakliga orsaken till att befolkningen åldras att den förväntade återstående livstiden för äldre människor blir längre.

Försörjningskvoten, som avser förhållandet mellan barn under 15 år och pensionärer över 65 år i relation till befolkningen i arbetsför ålder, håller sig nära medelnivån för EU-länderna ända tills de stora åldersklasserna uppnår pensionsåldern efter 2010. Av OECD-länderna kommer Finland att ha den sämsta försörjningskvoten 2020—2030.

Underhållskvoten beskriver relationen mellan den försvarvsaktiva och den övriga befolkningen. Av kvoten framgår hur många personer en sysselsatt i genomsnitt har att försörja. För tillfället skall varje sysselsatt försörja 1,2 perso-

ner förutom sig själv. Som sämst förväntas den stiga till 1,4. Statsrevisorerna påpekar att den försämrade underhållskvoten sätter stor press på systemet med utkomststöd och att den åldrande befolkningen innebär en stor utmaning för hela det finländska samhället, inte minst för kommunerna redan inom den närmaste framtiden.

De försämrade kvoterna för försörjning och underhåll är förknippade med ett flertal osäkra variabler som är svåra att bedöma. På den totala folkmängden inverkar utöver människors förlängda livstid bland annat också eventuella förändringar i nativiteten och migrationen. Underhållskvoten påverkas till exempel av i vilken ålder människor lämnar arbetslivet. Med tanke på den nationalekonomiska bärkraften har osäkerheten ett mycket nära samband med den ekonomiska tillväxten.

Säkert är att befolkningens åldersstruktur i framtiden blir en ännu större belastning för samhällsekonomin. Enligt erhållen utredning producerar vår samhällsekonomi nu ungefär lika mycket i realinkomster per invånare som den svenska. Det finns prognoser som säger att produktiviteten hos oss i framtiden stiger med samma fart som i andra rika länder, där den har hållit en tillväxttakt på ett par procent om året. Om sysselsättningsgraden enligt åldersgrupp genom olika åtgärder fram till 2030 återgår till samma storleksklass som när den var som högst under 1980—2000, har Finland under 30 år ett utbud på inemot 2,4 miljoner sysselsatta per år. Detta tillväxtantagande betyder att våra disponibla realinkomster per invånare 2030 är 80 procent högre än för tillfället.

Å andra sidan kommer befolkningens åldrande sannolikt att bromsa upp produktionsökningen. Den kommer också att öka social- och hälsovårdsutgifterna. Det är fullt möjligt att tillväxten i nationalinkomsten bromsas upp till och med i betydande grad, om förvärvsaktiviteten eller tillväxten i arbetets produktivitet inte ökar. Finansutskottet framhåller att målet i regeringsprogrammet att höja den effektiva pensionsåldern med 2—3 år är ytterst krävande. På sikt kan också detta visa sig vara ett otillräckligt mål, om

befolkningens livslängd ökar med fem år fram till 2050, vilket prognoserna säger.

Befolkningens åldrande innebär i framtiden en stor utmaning inte bara för hela samhällsekonomin utan också för kommunerna. De kommunvisa skillnaderna i försörjningskvoten är redan nu betydande. Den mest gynnsamma kvoten i fjol var 41 och den minst gynnsamma 91 procent i våra kommuner. Enligt prognoserna kommer de kommunvisa skillnaderna att stå i stort sätt oförändrade i framtiden. De regionala skillnaderna blir ett problem i och med att åldersstrukturen i kommuner med flyttningsförlust blir åldringsdominerad.

Finansutskottet omfattar statsrevisorernas syn att det inom alla sektorer av samhällspolitiken bör finnas beredskap med tanke på befolkningens åldrande och att utgångspunkten bör vara att den åldrande befolkningen och dess behov beaktas i samhällsplaneringen. För ekonomins vidkommande betyder detta att vi under hela det innevarande decenniet måste se till att statsekonomin går med ett överskott och att statsskulden minskas på ett kontrollerat sätt i relation till bruttonationalprodukten. Även om befolkningens åldrande kan bli ett problem med tanke på konkurrensförmågan får den inte enbart ses som en kostnadsfaktor. Det måste göras mera lönsamt att arbeta och det krävs särskilda insatser för att hålla den åldrande arbetskraften kvar i arbetslivet och se till att den orkar i arbetet. Befolkningens åldrande är en utmaning också för den finländska arbetskrafts- och utbildningspolitiken. Arbetskraften bör så gott det gör sig inrikta på områden där den behövs samtidigt som den garanteras en skälig lönenivå.

