

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2010 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä syyskuuta 2010 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009 (K 20/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina:

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, esikuntapäällikkö, KHT, JHTT Marko Männikkö, ylijohtaja Vesa Jatkola, ylijohtaja Marjatta Kimmonen, tilintarkastuspäällikkö Väinö Viherkoski, tuloksellisuustarkastusneuvos Terho Vuorela, johtava tuloksellisuustarkastaja, VTT Minna Tiili, johtava tuloksellisuustarkastaja Kirsti Sälli, johtava tuloksellisuustarkastaja, FT Vivi Niemenmaa, johtava tuloksellisuustarkastaja Ari Hoikkala, johtava tuloksellisuustarkastaja, luottamusmies VTV:n virkamiesyhdistys Matti Ojala ja johtava tilintarkastaja, puheenjohtaja eduskunnan Aka-valaiset ry Pasi Tervasmäki, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen, valtiovarain controller -toiminto
- budjettineuvos Helena Tarkka, finanssisihteerri Veli Auvinen, neuvotteleva virkamies Tomi Hytönen, erityisasiantuntija Ilkka Lahti, budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, finanssisihteerri Fransiska Pukander, neuvotteleva virkamies Hannele Savioja ja budjettineuvos Esko Tainio, valtiovarainministeriö
- ohjelmaneuvos Sirpa Kekkonen, valtioneuvoston kanslia
- kansliapäällikkö Harri Skog ja johtaja Matti Väisänen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- liikenneneuvos Riitta Viren, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Mikko Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Niina Kiviaho, sosiaali- ja terveysministeriö
- Terveystieteiden edistämisen politiikkaohjelman ohjelmajohtaja Maija Perho, sosiaali- ja terveysministeriö
- ympäristöneuvos Harry Berg, ympäristöministeriö
- johtava veroasiantuntija Anneli Kukkonen, johtava veroasiantuntija Lauri Savander, ylitarkastaja Kari Aaltonen ja ylitarkastaja Mia Keskinen, Verohallinto
- johtaja Martti Virtanen, Kilpailuvirasto
- pääjohtaja Juhani Tervala ja johtaja Timo Hiltunen, Liikennevirasto
- linjanjohtaja Olli Koikkalainen, Patentti- ja rekisterihallitus
- erikoistutkija Timo Rauhanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja, professori Paavo Hohti, Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry

- neuvotteleva virkamies, pääsihteeri Sari Aalto-Matturi, oikeusministeriö, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- valtiovarainministeriö

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusviraston toiminta ja tuloksellisuus

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009 esitetään tarkastuksien tulosten perusteella muodostetut johtopäätökset valtion taloudenhoidon ja hallinnon tilasta eduskunnan näkökulmasta sekä yhteenvetotiedot eduskunnan kannalta tärkeimmistä tarkastushavainnoista samoin kuin eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintöjen johdosta esittämien kannanottojen toteutumista koskevat havainnot. Lisäksi kertomuksessa esitetään katsaus viraston toimintaan ja sen vaikuttavuuteen varainhoitovuonna 2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on osa eduskunnan finanssivaltaa toteuttavaa ja turvaavaa perustuslain mukaista järjestystä. Tarkastusviraston tehtävänä on tuottaa eduskunnalle, valtioneuvostolle ja sen alaiselle hallinnolle objektivista, oikea-aikaista, eduskunnan ja hallituksen valtiontaloudellisessa päätöksenteossa ja valvonnassa hyödyllistä ja luotettavaa valvonta- ja tarkastustietoa. Tarkastusviraston valvonta- ja tarkastustoiminta kohdentuu valtion taloudenhoitoon, talousarvion noudattamiseen sekä valtion taloudenhoidon ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkastusviraston toiminta-alue kattaa noin neljänneksen osuuden Suomen bruttokansantuotteesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaa sille perustuslaissa säädettyä ulkoisen tarkastuksen tehtävänsä suorittamalla tilintarkastusta ja muuta laillisuustarkastusta sekä tuloksellisuustarkastusta ja eri tarkastusmenetelmiä yhdistä-

vää tarkastusta siten, että valtion taloudenhoito tulee tarkastettua hyvän tarkastustavan mukaisesti.

