

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2007 vp

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä syyskuuta 2007 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtion tilinpäätöskertomuksen (K 12/2007 vp) ja Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksen eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 13/2007 vp).

Tarkastusvaliokunta antaa asioista yhteisen mietinnön.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (VaVL 5/2007 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja Tuomas Pöysti, ylijohtaja Vesa Jatkola ja ylijohtaja Marjatta Kimmonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- neuvotteleva virkamies Pekka Mattila ja taloussuunnittelija Katja Bordi, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Tiina Astola ja talousjohtaja Harri Mäkinen, oikeusministeriö

- kansliapäällikkö Ritva Viljanen ja talousjohtaja Jukka Aalto, sisäasiainministeriö
- puolustusministeri Jyri Häkämies ja talousjohtaja Timo Norbäck, puolustusministeriö
- valtiovarainministeri Jyrki Katainen, valtiosihteeri Raimo Sailas, budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, projektijohtaja Jaakko Kuusela ja finanssiasiantuntija Esko Mustonen (valtiovarain controller -toiminto), valtiovarainministeriö
- talousjohtaja Eero Pulkkinen, opetusministeriö
- kansliapäällikkö Jarmo Vaittinen ja vanhempi hallitussihteeri Sinikka Silén, maa- ja metsätalousministeriö
- kansliapäällikkö Harri Pursiainen, ylijohtaja Juhani Tervala ja neuvotteleva virkamies, ryhmän päällikkö Jaana Kuusisto, liikenne- ja viestintäministeriö
- kansliapäällikkö Erkki Virtanen ja talousjohtaja Eero Murto, kauppa- ja teollisuusministeriö
- kansliapäällikkö Kari Välimäki ja apulaisosastopäällikkö Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö
- kansliapäällikkö Markku Wallin, laskentapäällikkö Lea Heino, ylitarkastaja Mia Jacobsson ja ylitarkastaja Eila Niemi, työministeriö

- kansliapäällikkö Sirkka Hautojärvi ja talousjohtaja Oili Hintsala, ympäristöministeriö
- ekonomisti Mikko Spolander, Suomen Pankki
- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamusvirasto, Vankeinhoitolaitos
- tutkimuspäällikkö Antti Romppanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- rehtori Ilkka Niiniluoto, Helsingin yliopisto
- suunnitteluyksikön päällikkö Harri Yli-Villamo, Ratahallintokeskus
- pääjohtaja Jukka Hirvelä, Tiehallinto
- liiketoimintajohtaja Veli-Matti Erkkilä, Patria Oyj, Helicopters
- pääjohtaja Henri Kuitunen, VR-Yhtymä Oy
- professori Jarmo Vakkuri.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta tilinpäätöskertomuksen käsitteijänä

Eduskuntaan perustettiin 1.6.2007 uusi valiokunta: tarkastusvaliokunta. Valiokunta on yksi niistä viidestä valiokunnasta, jotka on mainittu Suomen perustuslaissa. Tarkastusvaliokunnalle on keskitetty valtiontalouden parlamentaariseen valvontaan kuuluvat tehtävät, jotka aiemmin kuuluivat valtiontilintarkastajille sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostolle. Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on valvoa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. *Perustuslain 90 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.* Tavoitteena on, että valiokunta tuottaa havaintonsa mahdollisimman uusin ja selkein kannanottoehdotuksin eduskunnan tietoon. Valiokunnalla on mahdollisuus viedä merkittävät tarkastushavaintonsa mietinnön muodossa suoraan eduskunnan päätettäväksi.

Tarkastusvaliokunta vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa parantamalla eduskunnan harjoittaman parlamentaarisen valvonnan toimintamahdollisuuksia. Eduskunnan tulee voida käyttää täysimääräisesti sille perustuslaissa osoitettua budjettivaltaa hallinnon ohjaamiseksi ja valvomiseksi, ja tarkastusvaliokunnan tulee edustaa eduskunnan tietoon merkittävät valvon-

tahavaintonsa. Tarkastusvaliokunnan työssä on keskeistä saada esiin eduskunnan tahdon toteutuminen kulloinkin käsiteltävänä olevassa asiassa.

Tilinpäätösraportoinnin ja laajemmin tilivelvollisuusjärjestelmän keskeinen tehtävä valtiontaloudessa on järjestelmän toimivuuden ja hyväksyttävyyden ylläpitäminen ja edistäminen. Kansalaisten veronmaksajina on saatava varmuus siitä, että verovaroja käytetään sääntöjen mukaisesti ja taloudellisesti järkeviin kohteisiin. Tilinpäätöskertomuksen tarkoituksena on siis antaa oikea ja riittävä kuva valtiontaloudesta ja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan tuloksellisuudesta niin valtion oman kuin myös sen rahoittaman toiminnan osalta. Eduskunnan puolestaan pitäisi tämän informaation perusteella pystyä ohjaamaan julkista hallintoa etsimään tehokkaita toiminnallisia ratkaisuja haluttujen yhteiskunnallisten vaikutusten tuottamiseksi.

Tarkastusvaliokunnan perustamisen myötä eduskunnalla on entistä paremmat edellytykset huolehtia ohjausroolistaan, vahvistaa budjettipäätöksentekoa ja tuloksellisuuden arviointia. Tarkastusvaliokunnan työssä keskeisessä asemassa on hallituksen toiminnan vaikuttavuuden ja tulosten arviointi, oma-aloitteinen arviointitoiminta ja valtion tilinpäätöskertomuksen käsittely. Parlamentaarisen valvontatoimen vahvistamisessa eduskunnan tavoitteena on syventää talouspolitiikan linjausten ja valtiontalouden valvonnan edellyttämää asiantuntemusta ja tietopohjaa. Tätä se toteuttaa arvioimalla hallitusohjelmaa, kehysmenettelyä, talousarvion toimeen-

panoa ja niiden tuloksia koskevaa raportointia valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valtion tilinpäätösraportoinnin osalta uuden valvontaelimen on siis kyettävä tarkastelemaan valtion taloudenhoidon ja lainsäädännön yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja hallituksen kulloisenkin talouspolitiikan tuloksia ja vaikutuksia.

Tarkastusvaliokunta on aloittanut varsinaisen toimintansa eduskunnan syysistuntokauden alettua ja käsittelee nyt ensimmäistä kertaa tilinpäätöskertomusta. Aikataulullisista syistä ja tilinpäätöskertomuksen laajuuden vuoksi valiokunnan ei ole ollut käsittelyn aikana mahdollista paneutua syvällisesti tai teetättää tutkimuksia moniin tilinpäätöskertomuksen sisältämiin laajoihin ja ehdottomasti arviointia vaativiin aihekokonaisuuksiin liittyen. Näihin kuuluvat esimerkiksi hallituksen politiikkaohjelmat.

Tilinpäätöskertomusta käsitellessään valiokunta on mm. kutsunut kuultavakseen kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt ja talousjohtajat sekä kuullut myös joidenkin erilliskysymysten osalta ministereitä. Valiokunta haluaa näin välittää käsityksensä valtiontaloudellisen raportoinnin tärkeydestä niille tahoille, joilla on tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa raportoinnin sisältöön ja kehittämiseen.

Valiokunta käsittelee tässä mietinnössään sekä tilinpäätösraportoinnin kehittämiseen liittyviä asioita (aikataulu, sisältö, rakenne) että hallinnonalojen käsittelyn yhteydessä esiin nousseita valtiontaloutta tai eduskunnan tahdon toteutumista koskevia asioita.