Statsrevisorerna anser att en omstrukturering av servicen och äldrearbetet hör till de viktigaste frågorna inom äldreomsorgen under den närmaste tiden. De menar att resurser skall inrikta på synnerhet på hemvården, stöd för närståendevårdarna och på upprustning av bostäder och fortsatt kontroll av att bostadsområdena fungerar. Finansutskottet anser att denna syn är helt riktig och understryker att alla medborgare oberoende av var de bor bör garanteras behövlig service. Kommunernas möjligheter att klara av detta åta-

gande bör systematiskt förbättras. Också statsandelarna till kommunerna bör dimensioneras utifrån det ökade servicebehovet. Kommunerna väger nu in kommande demografiska förändringar i sina egna strategier. Men de lokala besluten förutsätter att hela samhället har beredskap att ta sig an befolkningens åldrande.

Stödsysselsättningen

Systemet med sysselsättningsstöd omstrukturerades 1995 genom betydande nedskärningar i stödformerna. Sysselsättningsstödet utvecklades i riktning mot stödet för utveckling av arbetskraftsresurserna. I stället för korta avbrott i arbetslösheten kan de arbetslösa arbetssökandenas sysselsättningsberedskap och möjligheter att efter långt utdragen arbetslöshet åter placera sig stadigvarande på arbetsmarknaden förbättras.

Av statsrevisorernas berättelse framgår att kriterierna för sysselsättningsstödet till företag skärptes betydligt i samband med stödreformen. Stöd beviljas i princip bara mot vederlag. För att ett företag skall få stöd skall det ge den sysselsatta bättre färdigheter för arbetsmarknaden eller erbjuda en arbetslös som anställts med hjälp av stödet arbete för en betydligt längre tid än stödperioden. Enligt berättelsen minskade det nya förfarandet företagets intresse för stödformen i betydande grad, men samtidigt förbättrade reformen de stödsysselsattas möjligheter till mera bestående sysselsättning.

I början av 1998 infördes ett så kallat sammansatt stöd. Genom detta stöd skapas arbetstillfällen i synnerhet för den tredje sektorn, som företräds till exempel av allmännyttiga föreningar, frivilligorganisationer och idrottsföreningar. Under 1999 användes 210,5 miljoner mark till sammansatt stöd. På grund av den kraftiga ökningen i det sammansatta stödet har stödsysselsättningens volym inom den privata sektorn legat på en relativt hög nivå. Tack vare detta har flera marginaliserade och marginaliseringshotade människor kunnats sysselsättas.

Genom utredningar av de arbetskraftspolitiska åtgärdernas effektivitet har man försökt klarlägga en hur stor procentandel av de sysselsatta

som är arbetslösa tre månader efter avslutad åtgärd. Resultaten har varit klart bäst i fråga om unga arbetslösa. Åtgärderna har visat sig minst effektiva i fråga om långtidsarbetslösa, partiellt arbetsföra och äldre arbetslösa. Finansutskottet påpekar att stödarbete utgör nästan den enda möjligheten till sysselsättning för många av dem som förlorade sin arbetsplats i början av 1990-talet. Vid bedömning av stödarbetets effektivitet bör hänsyn tas inte bara till att människor blir sysselsatta utan också att det över huvud taget är möjligt att erbjuda dem arbete och därigenom förebygga utslagning.

Ett stort problem, som också statsrevisorerna lyfter fram, är att samma stödsysselsatta "bollas fram och tillbaka"; arbetslöshet och stödarbete alternerar hos samma personer. I vissa fall har stödsysselsättningen också haft en passiverande inverkan på den arbetssökande, när han eller hon varit tvungen att vänta på att arbetslöshetstiden uppnått lagstadgad längd och få stödarbete. Kommunerna har tagit till stödsysselsättning också i situationer där det egentligen hade varit behövligt att anställa ordinarie personal.