Tilintarkastuksen resurssien kohdentamisen lähtökohtana on tilintarkastuksen riskianalyysin esiin tuomat tarkastustarpeet. Tilintarkastus tarkastaa vuosittain valtion tilinpäätöksen sekä kaikkien valtion kirjanpitoyksiköiden ja eräiden ministeriöiden tulosohjauksessa olevien erikseen määrättyjen virastojen taloutta ja tuloksellisuutta koskevan tilinpäätösinformaation. Tilintarkastuksen kohteena ovat myös ne talousarvion ulkopuoliset rahastot, joiden tilintarkastus on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi. Varainhoitovuoteen 2009 kohdistettiin 116 tilintarkastusta.

Tuloksellisuustarkastuksen resurssien kohdentaminen perustuu toimintaympäristöanalyysiin ja hallinnonaloittain laadittavien riskianalyysien tuloksiin. Tarkastussuunnittelussa huomioidaan aiheiden kattavuus siten, että hallinnonalat tulevat strategiakauden aikana tarkastetuiksi niiden taloudellisen merkittävyyden ja riskin edellyttämässä laajuudessa. Yksittäiset tarkastukset kohdennetaan toiminnan tuloksellisuusketjun eri osiin kohdentuvan riskianalyysin perusteella. Käsiteltävänä olevaan kertomukseen sisältyy 17 tarkastusta ja 12 jälkiseurantaa.

Laillisuustarkastusta tehdään osana vakio- muotoista tilintarkastusta ja erikseen kohdennettavia asiakokonaisuuksia koskevana tarkastuksena. Aiheita määriteltäessä tarkastustarvetta arvioidaan sekä yksittäiseen asiaan että valtion taloudenhoidon kokonaisuuteen liittyvän riskin perusteella.

Tarkastusviraston menot olivat vuonna 2009 yhteensä 13,84 milj.euroa (2008 12,72 milj. eu-

roa). Menoista noin 80 % oli henkilöstömenoja. Vuoden 2009 lopussa tarkastusvirastossa oli työssä 150 henkilöä. Henkilöstön keski-ikä oli 47,4 vuotta, ja naisten osuus oli 39,6 %. Tarkastus- ja asiantuntijatoimintaan käytetyn työajan osuus viraston tehollisesta työajasta, ilman palkallista poissaoloa, oli tarkastusvirastossa 60,2 % (2008 59,7 %) ja sen kustannukset olivat 830 euroa suoritetyöpäivää kohti (vuonna 2008 735 euroa ja vuonna 2007 683 euroa).

Tarkastusvaliokunnan mielestä Valtiontalouden tarkastusvirasto on onnistunut hyvin pyrki- myksissään tukea eduskunnan valvontavaltaa ja tuottaa eduskunnalle hyödyllistä ja luotettavaa tarkastustietoa. Valiokunta pitää hyvänä, että tarkastusvirasto on kehittänyt toimintaansa monin tavoin. Tarkastustoimintaa on kehitetty muun muassa kokoamalla ISSAI-standardien mukainen laillisuustarkastus tilintarkastuksen toimintayksikköön ja painottamalla edelleen tuloksellisuustarkastuksen vaikuttavuusnäkökulmaa. Resurssien kohdistuminen painottuu nyt aiempaa selkeämmin riskianalyseille. Kertomusvuonna tarkastusvirasto on myös panostanut henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja viraston osaamisen hallintaan. Henkilötyövuotta kohden henkilöstön osaamisen kehittämiseen käytettiin keskimäärin 12,9 työpäivää.

Marraskuussa 2009 toteutetun työhyvinvointikyselyn tulosten mukaan tarkastusvirasto yltyä valtaosin lähelle vertailuaineiston keskiarvoa. Työilmapiirin osalta tulokset jäävät alle vertailuaineiston keskiarvon.

Tarkastusvirasto on aiempaa pienemmällä kokonaistyöajalla tuottanut tarkastus- ja asiantuntijatoiminnan suoritteita niin määrältään kuin laadultaankin vastaavantasoisesti kuin edellisellä vuonna. Vuonna 2009 tarkastusviraston tehtäväksi annetun vaalirahoitusvalvontatehtävän vaatima työpanos huomioituna tarkastusviraston suoritteiden määrä on ollut edellisvuotta suurempi. Tarkastusvaliokunta on eri yhteyksissä korostanut tarkastusviraston resurssien riittävyyden turvaamista sekä sitä, ettei vaalirahoituksen valvonta saa heikentää tarkastusviraston edellytyksiä hoitaa asianmukaisesti sille perustlaissa säädetyt valtiontalouden ylimmän ul-