Käsittelyssä olevat kertomukset

Käsittelyssä oleva valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006 on kolmas uusimuotoinen hallituksen valtiontaloudellinen kertomus eduskunnalle. Tilinpäätösuudistuksen tavoitteena oli tarjota eduskunnalle perusteltua ja valvontatoimen kannalta keskeistä tietoa niin laillisuus- kuin taroituksenmukaisuusvalvontaakin varten.

Talousarviolain 17 §:n 2 momentin mukaan tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta

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

Tilinpäätöskertomus käsittää (osat I—III) yhteensä 543 sivua. Kertomuksen I osa koskee hallituksen vaikuttavuusselvitystä. Toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta käsitellään taloudellisen kehityksen sekä talous- ja finanssipolitiikan, valtiontalouden tilan ja hallituksen politiikkaohjelmien sekä eräiden hallinnonalat ylittävien politiikkakokonaisuuksien kautta.

Tilinpäätöskertomus sisältää hallituksen vastauksen eduskunnan talousarviolausumiin. Samoin mukana ovat tilimuistutuskertomukset, joissa hallitus raportoi niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt vuodelta 2006 annetun valtiontilintarkastajien kertomuksen ja sitä koskevan valtiovarainvaliokunnan mietinnön johdosta. Tilinpäätöskertomuksen osa II sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset.

Erillisenä niteenä oleva osa III käsittää tilinpäätöslaskelmat. Asiallisesti valtion tilinpäätös valmistuu Valtiokonttorin tilinpäätösehdotuksen valmistuttua, eikä siihen tehdä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston käsittelyssä muutoksia. Kertomuksen ja siihen sisältyvän valtion tilinpäätöksen hyväksyy ja allekirjoittaa tasavallan presidentti valtioneuvoston tekemästä ratkaisuehdotuksesta. Valtiovarainministeri varmentaa allekirjoituksellaan presidentin päätöksen.

Kertomuksen sivuilla 102—106 on valtioneuvoston controllerin arviointi- ja vahvistuslausuma tilinpäätöskertomuksen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Controller-toiminnon tehtävänä on varmistaa valtioneuvostolle, että valtion tilin-

päätöskertomus antaa talousarviolaissa tarkemmin säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista sekä taloudellisesta asemasta samoin kuin valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikutavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä (oikean ja riittävän kuvan vaatimus). Valtiovarain controller -toiminto ei siten itse tuota tilinpäätöskertomusta vaan ohjaa ministeriöitä raportoinnissa ja arvioinnissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta on puolestaan ulkoisen tilintarkastajan tarkastuskertomus hallituksen valtiontaloudellisen kertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eduskunnalla on tilinpäätöskertomusta käsitellessään käytettävissään myös tilintarkastajan kertomus asiasta.

Tilinpäätöskertomuksen kehittäminen

Tarkastusvaliokunta näkee tilinpäätöskertomuksessa edelleen tärkeitä kehittämistarpeita. Valiokunta pitää valtioneuvoston controllerin arviointi- ja vahvistuslausumassa esitettyjä näkemyksiä sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintoihin perustuvia kannanottoja valtion tilinpäätöskertomuksen kehittämistarpeista oikeina. Valiokunnan mielestä ministeriöiden poliittisen johdon sitoutumista tilinpäätöskertomuksen valmisteluun on vahvistettava.

Menokehys ohjaa vuotuista budjetointia

Valtiontalouden kehysmenettely ja kehysten soveltaminen vuotuisen talousarvion valmistelussa on keskeinen osa hallituksen finanssipolitiikan linjaa. Koko vaalikaudelle päätetty menokehys on hallituksen keino pitää menojen kokonaiskehitys hallitusohjelmassa sovitun mukaisena. Esimerkiksi toiminta- ja taloussuunnitelmien, valtion tuottavuusohjelman ja peruspalveluohjelman valmistelu ja toteutus ovat osa kehysmenettelyä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on käynnistänyt finanssipolitiikan vaikuttavuutta ja toteutusvälineitä koskevan tarkastuk-

sen, joka kohdistuu myös valtiontalouden kehysmenettelyyn ja kehysten soveltamiseen. Tarkastusvaliokunnan mielestä on tärkeää selvittää liikenneinvestointien ja muiden investointien erilaisia, vaihtoehtoisia käsittelytapoja osana kehysmenettelyä ottaen huomioon erilaiset kustannus-hyötyarviot.

Tarkastusvaliokunnan mielestä kehysbudjetointi on tärkeä politiikanteon väline, joka ohjaa keskeisesti valtion menojen mitoittamista hallituskaudella ja vuosittain. Kehysbudjetointiin on valiokunnan mielestä kiinnitettävä selvästi enemmän huomiota myös tilinpäätöskertomuksessa. Menokehysanalyysin tarve korostuu hallitusten vaihdosten yhteydessä, kun uusi hallitus mitoittaa kautensa menot kehyspäätöksessä. Valiokunta katsoo, että kestävän ja pitkäjänteisen finanssipolitiikan kannalta on aivan keskeistä, että menojen kehitystä ja kehysmenettelyä arvioidaan luotettavalla tavalla vuodesta ja hallituskaudesta toiseen.

Tavoitteiden ja määrärahojen selkeä yhteys

Uusien talousarviosäännösten mukainen tulostuloraportoinnin ja tavoitteenasettelun uudistaminen edellyttää valtion talousarvion rakenteen ja sisällön kehittämistä. Tätä koskeva valmistelutyö on edennyt ministeriöissä, ja talousarvioesityksessä vuodelle 2008 jo lähes kaikki ministeriöt ovat uudistaneet budjettirakenteitaan. Budjetin rakenneuudistus toteutuu kaikkien ministeriöiden osalta vuoden 2009 budjettiesityksessä. Eri-tyistä painoa on valiokunnan mielestä pantava sille, että talousarviossa esitetään selkeät tavoitteet yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja siitä aiheutuville kustannuksille. Asetettujen tavoitteiden ja määrärahojen välillä on oltava selkeämpi ja kiinteämpi yhteys. Hallinnonalojen budjettirakenteiden tulee tukea tätä tarkastelutapaa.

Tarkastusvaliokunnan mielestä tilinpäätöskertomukseen sisältyy edelleen liian suuri määrä yksittäisiä raportoituja tietoja. Keskittyminen nykyistä valikoidumpiin tavoitteisiin talousarviovaiheessa ja vain niihin liittyvien tulosten ja vaikutusten selvittämiseen tilinpäätöskertomuksessa tarpeellisin mittarein tuottaa selkeämmän

ja paremman tuloksen. Samalla myös tilinpäätöskertomuksen sivumäärää on mahdollista supistaa, mitä valiokunta pitää toivottavana. Kehittämistarpeita on edelleen erityisesti toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä laatua koskevien tietojen yhtenäisessä esittämisessä sekä saavuttamatta jääneiden olennaisimpien tavoitteiden esille tuomisessa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset tärkeitä

Hallituksen ja ministeriöiden asettamilla vaikutavuustavoitteilla on usein kosketuspintaa monien hallinnonalojen ja ministeriöiden kesken. Tällöin myös toiminnan tulokset syntyvät useiden eri sektoreiden yhteisvoimin ja toimenpitein. Esimerkiksi ympäristöpolitiikan, ilmastomuutoksen, asuntopolitiikan tai sisäisen turvallisuuden tavoitteet koskettavat monia eri toimijoita ja hallinnonaloja samanaikaisesti. Valiokunnan mielestä tulostavoitteiden saavuttamisessa olennaisen tärkeää on eri toimijoiden yhteistyö, jossa realistinen kokonaiskuva voi muodostua vain laajemman näkökulman ja tavoitteenasettelun kautta. Tällainen lähestymistapa antaa myös eduskunnalle paremmat mahdollisuudet kokonaisuusien tarkasteluun sekä talouden ja toiminnan tuloksellisuuden arviointiin. Hyvän kokonaiskuvan saamiseksi onkin tärkeää, että tavoitteita, rahoitusta ja toiminnan tuloksia arvioidaan laajasti hallinnonalojen rajat ylittäen silloin, kun kyseessä on useita eri hallinnonaloja koskettava toiminta. Tämä ei kuitenkaan saa vähentää yksittäisen ministeriön vastuuta toimia tehokkaasti ja tuloksellisesti omalla hallinnonalallaan.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että tilinpäätöskertomuksen tiedot yhteiskunnallisen vaikutavuuden kehityksestä antavat kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikean ja riittävän kuvan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksen pääpiirteistä ja painopisteinä pidetyistä asioista.