Det väsentliga med tanke på den stödsysselsatta är stödets storlek i mark. Sysselsättningsstödet bör vara så stort att det garanterar en utkomst.

I takt med att sysselsättningsläget har förbättrats och arbetslösheten minskat sedan mitten av 1990-talet har de nationella anslagen för sysselsättningsstöd i linje med överenskomna principer i statsbudgeten skurits ner med omkring 1,4 miljarder mark eller ca 40 procent. Detta har särskilt drabbat stödsysselsättningen inom den offentliga sektorn. När det gäller statens egen stödsysselsättning har anslaget minskat till omkring en tredjedel och när det gäller stödsysselsättningen inom den kommunala sektorn klart under hälften. Sysselsättningsvolymen har gått ned i motsvarande mån.

I detta sammanhang vill finansutskottet också påpeka att stora delar av anslagen för lönebaserat sysselsättningsstöd står oanvända. I budgeten för 2000 beviljades totalt 1 982 miljoner mark i anslag för sysselsättningsstöd, men enligt erhållen utredning lämnades 240 miljoner

mark oanvända. Allra sämst var budgetuppfyllelsen i fråga om stödsysselsättning i samband med det så kallade pensionsröret (stödarbete för nya arbetslösa i åldern 55—59 år). Av den budgeterade summan 70 miljoner mark lämnades över 60 miljoner mark oanvända. Också en del stora kommuner i södra Finland sysselsatte arbetslösa i mindre utsträckning än beräknat. Med hänsyn till att det är relativt stora summor av anslagen för sysselsättningsstöd som inte alls används krävs effektivare åtgärder för att rätta till missförhållandet. Därför är det enligt finansutskottets mening viktigt att det i fråga om de lönebaserade anslagen som för tillfället budgeteras som förslagsanslag utreds om de kan förvandlas till reservationsanslag i statsbudgeten. Det betyder att momenten inte längre kan utnyttjas i kors som i detta nu. Men samtidigt innebär det att oanvända anslag som budgeterats för ett visst år kan tas i bruk året därefter.

Andra anmärkningar

I samband med behandlingen av statsrevisorernas berättelse för 1999 framhåller utskottet att revisorerna har lyft fram en rad andra frågor som kräver fortsatta åtgärder från regeringens sida. Bland dem uppmärksammar utskottet särskilt

- behovet av en ny bokslutspraxis
- frågor i anslutning till tillämpningen av utlänningslagen
- uppskattningen av inkomsterna i statsbudgeten
- yrkesutbildningen på andra stadiet
- mål och medel inom trafikpolitiken.

Utskottet väntar sig en utredning från regeringen och också beträffande dessa fortsatta åtgärder.

Regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 1999

Statsekonomins resultat och produktivitet

Enligt regeringens relation utgjorde de offentliga utgifterna under redogörelseåret ca 50 procent av nationalprodukten, vilket var över 10 procentenheter mindre än under lågkonjunktu-

ren och omkring två procentenheter mindre än året innan. Hälften av de offentliga utgifterna är inkomstöverföringar närmast till hushållen. Att förbättra deras sporrande effekt har varit ett led i den offentliga sektorns resultatarbete. Trots att reformerna var rätt små och i vissa delar hade helt motsatta effekter i förhållande till varandra hade de en klart positiv inverkan på arbetskraftsutbudet. Genom att flitfällorna har upplösts har också utbudet av arbetsplatser ökat.

I början av 1990-talet ökade utgifterna för de flesta typer av social-, hälso- och sjukvård samt utbildningsservice, men sparbesluten inom den offentliga ekonomin innebar nedskärningar i utgifterna under 1992 och 1993. Efter 1994 började utgifterna åter öka i någon mån.

Av relationen framgår att socialutgifterna 1999 uppgick till cirka 190 miljarder mark. Den ekonomiska tillväxten, det förbättrade sysselsättningsläget, sparåtgärderna och de strukturella reformerna sänkte socialutgifternas BNP-andel till ca 26,3 procent, vilket ligger under den genomsnittliga nivån inom EU. Omkring en tredjedel av alla socialutgifter finansierades över statsbudgeten.