koisen tarkastuksen tehtävät (muun muassa TrVM 7/2010 vp — K 16/2010 vp, TrVL 2/2010 vp — HE 6/2010 vp ja TrVM 3/2009 vp — K 8/2010 vp). Valiokunta pitää huolestuttavana sitä, että tarkastusvirasto on nyt joutunut kohdentamaan tarkastustoimintaa uudelleen siten, että esimerkiksi omistajaohjauksen ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen tarkastuskattavuutta on harvennettu.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että tarkastusviraston toiminnan voimavarat uusien ja lisääntyvien tehtävien hoitamiseksi turvataan.

Talousarviosäännösten noudattaminen

Vuoden 2009 tilintarkastuksissa todettiin 34 tilivirastossa ja kolmessa muussa virastossa sellaisia virheellisiä menettelyjä, jotka yksinään tai yhdessä muiden virheellisten menettelyiden kanssa katsottiin sillä tavoin talousarvion tai sitä koskevien keskeisten säännösten vastaisiksi, että niistä sisällytettiin tilintarkastuskertomukseen yksilöity kielteinen laillisuuskannanotto. Kielteisten laillisuuskannanottojen määrä on vuosina 2007—2009 vähentynyt 54:stä 37:ään.

Kielteisiä laillisuuskannanottoja annettiin eniten tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisessä ja maksullisen toiminnan vuosituloksen esittämisessä todettujen puutteiden vuoksi. Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota myös kirjanpidon järjestämiseen ja hoitamiseen liittyviin vakaviin puutteisiin, joiden perusteella kolmessa tilintarkastuskertomuksessa todettiin, ettei viraston kirjanpitoa ollut hoidettu valtion talousarviosta annetun lain 14 §:n tarkoittaman hyvän kirjanpitotavan edellyttämällä tavalla.

Merkittävä osa kielteisistä laillisuuskannanotoista koski talousarviossa myönnetyn määrärahan käyttöä koskevia virheitä. Näitä huomautuksia sisältyi 11 tilintarkastuskertomukseen. Vuoden 2009 tilintarkastuksissa kävi ilmi, että määräraha oli ylitetty kolmella momentilla. Havaittujen määrärahojen ylitystapaukset ovat lievästi lisääntyneet, sillä vuonna 2008 ylityksiä oli kahdella momentilla. Vuonna 2007 määrärahoja ei havaittu ylitetyn. Muut tämän ryhmän huomautukset koskivat mm. määrärahan käyttötar-

koitukseen liittyviä virheitä. Valtuuden käyttöön liittyvät virheet ja valtuusseurannan puutteet johtivat kielteiseen laillisuuskannanottoon neljän viraston tilintarkastuskertomuksessa.

Vaikka määrärahan ylittämistapauksia on ilmennyt tarkastusviraston suorittamissa tilintarkastuksissa harvoin, tarkastusvaliokunta pitää tilannetta huolestuttavana ja virheitä vakavina. Tarkastuksissa viime vuosina ilmi tulleissa ylitystapauksissa on ollut kysymys säädösten ja eduskunnan talousarviosta antaman päätöksen rikkomisesta. Määrärahan ylittäminen tarkoittaa myös perustuslain vastaista menettelyä. Määrärahojen ominaisuuksista säädetään perustuslaissa ja valtion talousarviosta annetussa laissa. Arviomäärärahan ylittämisen edellytyksistä säädetään puolestaan valtion talousarviosta annetussa asetuksessa.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin.

Verotukia koskeva eduskunnan kannanotto

Tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 2/2007 vp — K 14/2007 vp) mukaisesti eduskunta on edellyttänyt hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa. Loppuraportti Verotuet Suomessa 2009 on ilmestynyt vuoden 2010 syksyllä Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisusarjassa (VATT Valmisteluraportit 5/2010).

Verotukiselvitys on koko verolainsäädännön kattava kartoitus verotuista. Se sisältää myös aiemmasta raportoinnista puuttuvien verojen kautta kanavoidut verotuet eli valmiste-, varainsiirto-, kiinteistö-, perintö- ja lahjaverotuksen sekä sosiaalivakuutusmaksut. Samalla on päivitetty aiemmin raportoitujen verotukien perusteet. Verotuista yli puolet muodostui tuloverotuksen piiriin kuuluvista verotuista. Vuonna

2009 voimassa olleesta verolainsäädännöstä havaittiin yhteensä 201 verotukea, joista 40 % löytyi uusista tarkastelluista veromuodoista.