Tarkastusvaliokunnan mielestä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tietoina tulee riittävän johdonmukaisella tavalla esittää tavoitteiden saavuttaminen ja tavoitteista jääminen sekä toimenpiteiden kustannukset. Samoin valiokunta katsoo, että eduskunnalle annettavia hallituksen

esityksiä tulee parantaa taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta merkittävästi nykyisestäään.

Tavoitteiden saavuttamista arvioitava

Valiokunnan mielestä tilinpäätöskertomus sisältää liian vähän kriittistä arviointia; vain osa ministeriöistä raportoi tavoitteista, joita ei ole täysin saavutettu tai joissa koetaan olevan haasteita tai selviä puutteita. Usein tällainen raportointi olisi kuitenkin hallituksen ja eduskunnan päätöksenteon kannalta kaikkein keskeisintä ja hyödyllisintä. Monilla hallinnonaloilla tehdään jo säännönmukaisesti toiminnan vaikuttavuusarviointeja, joiden keskeiset tulokset ja johtopäätökset tulee raportoida eduskunnalle tilinpäätöskertomuksessa.

Esimerkiksi eri politiikkalohkojen tai virastojen toimintaa koskevat ulkoiset arvioinnit voivat sisältää hyvinkin kriittisiä mutta myös kiittäviä asiantuntijanäkemyksiä toimintapolitiikan onnistuneisuudesta ja virastojen palvelukyvystä. Valiokunnan mielestä tilinpäätösraportoinnin keskeinen vaatimus ja haaste on kertoa hyvien tulosten lisäksi oikeat ja riittävät tiedot myös toiminnan puutteista ja epäkohdista. Eri syistä tällaiset tiedot saattavat "unohtua" tai jäädä kertomatta. Valiokunta kannustaa ministeriöitä nykyistä avoimempaan ja kriittisempään tulosten arviointiin ja tuomaan rohkeammin esiin myös toiminnan puutteita, mahdollisia riskejä ja ulkoisia vaikutuksia. Samoin kansainvälisen vertailutiedon käyttöä voitaisiin lisätä.

Tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että tavoitteiden saavuttamisen ja tulosten kriittistä arviointia syvennetään.

Asianmukaisen kokonaiskuvan saamista vaikeuttaa myös se, ettei taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkityksellinen sekä vähemmän merkityksellinen tieto aina ole johdonmukaisesti ja helposti erotettavissa toisistaan. Oikean ja riittävän kuvan raportoimiseksi yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta on tarpeen, että taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmät säädökset tai säädöspäätökset järjestelmät arvioidaan systemaattisesti muutaman vuoden kuluttua säädöksen antamisesta tai olennaisesta muuttami-

sesta taikka olosuhteiden merkittävästi muuttuessa.

Erityisteemat syventävät tarkastelua

Tarkastusvaliokunta toteaa, että tilinpäätöskertomus on kehittynyt parempaan suuntaan. Kertomuksessa on otettu huomioon niitä näkökohtia, joihin valtiovarainvaliokunta on mietinnöissään VaVM 45/2006 vp ja VaVM 28/2005 vp kiinnittänyt huomiota. Myönteistä on mm. se, että kuvaileva teksti on vähentynyt ja toiminnan tuloksellisuuden tarkastelussa kultakin hallinnonalalta on otettu 1—3 aihealuetta perusteellisempaan käsittelyyn ns. erityisteemoiksi. Valiokunta pitää valittuja erityisteemoja pääasiallisesti hyvinä. Tilinpäätöskertomuksessa esitettävien erityisteemojen käsittelyn laatuun ja syvällisyyteen olisikin kiinnitettävä erityistä huomiota.

Erityisteemojen valinnassa on syytä painottaa vielä enemmän teemoja, jotka ovat ministeriöiden ydintoimintoihin liittyen ajankohtaisia sekä Suomen kilpailukyvyyn ja tulevaisuuden kannalta merkittäviä. Erityisteemat voivat olla myös ongelmalähtöisiä teemoja, esimerkiksi, mistä yhteiskunnallisesti tai valtiontaloudellisesti merkittävä ongelma johtuu, mitä seurauksia ongelmasta on ollut, mitä ongelman poistamiseksi on tehty ja mitkä ovat ongelman poistamisen mahdolliset esteet. Tällaisia ongelmalähtöisiä teemoja löytyy esimerkiksi asuntopolitiikasta, perhepolitiikasta, terveyden- ja vanhus-tenhuollosta. Tarkastusvaliokunta pitää tilinpäätöskertomukseen valittua erityisteemaa verotuloennusteiden toteutumisesta kehyskaudella 2004—2007 käsittelyavaltaan onnistuneena. Eduskunnan budjettipäätöksenteon kannalta lisäselvitystä edellyttää, onko talouden ja veropohjien kasvua yli- tai aliarvioitu satunnaisesti vai systemaattisesti.

Taloudellisesti merkittävät rahoitusjärjestelmät

Erityisesti taloudellisesti merkittävien valtion-apu- ja valtion rahoitustukijärjestelmien sekä erilaisten etuisuuksien vaikuttavuuden arvioinnissa on puutteita. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yhteiskunnallisia vaikut-

tavuustavoitteita asetettaessa on selvästi nykyistä enemmän kiinnitettävä huomiota tavoitteiden asettamiseen sellaisiksi, että niiden toteutumisen arviointi ja seuranta on mahdollista.

Valiokunnan mielestä budjetin siirtomenoille tulee kyetä asettamaan selkeitä ja mieluiten tunnuslukupohjaisia vaikuttavuustavoitteita.

Valtiontalouden tarkastusviraston havainnot

Tarkastusvaliokunta pitää myönteisenä sitä, että valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut eduskunnalle erilliskertomuksen valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta (K 13/2007 vp). Erilliskertomuksessa esitetyt näkemykset valtion tilinpäätöskertomuksen kehittämistarpeista ovat samansuuntaisia kuin valtioneuvoston controllerin. Oikean ja riittävän kuvan antaminen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta edellyttää joidenkin puutteiden korjaamista valtion tilinpäätöskertomuksessa. Esimerkiksi yhteiskunnallisten tavoitteiden tunnuslukuja ja arviointiperusteita ei ole olemassa tai niitä ei ole tilinpäätöskertomuksessa esitetty, mikä johtaa pelkän toiminnan kuvailuun ilman käsitystä tavoitteiden saavuttamisesta. Talousarvioesityksessä esitetyt tunnusluvut ovat myös osin toiset kuin tilinpäätöskertomuksessa, mikä heikentää yhteyttä ja vaikeuttaa vertailua.