Finansieringen av och kostnaderna för social- och hälsovården har behandlats redan i samband med statsrevisorernas berättelse. Regeringen framhåller att de offentliga utgifterna för hälso- och sjukvården beräknat i fasta priser var som högst 1991. Trots de nedskärningar som i början av 1990-talet verkställdes i utgifterna för hälso- och sjukvården och i fråga om personalen inom denna sektor var utvecklingen den att prestationsvolymen inom hälso- och sjukvården antingen växte eller förblev nästan oförändrad vid såväl sjukhus som hälsovårdscentraler.

Utskottet påpekar att denna analys inte tar hänsyn till exempel till servicens kvalitet och dess tillgänglighet för olika befolkningsgrupper. Utskottet underströk redan i sitt betänkande (FiUB 6/2000 rd) om regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 1998 att en ensidig strävan efter resultat och produktivitet kan leda till att en del av medborgarna inte alls blir delaktiga av dessa tjänster. Inom hälso- och sjukvården har insatserna för att ef-

fektivisera verksamheten inom vissa vårdområden (t.ex. åldringsvården) betytt att konditionen för de patienter som vårdas i anstalter i genomsnitt försämrats, vilket i sin tur har betytt en kalylerad nedgång i anstalternas effektivitet.

Inom undervisningsministeriets förvaltningsområde bör medborgarnas höjda utbildningsnivå enligt relationen ses som en betydande resultatindikator. Den beskriver på sätt och vis hur humankapitalet har förkovrats. En indikator på den höjda utbildningsnivån är antalet avlagda examina. Effektiviteten och produktiviteten har också bedömts till exempel utifrån utvecklingen i elevvisa kostnader.

Effektiviteten i den offentliga serviceproduktionen har enligt relationen förbättrats, även om det har skett rätt långsamt. Produktivitetsutvecklingen i den statliga sektorn var dock svag under 1999. Dels har en ny metod för mätning av effektiviteten införts, dels har det varit fråga om en omstrukturering. Regeringen framhåller i sin relation att servicevolymen och produktivitetsutvecklingen under enskilda år är utsatta för tillfälliga fluktuationer och därför bör inga långtgående slutsatser dras utifrån dem.

Revisionsanmärkningsberättelsen

Universitetens externa finansiering

Finansutskottet tog ställning till universitetens externa finansiering i sitt betänkande FiUB 6/2000 rd om statsrevisorernas berättelse för 1998. Utskottet påpekade att den externa finansieringen hade ökat på senare år. Enligt erhållen utredning utgjorde den externa finansieringen 35 procent 1999 (3 101 miljoner mark), vilket är 11,5 procentenheter mer än 1991 och 2,6 procentenheter mer än året innan. De största externa finansiärerna var Finlands Akademi (17 procent), Tekes (16 procent) och finländska företag (15 procent). Merparten av den externa finansieringen är offentlig; av universitetens sammanlagda finansiering utgör den privata finansieringen under 10 procent.

Utskottet framhöll i sitt betänkande att när det gäller universitetens basuppgifter och möjligheterna att nå målen visavi dem är statsbudgeten

den primära finansieringskällan och den externa finansieringen en kompletterande källa. Den ansåg det behövt att förtydliga den externa finansieringens roll i sin helhet och dess koppling till de mål universiteten uppställt.

I sin berättelse för 1998 ansåg statsrevisorerna att undervisningsministeriet bör skapa ett komplett tillsynssystem för kontroll av hur den externa finansieringen används för att därmed undvika missbruk. Finansutskottet konstaterade i sitt betänkande om berättelsen att merparten av den externa finansieringen inte medför några som helst problem med tanke på kontrollen; finansieringen tillfaller ett visst universitet och kan lätt övervakas. Riskfyllt blir det främst när en utländsk finansiär är redo att ingå ett forskningsavtal med en enskild forskare med universitetsstatus men finansiären inte på något sätt kontrollerar om avtalet faktiskt ingåtts med universitet.