Verotuella tarkoitetaan poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotukien yhteismäärä vuonna 2009 oli vähintään 17,6 miljardia euroa. Suhteessa bruttokansantuotteeseen verotuet olivat 10 % ja suhteessa verotuloihin 23 %. Henkilöverotuksessa suurimpia verotukia olivat asuntotulon verovapaus (2 000 milj. euroa), kunnallisverotuksen ansiotulovähennys (1 410 milj. euroa), työnteijöiden lakisääteisen eläkevakuutusmaksun vähennys (1 300 milj. euroa), työtulovähennys (1 210 milj. euroa) sekä oman asunnon myyntivoiton verovapaus (1 200 milj. euroa). Elinkeinoverotuksessa merkittävin verotuki oli irtaimen käyttöomaisuuden poistoista aiheutuva verotuki (486 milj. euroa). Arvonlisäverotuksessa suurimmat verotuet olivat elintarvikkeiden (510 milj. euroa), lääkkeiden (399 milj. euroa) ja liikuntapalveluiden (99 milj. euroa) alennetut verokannat. Valmisteverotuksessa eniten verotukea syntyi dieselpolttoaineen normia alemmasta verotuksesta (883 milj. euroa). Varainsiirtoverotuksessa suurin verotuki oli julkisen kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin luovutuksen verovapaus (2 000 milj. euroa).

Valiokunnan mielestä verotukiselvityksen tulokset parantavat selvästi valmiuksia verotukien vaikuttavuuden arviointiin. Valiokunta katsoo, että vastedes on paitsi laskettava verotukien euromääräiset arvot myös analysoitava niiden aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia. Jo ennen verotukien käyttöönottoa on lainvalmistelun yhteydessä eriteltävä se, pystytäänkö verotuilla saavuttamaan niille asetetut tavoitteet, ja keskeisimpien verotukien osalta on toteutettava jälki-seuranta niiden vaikuttavuuden todentamiseksi. Samalla on arvioitava, onko suora tuki verotukea tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

Tarkastusviraston vuosikertomuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että verotukien lukumäärä ja arvo ovat kääntyneet nousuun. Valiokunta pitää verotukien euromääräistä kasvua huolestuttavana, koska näin veropohja heikenee ja edellytykset valtiontalouden kestävyysva-

jeen vähentämiseksi heikkenivät. Samalla tingitään myös verotuksen neutraalisuusperiaatteesta. Verotukien seuranta ja raportointi on tapahtunut valtion talousarvioesityksen ulkopuolella. Valiokunnan mielestä menettely on olennaisesti heikentänyt verotukien yhteyttä eduskunnan budjettikäsittelyyn.

Valiokunnan mielestä tarkentuneet laskelmat verotukien arvosta antavat nyt huomattavasti paremman tietopohjan vero- ja tukipolitiikan valmisteluun. Valiokunta painottaa, että verotukiraportointia on tulevaisuudessa päivitettävä vuosittain ja samalla laskentamenetelmiä on pyrittävä edelleen kehittämään. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että raportissa on edelleen varsin paljon sellaisia verotukia, joiden rahamääräistä arvoa ei ole pystytty laskemaan. Lisäksi verotukien vaikutusta kuluttajien ja yritysten käyttäytymiseen on ryhdyttävä seuraamaan. Samoin on tuotava esille se, miten verotuet jakautuvat verovelvollisten kesken. Esimerkiksi veropoliittisessa kirjallisuudessa on tuotu kriittisesti esiin se, että osa verotuista päätyy sitä suurempana verovelvolliselle, mitä suuremmat hänen veronalaiset ansiotulonsa ovat, ja että matalatuloisimmat henkilöt eivät hyödy lainkaan tietyistä verotuista. Tärkeässä asemassa on myös arvioida sitä, miten erilaiset verotuet vaikuttavat markkinahintoihin ja markkinoiden toimivuuteen.

Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin esittänyt, että verotuet on otettava samanlaisen arvioinnin ja seurannan kohteeksi kuin budjetin kautta myönnettyt suorat tuet. Samalla on kriittisesti arvioitava sitä, että verotuilla ei kierretä valtiontalouden kehyspäätöksiä. Tätä korostaa se, että verotukien käytössä on usein kysymys määrärahaan rinnastettavasta menoerästä.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että verotukiraportointia pidetään jatkossakin ajan tasalla ja että laskentamenetelmiä kehitetään. Erittäin tärkeää on vastedes suunnata huomiota myös siihen, kenelle verotuet tosiasiallisesti kohdennuvat. Lisäksi verotukiraportoinnissa tulisi pyrkiä ottamaan huomioon se, minkälaisia käyttäytymisvaikutuksia verotuilla on. Verotuet on saatettava samalla tavoin valvonnan ja seurannan

piiriin kuin budjetin kautta myönnetty määräraha.

Väyläinvestointien kannattavuuslaskelmat

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on viime vuosina tehty useita valtion vastuulla olevien teiden, ratojen ja vesiväylien ylläpitoon kohdistuneita tarkastuksia (tuloksellisuustarkastuskertomukset 126/2006, 159/2008 ja 182/2009). Viimeisimpänä on valmistunut vuonna 2010 tarkastus väylähankkeiden toteuttamisen perusteluista (tuloksellisuustarkastuskertomus 211/2010). Tarkastuksen pääkysymyksenä oli se, mitä tietoa väylänpidon hankepäätösten tueksi on saatavilla ja miten hyvin tämä tieto tukee väylänpidon suunnittelua kokonaisuutena. Tarkastustulosten mukaan väylänpidon hankepäätösten tueksi on saatavilla erilaista tietoa, mutta tiedot ovat osin puutteellisia ja aineiston luotettavuudessa on paljon parannettavaa. Lisäksi nyky muodossaan tiedot eivät anna riittävää pohjaa väylänpidon laajempien toimintakokonaisuuksien ja toimintalinjausten arviointiin ja päätöksentekoon, vaan ne tukevat lähinnä vain yksittäisten väylähankkeiden toteuttamispäätösten tekoa.

Yksittäisen väylähankkeen kannattavuuslaskelma sisältää hyöty-kustannuslaskelmat sekä herkkyystarkastelun. Hyöty-kustannuslaskelmassa verrataan väylänpidon rakentamis- ja ylläpitokustannuksia hankkeen tuottamiin hyötyihin. Laskelmissa otetaan hyötyinä huomioon aika-, onnettomuus-, ajoneuvo-, melu- ja päästökustannukset. Liikenne-ennuste vaikuttaa keskeisesti tuloksiin. Liikenne-ennusteen ja muiden epävarmuustekijöiden suhteen tehdään herkkyystarkastelut. On myös tekijöitä, jotka eivät sisälly laskelmiin, mutta jotka otetaan muutoin huomioon hankkeen toteuttamisesta päätettäessä. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi aluevaikutukset ja sosiaaliset vaikutukset. Hyöty-kustannussuhdeluku on ollut yleisin hankekohtainen hankkeen tarpeellisuutta tai kannattavuutta kuvaava tieto.

Tarkastuksessa havaittiin väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmissa useita puutteita.

Laskelmat oli tilattu konsulteilta, jotka eivät olleet tie- ja ratahankkeiden osalta tallentaneet laskelmia siten, että ne olisivat myöhemmin helposti saatavissa ja tarkistettavissa. Sen sijaan meriväylähankkeiden osalta dokumentointi oli hoidettu paremmin. Konsulttien tekemien hyötykustannuslaskelmien riippumattomuutta ja oikeellisuutta ei ollut valvottu, vaan oli vain luotettu laskelmien hyvyteen. Hankkeiden hyötykustannuslaskelmia ei ollut aina päivitetty hankkeiden sisällön tai kustannusarvion muuttuessa, minkä seurauksena nimiltään samoina pysyneiden hankkeiden eri vaiheiden laskelmien ja niiden lopputulosten vertailukelpoisuus oli huono. Hankkeiden vaikuttavuuden arvioinnissa havaittiin kehittämistarpeita, sillä vaikuttavuuden arviointi oli tehty vain harvoille tarkastetuista hankkeista. Lisäksi väylähankkeiden jälkiarviointi puuttui lähes kokonaan, sillä hyötykustannuslaskelmien toteutumista tai osuvuutta ei ollut järjestelmällisesti seurattu missään väylävirastossa, ainoastaan joitakin yksittäisiä tarkasteluja oli tehty.