Tarkastusvaliokunta pitää Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamia eri hallinnonalojen tuloksellisuusraportointia koskevia tarkastuksia varsin tarpeellisina. Kyseisiä tarkastuksia tarkastusvirasto on suorittanut varainhoitovuodesta 2002 lähtien. Viimeisimmät tarkastukset koskivat liikenne- ja viestintäministeriön sekä ulkoministeriön hallinnonaloja (tarkastuskertomukset 148/2007 ja 149/2007). Tarkastushavaintojen perusteella kummankin hallinnonalan osalta ongelmana on, etteivät talousarvioesityksen perustelussa esitetyt tulostavoitteet ja määrärahat kytkeydy riittävän selkeästi toiminnan tuloksellisuuteen ja toisiinsa. Tilinpäätösraportoinnissa toiminnan ja talouden kuvauksen yhdistämisen tulostavoitteisiin tulee osoittaa, mitä budjetoiduilla määrärahoilla on saatu aikaan.

Tilinpäätöskertomuksen aikaistaminen

Tarkastusvaliokunnan perustamista koskevassa valmistelutyössä pidettiin keskeisenä parlamentaarisen valvontatoimen kytkemistä eduskunnan talousarvioprosessia palvelevaksi. Tilinpäätöskertomuksen käsittelyn tulee siis aikataulullisesti palvella valtion talousarviokäsittelyä. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006 annettiin 29.6.2007. Eduskunta kävi siitä lähetekeskustelun syysistuntokauden alussa 25.9.2007 ja lähetti sen tarkastusvaliokuntaan, jolle valtiovarainvaliokunnan on annettava lausunto. Edellisellä viikolla eduskunta puolestaan jo käsitteli lähetekeskustelussaan hallituksen esitystä seuraavan vuoden talousarvioksi. Tarkastusvaliokunnan mielestä valtiontalouden päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmän kehittäminen vaatii sitä, että hallitus ja hallinto ovat aidosti tilivelvollisia tuloksistaan. Jotta tähän päästään, tulee eduskunnan voida käydä tilinpäätöstä koskevat täysistuntokeskustelut loppuun jo kevätistuntokaudella. Tämä menettely mahdollistaa sen, että eduskunta voi saamansa tilinpäätösinformaation perusteella ohjata seuraavan vuoden talousarvion valmistelua haluamallaan tavalla.

Tarkastusvaliokunta on asiantuntijakuulemisissaan selvittänyt hallinnon mahdollisuuksia aikaistaa tilinpäätöskertomuksen valmistumisajankohtaa. Valiokunta ehdottaa,

että eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin tilinpäätöskertomuksen antamiseksi eduskunnalle sellaisella aikataululla, että eduskunta voi käsitellä tilinpäätöskertomuksen kevätistuntokaudella.

Tuottavuusohjelma

Tuottavuusohjelma perustuu vuoden 2003 hallituksen strategia-asiakirjaan, jossa tuottavuuden toimenpideohjelman aloittaminen annettiin valtiovarainministeriön tehtäväksi. Ministeriön tuli selvittää yhdessä kunkin hallinnonalan kanssa tuottavuuden kehittämismahdollisuudet. Kaikki hallinnonalat valmistelivat valtionvarainministeriölle tuottavuusohjelmansa viimeis-

tään 20.10.2005 mennessä. Vuosien 2007—2010 valtiontalouden kehyspäätökseen perustuen valtion henkilöstömäärä vähenee 9 645 henkilötyövuodella vuodesta 2005 vuoteen 2011 ja vuosien 2008—2011 kehyspäätöksen mukaan edelleen 4 800 henkilötyövuodella tuottavuusohjelmassa.

Ohjelman tavoitteena on suunniteltu ja todennettavissa oleva julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden kasvu ja tuottavuushyötyjen käyttö. Toteutuneesta tuottavuuskehityksestä tulee raportoida valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2007. Valtiovarainministeriöltä 16.2.2007 valtiontilintarkastajien saaman tiedon mukaan ministeriö tekee selvityksen vuoden 2007 tuottavuustoimenpiteiden todentamisesta ja raportoisesta tilinpäätös- ja kertomusmenettelyssä.

Tarkastusvaliokunta pitää valtiovarainvaliokunnan kantaa (VaVM 4/2006 vp, VaVM 45/2006 vp ja VaVM 6/2007 vp) perusteltuna, jonka mukaan julkisen talouden ja valtionhallinnon tuottavuuden parantaminen on tarpeellista. Väestön ikääntymisestä johtuva palveluiden lisätarve ja työvoiman tarjonnan pieneneminen johtavat julkisen talouden merkittävään alijäämään ja velkaantumiseen, ellei julkisten palveluiden kustannuskehitys pysy hallinnassa. Asiantuntijakuulemisissa ilmeni, että rekrytointitarve valtiolle tulee olemaan työelämään tulevien ikäluokkien pienuuden vuoksi yksityiseen sektoriin verrattuna suhteellisen suuri, vaikka valtion henkilöstöä vähennetään.

Tuottavuuden tila ja mittaaminen

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusten perusteella tuottavuudelle on asetettu verrattain harvoin tavoitteita (vuosina 2004—2006 osuus on kasvanut 11 %:sta 17 %:iin). Tilinpäätöksessään oikeat ja riittävät tiedot on esittänyt noin 50 % tilivirastoista. Vuonna 2006 riittävästi tuottavuustavoitteilla ohjattujen ja tästä oikeat ja riittävät tiedot esittävien tilivirastojen osuus oli 14 %.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan puutteet tavoitteiden asettamisessa ja tuloksellisuudesta raportoinnissa voivat haitata eduskun-

nan ja hallituksen mahdollisuuksia ohjata ja arvioida hallintoa niin, että tuottavuuden ja palvelukyvyn välinen suhde olisi harkittu ja mahdollisimman optimaalinen. Pelkät henkilöstön määrää koskevat tavoitteet eivät riitä, koska olennaista on arvioida myös kansalaisille annettujen palveluiden ja niiden tuottamiseen tarvittavien panosten välistä suhdetta.

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausannon mukaan Tilastokeskuksen tuottavuusindeksin ongelmia ovat sen vaikeaselkoisuus ja yhteismitallisuuteen liittyvät puutteet. Työn tuottavuuden käyttäminen mittarina toimii silloin, kun olennainen osa suoritteista tuotetaan itse, työ on keskeisin tuotantotekijä ja suoritteet voidaan määritellä. Tuottavuuden mittaamisen haasteena valtion toiminnassa ovat vaikeasti määriteltävät, toisistaan poikkeavat suoritteet, jotka toimija itse määrittelee. Tällöin toimivia ja hyvin kuvaavia tuottavuuden mittareita on vaikea laatia. Silloin kun suoritteita ei voida mitata, ei tuottavuuden tunnuslukuakaan voida laskea. Tällöin on tärkeää, että tunnetaan viraston suoritustuotannon ja resurssien väliset kytkennät, jolloin voidaan käyttää sijaissuureita ja niiden kokonaismääriä. Oikean kuvan saamiseksi tuottavuuden rinnalla tulee esittää myös taloudellisuutta kuvaavia tietoja ja tunnuslukuja.