De fall av missbruk som uppdagats på senare tid visar att risken för missbruk är reell. Enligt utredning till utskottet har undervisningsministeriet vidtagit åtgärder för att förhindra detta slag av missbruk i framtiden. Ministeriet tillsatte i början av mars 2001 en arbetsgrupp med uppgift att

- utreda hur kontrollen och förvaltningen av universitetens externa finansiering är reglerad och ordnad
- bedöma om kontrollen räcker till och om förvaltningen är ändamålsenlig
- lägga behövliga förslag till utveckling av kontrollen med tillhörande anvisningar.

Finansutskottet anser att arbetsgruppen har ett viktigt uppdrag och att behövliga åtgärder för att utveckla kontrollen med tillhörande anvisningar bör vidtas så fort som möjligt sedan arbetsgruppen fått sitt uppdrag färdigt.

Utskottet menar att universiteten med hänsyn till sin autonomi själva spelar en central roll också när det gäller att utveckla kontrollen över den externa finansieringen. Trots att det är statens revisionsverk som på ett generellt plan granskar hur universiteten använder sina medel är ett det viktigt att universiteten utvecklar sin interna revision. Med hänsyn till att universiteten — den

externa finansieringen inberäknad — till största delen omfattas av offentlig finansiering måste det kunna förutsättas att universiteten i sin ekonomiska förvaltning tillämpar noggranna system. Utöver lagen om statsbudgeten och bestämmelserna om betalningsrörelsen i förordningen om statsbudgeten understryker utskottet betydelsen av anvisningar från undervisningsministeriet och av att de följs. I anvisningarna framhålls bland annat att det är absolut förbjudet att till privata konton styra över medel som tillfaller staten. Genom adekvat övervakning måste det ses till att så sker också i praktiken. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid företag som ägs av forskarna själva och som hittills visat sig mycket problematiska med tanke på övervakningen.

Som enskild metod lyfter utskottet fram universitetens bisyssloreregister. Registret utgör en viktig grund också för kontrollen av den externa finansieringen och hjälper även till att eliminera jävsproblem. Universitetet har ingen skyldighet att bevilja bisysslotillstånd. Det är också viktigt att registret uppdateras tillräckligt ofta.

För att kontrollsystemet skall vara så komplett som möjligt är det nödvändigt att olika myndigheter och universiteten har ett mycket nära samarbete.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan sagda föreslår finansutskottet, som med stöd av 39 § 4 mom. riksdagens

arbetsordning har utsett ordföranden för finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation att föredra ärendet i plenum, vördsamt

att riksdagen beslutar sända detta betänkande med tillhörande anmärkningar och förslag till regeringen för sådana åtgärder som de frågor utskottet tagit fram i sitt betänkande ger anledning till,

att riksdagen uppmanar regeringen att ta in en berättelse om dessa åtgärder i sin relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2000 och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att nya styrmekanismer tas fram för styrning av hälso- och sjukvårdsservicen i syfte att trygga en högkvalitativ service, såsom informationsstyrning, en mål- och handlingsplan för social- och hälsovården, avtalsstyrning, ett uppföljningssystem för den öppna vården och olika kvalitetssystem.

Helsingfors den 8 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml (delvis)
Matti Huutola /vänst
Timo Ihamäki /saml (delvis)
Seppo Kääriäinen /cent (delvis)
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
(delvis)
Tuija Nurmi /saml
Mauri Pekkarinen /cent
Virpa Puisto /sd (delvis)
Ola Rosendahl /sv
Matti Saarinen /sd (delvis)
Anni Sinnemäki /gröna (delvis)

Sakari Smeds /fkf
Irja Tulonen /saml (delvis)
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd (delvis)
Jukka Vihriälä /cent
ers. Ulla Juurola /sd
Kari Kantalainen /saml
Juha Karpio /saml
Mikko Kuoppa /vänst
Pekka Kuosmanen /saml (delvis)
Mika Lintilä /cent
Hannes Manninen /cent (delvis)
Iivo Polvi /vänst
Pauli Saapunki /cent (delvis)
Kari Urpilainen /sd
Ulla-Maj Wideroos /sv (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Alpo Rivinoja.