Eri liikennemuotoja ja niiden hankkeita ei tarkastella tällä hetkellä päätöksenteossa riittävästi rinnakkain, tosin nykyisen tiedon pohjalta tie-, rata- ja vesiväylähankkeiden keskinäinen vertailu onkin hankalaa. Liikennejärjestelmänäkökulman ja väylänpidon kokonaisuuden suunnittelun toteuttamiseksi olisi tärkeää kehittää kannattavuuslaskentaa ja vaikuttavuuden arviointia eri liikennemuotojen yhteisenä työnä.

Liikenneinvestointien rahoituksessa on budjettirahoituksen ohella käytetty muun muassa elinkaarimallia ja tilapäisrahoitusmallia. Viime vuosien väylähankeohjelmissa on suunniteltu useiden väylähankkeiden toteuttamista valtion ulkopuolisella rahoituksella siten, että hankkeista valtiolle aiheutuvat maksut siirtyvät erilaisilla sopimusjärjestelyillä tulevaisuuteen. Tästä aiheutuu erilaisia riskejä, kuten valtion rahoituksen ja resurssien uudelleenkohdentamisen kaantumista. Vaarana on myös se, että etukäteen sidottavien valtion takaisinmaksujen määrät eivät ole järkevällä tasolla suhteessa ennakoituun yhteiskunnan kehitykseen ja valtion menojen maksukykyyn. Valiokunnan mielestä ei ole

myöskään selvää, miten tällaisten menettelyjen yleistyminen on sopusoinnussa perustuslain ja Euroopan unionin säädösten kanssa muun muassa eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi.

Vuoden 2011 jälkeiseen aikaan kohdistuvat elinkaarihankkeiden sitoumukset ovat tällä hetkellä 1,9 miljardia euroa. Karkean arvion mukaan tämä sitoumus muodostuu noin 800 milj. euron investoinnin maksamisesta, noin 800 milj. euron investointirahoituskustannuksista ja noin 300 milj. euron pitkäaikaisista hoitokuluista.

Liikenneinvestointien tavanomainen talousarviobudjetointi on ollut valtuusbudjetointiä ja arviomäärärahabudjetointiä, jossa hankkeelle annetaan siitä päätettäessä valtuus ja vuosittainen arviomääräraha myönnetään hankkeen etenemisen mukaan. Koska kyseessä on arviomääräraha, käyttämättä jäänyttä määrärahan osuutta ei voida siirtää käytettäväksi seuraavina vuosina, vaan se joudutaan budjetoimaan uudelleen ja määräraha vaikuttaa myös valtiontalouden kehysiin. Vuosina 2006—2009 hankkeiden vuosittaisia arviomäärärahoja jäi käyttämättä 58,4 milj. euroa. Nämä määrärahat jouduttiin budjetoimaan uudelleen seuraavina vuosina. Vuoden 2011 talousarvioesityksessä budjetointiä on uudistettu ottamalla käyttöön uusi momentti 31.10.77, jolle kaikki uudet väylähankkeet on budjetoitu. Kyseessä on kolmivuotinen siirtomääräraha, mikä tekee eri vuosien välisen rahoituksen käyttämisen aiempaa joustavammaksi.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että väylähankkeiden hyöty-kustannuslaskelmien toteutuksessa ilmenneet puutteet korjataan, jotta eduskunta saa entistä luotettavampaa ja laadukkaampaa informaatiota päätöksenteon perustaksi.

Valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota seurantajärjestelmien kuntoon saattamiseen: hankkeiden jälkiarviointi on tärkeä kontrolliväline, koska se edellyttää suunnitelmien laatijoilta vastauksia siihen, ovatko aiemmin esitetyt kannattavuuslaskelmat toteutuneet ja mitkä ovat mahdollisten poikkeamien syyt.

Väylähankkeiden rahoituksen osalta tarkastusvaliokunta on jo aiemmin linjannut, että budjettirahoituksen on oltava myös jatkossa pää-

asiallinen liikenneinvestointien rahoitusmuoto. Liikenneinvestointien budjettirahoitusta tulee kehittää siten, että investointi- ja käyttömenot erotetaan toisistaan. Muiden rahoitusmallien osalta valiokunta toteaa niiden käytön edellyttävän kriittistä, tapauskohtaista harkintaa ja rahoitusmalleihin sisältyvien riskien huomioon ottamista.