Laatu ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Tarkastusvaliokunta korostaa, että tuottavuusohjelman näkökulmaa tulee laajentaa voimakkaasti laatutekijöihin ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Laatutekijöitä ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulee myös seurata ja arvioida merkittävästi nykyistä enemmän ja monipuolisemmin ohjelman toteutuksessa. Julkiset palvelut ovat asiantuntijapalveluita, joiden tuottaminen vaatii usein tiivistä vuorovaikutusta ja asiakkaan osallistumista palvelun tuottamiseen, näin on esimerkiksi opettajan ja oppilaan tai hoitajan ja potilaan välillä. Julkisten palvelujen tuotantoon vaikuttavat samalla monet ulkoiset tekijät. Tällöin ei enää voida puhua tilastollisissa vertailuissa käytetyistä tuottavuusmittareista, jotka perustuvat tavarantavalmistuksen teknisen tehokkuuden mittaamiseen. Julkisilla palveluilla on

yhteisöllinen luonne ja ne tuottavat hyötyä koko suomalaiselle yhteiskunnalle. Tästä syystä on tärkeää kehittää yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle selkeitä tavoitteita ja arvioida vaikuttavuuden yhteisöllisiä kustannuksia ja hyötyjä.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että tuottavuusohjelman toteutuksessa tulee virastojen palvelukyky ja toiminnan tuloksellisuus ottaa nykyistä paremmin huomioon.

Tarkastusvaliokunta pitää asiantuntijakuulemisen perusteella myönteisenä sitä, että valtiovarain controller -toiminto tulee teettämään tuottavuusohjelmasta väliarvioinnin.

Henkilöstö, palvelukyky ja laatu

Valtiovarainministeriön asiantuntijakuulemisen perusteella tuottavuusohjelmassa henkilöstön siirtymistä tuetaan myös kuntiin ja yksityiselle sektorille. Valtiovarainvaliokunta on esittänyt kantanaan (VaVM 4/2005 vp ja VaVM 4/2006 vp), että henkilöstön vähentämisen tulee tapahtua luonnollisen poistuman avulla ja että ohjelman toimeenpanossa on muutoinkin tärkeää noudattaa suunnitelmallista ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa, jossa lähtökohtana on virastojen kyky suoriutua myös jatkossa tehtävistään. Vain tällä tavalla valtionhallinto pystyy kilpailemaan uudessa tilanteessa työvoimasta ja parantamaan palvelukykyään. Valiokunta katsoo, että henkilöstön määrän väheneminen ei myöskään saa johtaa julkisen hallinnon laadun heikkenemiseen. Henkilöstöresurssit ovat jo tällä hetkellä monin paikoin varsin niukat, ja mahdollisuudet tuottavuuden lisäämiseen eri aloilla ja alueilla ovat myös hyvin erilaiset. Esimerkiksi vankeinhoidon henkilöstöä ei ole tälläkään hetkellä riittävästi vankimäärään nähden, minkä vuoksi etenkin valvontahenkilökunnan ylitöiden määrä on kasvanut voimakkaasti.

Hallintovaliokunta (HaVL 8/2007 vp) tähdentää, että henkilöstö ja henkilöstöjärjestöt on otettava täysipainoisesti mukaan tuottavuuden kehittämistyöhön.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 7/2006 vp), että oikeuslaitoksen perustehtävä on tarjota oikeusturvaa yksilöille, yrityksille ja yhteisöille. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen,

että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jo useassa tapauksessa katsonut Suomen rikko-
neen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koske-
vaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräys-
tä, koska oikeudenkäynti on kestänyt kohtuutto-
man pitkään. Vastaavanlaisia valituksia on li-
säksi vireillä useita. Valtiontalouden kehystä
2008—2011 koskevassa lausunnossaan (LaVL
8/2007 vp) valiokunta toteaa, että henkilöstö-
voimavarat ovat jo nyt erittäin niukat myös
muilla oikeusministeriön hallinnonalan keskei-
sillä toimintasektoreilla, kuten vankeinhoidossa
ja syyttäjälaitoksessa. Näistä syistä lakivalio-
kunta pitää välttämättömänä, että suunniteltuja
lisävähennystavoitteita ei kohdenneta oikeusmi-
nisteriön hallinnonalalle.

Ympäristövaliokunta (YmVL 2/2007 vp) kat-
soo, että tuottavuusohjelman toteuttaminen hen-
kilöstön määrää pienentämällä ei saa johtaa ym-
päristöhallinnon laadun heikkenemiseen. Ympä-
ristöministeriön hallinnonalalla on suuria haas-
teita, joiden hoitaminen edellyttää osaavaa hen-
kilöstöä ja vankkaa tietopohjaa.

Eduskunta hyväksyi hallintoselonteon yhtey-
dessä lausuman (HaVM 2/2006 vp), jossa halli-
tus veloitettiin huolehtimaan siitä, että valtion-
talouden kehysmenettelyssä valtion henkilöstön
määrä arvioidaan kaavamaisen matemaattisen
laskentamallin sijasta ottaen huomioon valtion
tehtävät sekä tuottavuutta tehostavien hankkei-
den ja prosessien hyödyt.

Tuottavuusohjelman henkilöstövähennykset
eivät voi perustua kaavamaiseen matemaatti-
seen laskentamalliin, koska mahdollisuudet
tuottavuuden kohottamiseen ovat eri aloilla ja
alueilla erilaiset.

*Tarkastusvaliokunta painottaa, että tuotta-
vuusohjelman tavoitteena tulee olla ennen muu-
ta tuottavuuden parantaminen eikä henkilöstön
määrän vähentäminen. Tuottavuutta lisäämällä
voidaan päästä myös henkilöstövähennyksiin pi-
täten samalla kiinni julkisten palveluiden hyvästä
laatuudesta, mitä edistävät osoitettua päte-
vyyttä korostavat rekrytointipäätökset.*

Yliopistot ja korkeakoululaitos

Sivistysvaliokunnan mukaan (SiVL 1/2007 vp)
on keskeistä toteuttaa hallitusohjelmassa yli-
opistoille koulutukseen ja tutkimukseen sekä in-
novaatiokyvyn parantamiseen kohdistetut ta-
voitteet. Myös asiantuntijakuulemisessa koros-
tettiin, että esimerkiksi hallitusohjelmassa luv-
tun yliopistojen julkisen perusrahoituksen lisää-
minen kauttaaltaan on ristiriidassa tuottavuusoh-
jelman soveltamiseen yliopistoihin, joka supis-
taa hallituskaudelle luvattun 80 milj. euron koro-
tuksen 36 milj. euron tasolle. Yliopistojen perus-
rahoitusta heikentää myös kustannustason nou-
su, kuten kasvavat tilavuokrat ja uuteen palk-
kausjärjestelmään siirtyminen.

Sivistysvaliokunta on kiinnittänyt huomiota
myös siihen, että opiskelijamäärä opettajaa koh-
ti on yksi indikaattori, jolla arvioidaan yliopis-
ton laatua. Suomen yliopistoissa opettaja/opis-
kelija-suhdeluku on kilpailijamaihin verrattuna
huono. Suomessa suhdeluku on eräissä vertai-
luissa lähes 20, kun se kansainvälisissä huippu-
yliopistoissa on jopa alle 10.

Asiantuntijakuulemisessa todettiin, että yli-
opistot ovat kymmenen viime vuoden aikana jo
lisänneet tuottavuuttaan venyttämällä henkilö-
kohtaiset työajat maksimaaliselle tasolle. Tuot-
tavuusohjelman edellyttämien henkilöstövähennys-
tysten on mahdollisesti ajateltu kohdistuvan
hallinto- ja tukihenkilöstöön, mutta tällaiset
leikkaukset tulisivat tosiasiaa lisäämään opet-
tajien ja tutkijoiden hallintotyötä. Esitetyt vä-
hennykset ovat niin suuria, että ne tulisivat vai-
kuttamaan myös opetus- ja tutkimushenkilös-
töön. Tuottavuusohjelman välittömänä seurauk-
sena olisi näin ollen se, että talousarvion tar-
joamilla niukentuvilla voimavaroilla ja supiste-
tulla henkilöstöllä yliopistot eivät saavuta mää-
rällisiä tavoitteitaan. Vaarana on myös, että uut-
ta henkilökuntaa rekrytoitaessa tingitään tieteel-
lisestä pätevyydestä kustannusten alentamiseksi.
Tämä heikentää yliopistojen toimintakykyä,
ja hallitusohjelman tutkimusta ja koulutusta kos-
kevat hyvät tavoitteet jäävät toteutumatta. Yli-
opistojen kansainvälinen kilpailukyky ja vaikut-
tavuus edellyttävät, että ne voivat myös laadulli-
sesti parantaa toimintaansa.