Tarkastusvaliokunta on huolestunut siitä, että eduskunnan tosiasiallinen budjettivalta on ka ventunut väyläinvestoinneista päätettäessä.

Valtion tuottavuusohjelma

Hallituksen vuosien 2011—2014 kehyspäätöksen mukaan tuottavuusohjelmaa toteutetaan aiemmin päätetyllä tavalla siten, että valtion työvoimatarvetta voidaan vähentää vuoteen 2011 mennessä 9 645 henkilötyövuodella ja tämän lisäksi vuoteen 2015 mennessä 4 800 henkilötyövuodella.

Viimeisimmän Tilastokeskuksen tuottavuus-tilaston mukaan valtion virastojen ja laitosten tuottavuus heikkeni vuonna 2009 edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2009 valtion kokonaistuottavuus laski selvästi (2 %) ja myös työn tuottavuus aleni ensi kertaa vuoden 2004 jälkeen (0,2 %). Tarkastusvaliokunta on aiemmin esittänyt (TrVM 5/2009 vp — K 15/2009 vp), että valtion tuottavuusohjelmassa ja yleensä julkisen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa on voimakkaammin kiinnitettävä huomiota kokonaistuottavuuteen.

Valtion tuottavuusohjelman valmisteluun ja johtamiseen kohdistuneessa Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa (207/2010) tavoitteena oli selvittää tuottavuusohjelman vaikuttavuuden edellytyksiä ja muodostaa perusta myöhemmin toteutettavalle tuottavuusohjelman vaikutuksia koskevalle tarkastukselle.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko tuottavuusohjelmaa valmisteltu ja ohjattu siten, että olisi luotu riittävä perusta saavuttaa ohjelman tavoitteet. Tarkastus osoitti, että tuottavuusohjelman alkaessa vuonna 2003 tuottavuuden parantaminen näytti aidosti olleen ohjelman ensisijainen

tavoite, mutta vuoden 2005 hallituksen kehyspäätöksestä lähtien ensisijaiseksi tavoitteeksi näyttää tulleen valtion henkilöstön vähentäminen. Hallituksen kehyspäätösten perusteella hallitus on pitänyt tuottavuuden parantamista ensisijaisena tavoitteena, jonka seurauksena henkilöstö vähenee. Käytännössä valtiovarainministeriö on kuitenkin pitänyt ensisijaisena tavoitteena sitä, että henkilötyövuosipanos vähenee, riippumatta siitä, tapahtuuko se tuottavuustoimenpiteiden ansiosta vai ei. Tuottavuusohjelman tavoitteet, henkilöstön vähentäminen ja tuottavuuden parantaminen, ovat ohjelman välitavoitteita, joilla pyritään varsinaisiin tavoitteisiin eli siihen että talouskasvu pysyisi yllä työvoiman vähentyessä ja että ikääntymisen aiheuttamien menojen kasvua pystyttäisiin hillitsemään ja rahoittamaan. Tarkastus osoitti, että yksinomaan valtiosektorin toimin ohjelman tavoitteisiin ei päästä.

Tarkastusviraston mukaan tuottavuusohjelman henkilötyövuosien vähennysvelvoitetta on käytännössä toteutettu viiden toimenpidetyypin avulla:

- 1) toteutetaan aidosti tuottavuutta lisääviä toimenpiteitä, joiden ansiosta henkilöstötarve pienenee,
- 2) ulkoistetaan tai yhtiöitetään toimintoja, jolloin valtion budjettitalouden henkilöstö pienenee mutta tuottavuus ei automaattisesti parane,
- 3) pyritään vaikuttamaan palvelutarpeen pienenemiseen, jotta henkilökunnan tarve vähenee,
- 4) vähennetään henkilöstöä sellaisista toiminnoista, joista katsotaan voitavan tinkiä, ja
- 5) vähennetään henkilöstöä, koska henkilöstöä pitää vähentää.

Ensimmäinen toimenpidetyyppi on ainoa, jota voidaan nimittää aidoksi tuottavuustoimenpiteeksi. Aito tuottavuustoimenpide parantaa tuottavuutta siten, että jonkin toimenpiteen ansiosta tuotosmäärä ei vähene, vaikka henkilötyöpanos vähenee, josta esimerkkinä voidaan mainita sähköisen asioinnin kehittäminen. Parhaimmillaan tuottavuutta aidosti parantava uudistus tarkoittaa virastotasolla sitä, että aiemmin rutiinin-

omaiset tehtävät muuttuvat työntekijälle mielekkäämmiksi, asiakkaat kokevat palvelun parantuneen ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus paranee.