Asiantuntijakuulemisessa korostettiin, että määrälliset tehokkuustarkastelut ilman laadun huomioonottamista puolestaan vievät yliopistojen kehitystä väärään suuntaan. Tehokkuuden tavoittelu henkilötövuosia vähentämällä, kun samalla pidetään kiinni tutkintojen tulostavoitteista, johtaa "halpatuotannon" suosimiseen. Yliopistotutkintojen yksikköhinta onkin jatkuvasti pienentynyt. Jo nyt julkaistaan tilastoja siitä, mitkä yliopistot tuottavat tutkintoja halvimmillä hinnoilla. Tämä merkitsee sitä, että suomalaiset yliopistot jäävät entistä enemmän jälkeen maailman johtavista yliopistoista, joissa on puolet pienempi opiskelija/opettaja-suhde kuin meillä. Tällä mittarilla Suomi pärjää vain keskinkertaisesti OECD-maiden joukossa. Todellisena haasteena Suomen yliopistojen kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämisessä on lisätä opettajamäärää suhteessa opiskelijoihin, mikä huonoilla määrällisillä mittareilla näyttää merkitsevän tuottavuuden vähenemistä.

Palvelukeskusten käyttöaste korkeakoululaitoksen osalta ennakoitava

Suomessa on hallitusohjelman mukaisesti valmisteilla uudistus, jonka tuloksena yliopistojen 30 000 hengen suuruinen henkilöstö siirtyy vuoden 2009 lopussa valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Asiantuntijakuulemisessa painotettiin, että yliopistojen palvelukeskuksien suunnittelussa tulisi ottaa huomioon se, että yliopistoilla on perustuslain takaama itsehallinto. Myös virkamieslain mukaan yliopistot itse päättävät henkilökuntansa rekrytoinnista. Vuodesta 2010 lähtien yliopistojen on tarkoitus toimia valtion budjettitaloudesta irrotettuina itsenäisinä oikeushenkilöinä. Tuossa vaiheessa yliopistot tulevat itse ratkaisemaan, miten ne järjestävät palvelunsa.

Asiantuntijakuulemisen perusteella yliopistot osallistuvat palvelukeskusten suunnitteluun, mutta eivät tule välttämättä käyttämään niiden palveluja, jolloin riskinä on turha aikaa ja rahaa tuhlava työskentely, jonka kustannuksista vastaavat myös tulevaisuuden veronmaksajat.

Tarkastusvaliokunnan mielestä palvelukeskusuudistuksen soveltuvuutta korkeakoululai-

tokselle on arvioitava nykyistä perusteellisemmin. Tarkastusvaliokunta katsoo, että palvelukeskusten tulevaa käyttöastetta on selvitettävä ja arvioitava tuottavuusohjelmaa jatkettaessa.

Liikenteen infrastruktuuria koskevat eduskunnan kannanotot

Vaalikauden 2003—2006 aikana eduskunta antoi jokaisen hyväksymänsä talousarvion yhteydessä vähintään yhden liikenteen infrastruktuuria koskevan lausuman. Esimerkiksi vuoden 2004 talousarviossa lausuma kuului: "Eduskunta edellyttää, että liikenneväyläpolitiikkaa selvittävän ministerityöryhmän työn valmistuttua hallituksen tulee arvioida perusradanpidon todellinen määrärahan tarve ensi vuodelle ja osoittaa tarvittavat määrärahat vuoden 2004 ensimmäisessä lisätalousarviossa." (EK 44/2003 vp).

Valtiovarainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan rataverkon pitäminen turvallisena ja kilpailukykyisenä liikenneväylänä nykyisessä laajuudessaan edellytti n. 170 milj. euron vuosittaisia korvausinvestointeja. Hallitus kuitenkin esitti vuoden 2004 talousarviesityksessä vain n. 106 milj. euroa käytettäväksi korvausinvestointeihin. Valiokunta totesi ehdotetun määrärahason johtavan liikennejärjestysten määrän tuntuvaan kasvuun. Valtiovarainvaliokunnan mukaan rataverkon kunnosta tuli huolehtia pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti, jolloin hankkeet voidaan toteuttaa taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti (VaVM 39/2003 vp). Vuoden 2004 lisätalousarvioissa perusradanpitoon myönnettiin kaikkiaan 40 milj. euroa lisärahoitusta. Yhteensä perusradanpidon korvausinvestointeihin osoitettiin vuonna 2004 runsaat 150 milj. euroa, mitä määrärahasoaa valtiovarainvaliokunta piti tyydyttävänä.

Vuoden 2007 talousarvion hyväksymisen yhteydessä eduskunta puolestaan antoi seuraavan lausuman (EK 45/2006 vp): "Eduskunta edellyttää, että keväällä 2007 alkavalla hallituskaudella määrärahakehys sisältää jo alusta lähtien riittävät määrärahat liikenneväylien pitkäjänteiseen kehittämiseen ja kunnossapitoon sekä joukkoliikenteen parantamiseen." Taustana tälle lau-

sumalle oli valtiovarainvaliokunnan esittämä kritiikki liikennehankkeiden painottumisesta vaalikauden loppupuolelle sekä ylipäänsä lyhytjäteisyys päätettäessä liikennehankkeista ja niiden rahoituksesta (VaVM 41/2006 vp).

Vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä valtiovarainvaliokunta ja liikenne- ja viestintävaliokunta ovat koko vaalikauden 2003—2006 puuttuneet samoihin ongelma-alueisiin liikenteen rahoituksessa. Ne ovat ilmaisseet tyytymättömyytensä määrärahojen riittämättömyyden sekä rahoituksen ja suunnittelun lyhytjäteisyyden johdosta. Myös uusien infrastruktuurihankkeiden aloittamisen painottuminen vaalikauden loppupuolelle on aiheuttanut kritiikkiä. Esimerkiksi perustienpidon osalta ko. valiokunnat ovat toistuvasti ilmaisseet huolensa perustienpitoon osoitettujen määrärahojen vähyyden vuoksi. Etenkin alemman tieverkon kunto on mainittu huolestuttavan heikoksi. Erityisongelman tuotti myös siltojen suuri korjaustarve, mitä määrärahatason pitkään jatkunut alimitoitus oli pahentanut (VaVM 15/2005 vp, LiVL 15/2003 vp).

Valtiovarainvaliokunta on mm. todennut, ettei perustienpidon alhainen määrärahataso ole antanut mahdollisuuksia hallitulle ja ongelmat ennakoivalle tienpidolle, vaan se johtaa vähitellen perusparannustarpeen kasaantumiseen, mikä puolestaan nostaa merkittävästi kunnossapidon kustannuksia. Tavoitteena tulisi kuitenkin olla teiden kunnan säilyminen ja ylläpitäminen pitkällä aikavälillä (VaVM 10/2004 vp). Myös liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan (LiVL 14/2004 vp) tiestö rappeutuu nykyisellä tienpidon määrärahojen tasolla ja sen palvelukyky jää yhä enemmän jälkeen kasvavan liikenteen ja kansantalouden kilpailukyvyn vaatimuksista.

Perusradanpidon osalta jatkuvana ongelmana on ollut korjausinvestointeihin osoitettujen määrärahojen niukkuus. Rataverkon huonon kunnan vuoksi yhä enemmän teollisuuden kuljetuksia ja myös matkustajaliikennettä siirtyy maanteille. Valtiovarainvaliokunnan mukaan rataverkon kunnossapito ei ole nykyisellä rahoitustasolla mahdollista (VaVM 39/2003 vp, VaVM 41/2006 vp, LiVL 14/2005 vp). Valtiovarainvaliokunnan mukaan radanpidon tehokkuutta ja suunnitel-

mallisuutta voitaisiin parantaa huomattavasti sillä, että varsinaiseen talousarvioon sisältyvä määrärahataso mitoitettaisiin radanpidon todellisiin tarpeisiin nähden riittäväksi (VaVM 10/2004 vp, VaVM 41/2004 vp, VaVM 15/2005 vp, VaVM 41/2006 vp). Myös liikenneväyläpolitiikan linjauksia pohtinut ministerityöryhmä kiinnitti huomiota siihen lyhytjäteisyyteen, jolla valtion arvokasta väyläomaisuutta on hallinnoitu.

Tilinpäätösinformaation antama kuva infrastruktuurin tilasta

Perustienpidon määrärahat ovat laskeneet tilinpäätöskertomusten 2003—2006 mukaan joka vuosi vuoteen 2006 asti, kun taas perusradanpidossa suunta on ollut päinvastainen. Ongelmana perusväylänpidon määrärahojen käytön seurannassa on, että samalta momentilta maksetaan sekä väylänpidon hoito, ylläpito että korvausinvestoinnit. Näin ollen ei ole ollut mahdollista saada tietoa siitä, paljonko radanpidon korvausinvestoinnit ovat vuosittain olleet ja mihin suuntaan määräraha on kehittynyt. Tämä tieto olisi ollut tärkeä vertailutieto suhteessa valtiovarainvaliokunnan sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan esiin tuomaan tosiseikkaan siitä, että vuosittaisten korvausinvestointien olisi oltava n. 170 milj. euroa, jotta rataverkko säilyisi turvallisena ja kilpailukykyisenä nykyisessä laajuudessaan. Tarkastusvaliokunnalle esitetyn tiedon mukaan kustannustason nousu ja ratoiin liittyvän teknologian lisääntyminen ovat kohottaneet tarvittavan rahamäärän n. 190 milj. euroon. Perustienpidon ja perusradanpidon momenttien jakamista eri osiin selkeyden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi on esitetty vaalikauden aikana. Vuoden 2008 talousarvioesityksen lukuperusteluissa näiden momenttien sisältöä on avattu ja kerrottu tarkemmin resurssien jakautumisesta.

Tilinpäätöskertomusten tekstiosissa kerrotaan etenkin rataverkon osalta etupäässä myönteisistä seikoista ja tavoitteet täyttäneistä mittareista. Tieverkon osalta tuodaan esiin myös kielteisiä seikkoja. Kaikilta osin tekstit eivät myöskään tue taulukoissa esitettyjä tietoja.

Vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksessa kerrottiin siltojen kunnon heikkenemistä hidastetun lisäämällä korjaustoimintaa niin, että "huonokuntoisten siltojen määrä oli enää 774 kappaletta". Kuvauksesta saa helposti sen mielikuvan, että huonokuntoisten siltojen määrää oli saatu ratkaisevasti supistettua. Näin ei kuitenkaan ollut, sillä vuotta aiemmin huonokuntoisten siltojen määrä oli 777 eli vähennystä oli vain kolme siltaa. Tarkastusvaliokunnan Tiehallinnolta saaman tiedon mukaan huonokuntoisia siltoja on tällä hetkellä n. 1 000.

Vuoden 2006 tilinpäätöskertomuksesta voidaan puolestaan nostaa esiin rataverkon kuntoindeksiin liittyvä havainto: kuntoindeksin kerrottiin olevan 87, kun luku 100 tarkoitti hyvää kuntoa rataverkolla. Tekstissä ei mainittu sitä, että kuntoindeksi oli laskenut koko hallituskauden ajan — vuonna 2003 se oli vielä ollut 90.

Joidenkin esitettyjen tunnuslukujen ja mittareiden kohdalla herää kysymys, ovatko tavoitteet oikein ja oikealle tasolle asetettuja. Tavoitteen asettaminen vuodesta toiseen edellisvuoden saavutettua tulosta matalammalle tasolle antaa myös aiheen kysyä, miksi ei pyritä edes edellisvuoden tasolle vai halutaanko matalalle asetuilla tavoitteilla varmistaa tavoitetason saavuttaminen ja ylittäminen. Jos syynä ovat olleet esim. vähentyneet määrärahat, ei sitä ole tuotu mitenkään selittävänä tekijänä esille tekstissä. Esimerkiksi tieverkon osalta asiakastytyvyyden tavoite on kaikkina kolmena vuonna asetettu edellisvuoden toteumaa alemmaksi ja tulokseksi on saatu joka vuosi asetettua tavoitetta parempi tulos.

Tarkastusvaliokunnan mielestä valtion tilinpäätöskertomuksista välittyy eduskunnalle liikenteen infrastruktuurin tilasta positiivisempi kuva kuin mihin todellisuudessa olisi aiheutta. Saadun informaation perusteella eduskunnan on vaikea todentaa lausumiensa edellyttämiä toimia ja tehdä päätöksiä seuraavan vuoden talousarviosta.

Puolustusmateriaalihankinnat

Tilinpäätöskertomuksessa on käsitelty puolustusvoimien materiaalihankintoja tarkastelemalla mm. asetettujen tavoitteiden toteutumista. Puolustusbudjetista käytettiin noin kolmannes puolustusmateriaalihankintoihin. Hankkeita toteutettaessa kiinnitettiin huomiota hankittavan materiaalin kansainväliseen yhteistoimintakelpoisuuteen, riittävän kotimaisen ylläpito- ja ajanmukaistamiskyvyn luomiseen sekä kansainvälisiin yhteistoimintamahdollisuuksiin.

Puolustusmateriaalihankintojen yhtenä tavoitteena on ollut, että suunnittelun luotettavuutta parannetaan ja hankintojen toteuttamista tehostetaan siten, että hankintamäärärahojen siirtyvien erien osuus käytettävissä olevista määrärahoista on enintään 13 %. Toteutunut luku oli kuitenkin 31,9 %. Määrärahojen siirtyminen johtui pääosin materiaalihankkeiden aikataulujen viivästymisestä. Lähes puolet siirtyvistä eristä aiheutui yksistään helikopteri- ja ilmatorjuntaohjushankkeiden viivästymisestä.

Vuonna 2001 tehdyn hankintasopimuksen mukaisesti Suomelle olisi pitänyt vuoden 2007 loppuun mennessä toimittaa 14 NH90-helikopteria ja loput 6 helikopteria vuoden 2008 elokuuhun mennessä. Toistaiseksi Suomelle ei ole luovutettu vielä yhtään konetta. Hankinnan merkittävä viivästyminen on hidastanut sotavarustuksen uusimista ja aiheuttanut ylimääräisiä kustannuksia. Tilanne on myös sikäli ongelmallinen, että vanhan kaluston käyttöikä alkaa olla lopussa.

Tarkastusvaliokunta katsoo, että puolustusmateriaalin hankintamäärärahojen siirtyvien erien suuri määrä on ongelmallinen sekä puolustusvoimien toiminnan että valtiontalouden kannalta. Valiokunta toteaa, että puolustusvoimien materiaalihankintojen suunnittelun luotettavuutta tulee ehdottomasti parantaa ja hankintojen toteuttamista tehostaa, jotta vastaavanlaisilta hankintojen viivästymisiltä voidaan jatkossa vältyä.

Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä tuotiin esille, että hallinnonalalla on aloitettu korjaavat toimet Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa havaittujen puutteiden johdosta.

Puolustusvoimien vuoden 2006 vuositilintarkastukseen liittyvät VTV:n laillisuuskannanotot ja ilmoitusvelvollisuuden asettaminen koskivat lähinnä valtuuskirjanpitoa ja tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämistä. Puolustusvoimien ennakkomaksuja puolustusmateriaalihankinnoissa käsitelleessä tarkastuksessa (VTV:n tarkastuskertomus 119/2006) kävi ilmi, että puolustusvoimien materiaalihankinnoissa on maksettu ennakkomaksuja, joiden valtiontaloudellista hyötyä ei kaikissa tapauksissa ole arvioitu. Joissakin hankinnoissa ennakkomaksuja on myös maksettu toimittajille ilman asianmukaisia vakuuksia. Pääosassa tarkastetuista hankinnoista ennakon hyöty oli kuitenkin arvioitu asianmukaisesti ja vakuudet olivat kunnossa.

Talousarviolausumat

Tarkastusvaliokunta katsoo valtiovarainvaliokunnalta saamansa lausunnon (VaVL 5/2007 vp — K 12/2007 vp) perusteella, että seuraavien lausumien johdosta suoritettut, valtion tilinpäätöskertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi:

- *Puolustuskiinteistöjen siirto*
EK 33/2002 vp — HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp, HE 253/2002 vp (s. 78)
- *Metsien monimuotoisuusohjelma*
EK 44/2003 vp — HE 55/2003 vp, HE 145/2003 vp (s. 79)
- *Köyhimpien lapsiperheiden toimeentulon parantaminen*
EK 44/2003 vp — HE 55/2003 vp, HE 145/2003 vp (s. 79)
- *Eräiden Kapiteeli Oyj:n kiinteistöjen siirto*
EK 27/2005 vp — HE 161/2005 vp, HE 171/2005 vp, HE 185/2005 vp (s. 82)
- *Väyläministeriöryhmän ehdotusten käynnistäminen*
EK 36/2005 vp — HE 119/2005 vp, HE 201/2005 vp (s. 82)

Tilimuistutuskertomus

Vanhustenhuolto

Tilinpäätöksen tilimuistutuskertomus on hallituksen kertomus niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 49/2006 vp ja valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 2006 tehdyt muistutukset ja ehdotukset ovat antaneet aihetta. Yksi tilimuistutuskertomuksessa käsitellyistä aiheista on vanhustenhuolto.

Vanhustenhuollosta esitettyjen huomautusten johdosta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa muun ohella, että uusi hallitus on ohjelmassaan sitoutunut omaishoidon kehittämiseen. Lisäksi hallitus selvittää mahdollisuudet siirtää omaishoidon tuki Kelalle ja mahdollisuudet hoitopaajärjestelmän kehittämiseen työn ja omaishoidon yhteensovittamiseksi. Ministeriön mukaan omaishoitoa koskevien uudistusten toteuttaminen edellyttää lisäyksiä kuntien valtionosuuksiin, lisäselvityshankkeita ja mahdollisesti lainsäädännön muutoksia.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan Stake-sin keväällä 2006 tekemä selvitys omaishoidon valtakunnallisesta tilanteesta antaa myönteisemmän kuvan omaishoidon kehityksestä kuin valtiontilintarkastajien Omaiset ja Läheiset -liittory:ltä tilaama tutkimus. Stakesin selvityksen mukaan omaishoidon tuella hoidettavien määrä on lisääntynyt noin 3 000:lla vuodesta 2002. Myös omaishoidon tuen palkkiot ovat nousseet. Kaikkien maksettujen hoitopalkkioiden keskiarvo oli selvityksen kyselyyn vastanneissa kunnissa (N=415) 416,32 euroa. Vuonna 2002 vastava määrä oli 267,89 euroa.

Ministeriön käsityksen mukaan omaishoidon tuen keskeinen kehittämishaaste on omaishoidon tukena annettavat palvelut ja erityisesti omaishoitajan vapaan aikana annettavien palvelujen tarjonnan monipuolistaminen. Tarkastusvaliokunta toteaaakin, että vanhusten avopalveluiden tarjonta on supistunut selvästi. Kodinhoitoavun kattavuus on laskenut lähes puoleen vuoden 1990 tasosta. Kotipalvelun sisällöt ovat myös kaventuneet, ja niiden ehkäisevä ja kuntouttava rooli on heikentynyt. Suomi on jäänyt

vanhuspalvelujen kattavuudessa jälkeen muista Pohjoismaista. Tarkastusvaliokunta pitää tällaista kehitystä erittäin huolestuttavana, sillä avohoitoon kuuluvilla kotipalveluilla on keskeinen merkitys vanhusten kotona asumisen tukemisessa.

Tarkastusvaliokunta toteaa valtioneuvoston tarkastustajien vanhustenhuoltoa koskeviin tarkastushavaintoihin viitaten, että vanhukset ovat asuin-kunnastaan riippuen hyvin eriarvoisessa asemassa palveluiden saatavuuden ja laadun suhteen. Nämä seikat ovat tulleet aivan erityisesti esiin lääninhallituksiin tulleissa kanteluissa. Valtion viranomaiset eivät ole kyenneet informaatio- ja laatuohjauksen keinoin poistamaan eriarvoisuutta. Nykyinen tilanne ei ole myöskään perustuslain mukainen, sillä perustuslaki edellyttää kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Eriarvoisuuden poistamiseksi onkin syytä harkita nykyistä tehokkaampien, esimerkiksi lainsäädäntöön perustuvien ohjauskeinojen käyttöönottoa. Samalla on huolehdittava myös siitä, että voimassa olevaa lainsäädäntöä noudatetaan yhdenvertaisella tavalla.

Lähi vuosien merkittävä haaste palvelujen tarjonnassa on ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus ja riittävyys. Rungas eläköityminen tulee vielä pahentamaan ongelmaa. Nykyisin henkilöstö joutuu työskentelemään jatkuvan stressin ja kiireen alaisena ja kokee työssään uupumusta.

Tämä vaikuttaa kielteisesti palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Henkilöstövoimavarojen alimitoitus vaikeuttaa myös uuden henkilöstön rekrytointia, sillä varsinkaan nuoret eivät ole halukkaita tulemaan alalle, jossa joutuu työskentelemään jatkuvan paineen alaisena ja työ on heikosti palkattua. Vanhustenhuollon riittävän ja ammattitaitoisen henkilöstön turvaaminen edellyttää kunnilta ja laitoksilta määrätietoista toimenpiteitä. Henkilöstöpolitiikan tulisi olla sellaista, että henkilöstölle tarjotaan nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa omaan työhönsä, henkilöstöllä on riittävät kouluttautumismahdollisuudet ja henkilöstön palkkaus on työn vaativuuden edellyttämällä tasolla.

Päätösehdotus

Tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta edellyttää hallituksen ot-tavan asianmukaisesti huomioon ne toimenpiteet, jotka talousarviolausumista on mietinnössä todettu, ja

että eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin tilinpäätöskertomuksen antamiseksi eduskunnalle sel-laisella aikataululla, että eduskunta voi käsitellä tilinpäätöskertomuksen kevät-istuntokaudella.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäsen. Risto Autio /kesk
Pertti Hemmilä /kok
Sinikka Hurskainen /sd

Juha Korkeaoja /kesk
Marjaana Koskinen /sd
Erkki Pulliainen /vihr
Erkki Virtanen /vas
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.