Tarkastusvirasto selvitti myös, ovatko aidot tuottavuustoimenpiteet valtion tuottavuusohjelman ansiosta syntyneitä vai osa virastojen normaalia kehittämistyötä. Tarkastusviraston käsitys on, että pääosa kehittämistoimista olisi edennyt ilman valtion tuottavuusohjelmaa, mutta niistä vapautuva henkilötyöpanos olisi todennäköisesti pääosin uudelleenkohdennettu viraston sisällä.

Viidennessä toimenpidetyypissä henkilöstöä pitää vähentää, koska sitä on päätetty vähentää. Kun vähentäminen tehdään tuottavuusohjelman nimellä, tuottavuus leimautuu kielteiseksi asiakasi. Jakamalla entiset työt aiempaa pienemmälle henkilömäärälle voidaan toki saavuttaa tuottavuuden paranemista, jos tuotosmäärä ei laske samassa suhteessa kuin henkilötyöpanos. Pahimmillaan henkilöstön vähentäminen johtaa kuitenkin työntekijöiden kuormittumiseen, palvelun heikentymiseen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden heikkenemiseen. Niiltä osin kuin henkilöstön vähentäminen ei tapahdu tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden ansiosta, perustelut henkilöstön vähentämiselle pitäisi aidosti esittää.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan yleisestä pyrkimyksestä vähentää valtion hallinnon henkilöstöä ei sinänsä tule luopua, koska työikäinen väestö tästä vuodesta alkaen pienenee. Tähän mennessä valtiovarainministeriö ei kuitenkaan ole esittänyt laskelmia, joiden perusteella voitaisiin arvioida, onko henkilöstömäärän vähennys oikein mitoitettu tai kuinka suuren osan työvoimasta valtio- ja kuntasektori kumpikin voivat realistisesti arvioiden tulevaisuudessa työllistää.

Valtion budjettitalouteen kuuluva valtionhallinto on vuonna 2010 kooltaan noin 85 000 henkilötyövuotta, joten sen määrää säätelemällä ei voida merkittävästi vastata valtiontalouden kestävyyden ja sektoreiden välisen työvoimakilpailun haasteisiin. Kun arvioidaan valtion tuottavuusohjelman merkitystä erityisesti yksityisen sektorin työvoimatarpeen turvaajana, on syytä

huomioida, että valtion työvoima on noin 4 % koko työllisestä työvoimasta. Valtion tuottavuusohjelmalla ja sen avulla vähennettävällä henkilöstöllä on tästä syystä vähäinen merkitys koko työvoiman määrään ja siinä tapahtuviin muutoksiin.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelma rasittaa yliopistojen taloutta tänä vuonna ja valtiovarainministeriön budjettiehdotuksen mukaan myös vuonna 2011, vaikka yliopistot erotettiin valtion budjettitaloudesta vuoden 2010 alusta uuden yliopistolain myötä. Lisäksi valtioneuvoston kehyspäättöksessä vuosille 2010 — 2013 linjattiin, ettei uusimuotoisiin yliopistoihin sovelleta valtion tuottavuusohjelmaa.

Tarkastusvaliokunta totesi (TrVM 5/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp) valtion konsernirakenteessa tapahtuneen vuoden 2010 alussa merkittävän muutoksen, jossa yliopistot ja korkeakoulut siirtyivät valtion budjettitalouden ulkopuolelle. Muutoksen myötä valtion budjettitalouteen kuuluva henkilöstö väheni reilulla 32 000 henkilöllä. Tarkastusvaliokunta esitti, että tämän muutoksen perusteella tuottavuusohjelman tulevien vuosien henkilöstövähennysten tasoa arvioidaan perusteellisesti vuoden 2010 tilinpäätöskertomuksessa.

Tarkastusvaliokunta edellyttää hallituksen laativan vaihtoehtoisia työvoimaennusteita, joissa selvitetään perustellusti, kuinka suuren osan työvoimasta valtio- ja kuntasektori voivat kumpikin työllistää tulevaisuudessa ja minkä suuruista valtionhallinnon henkilöstöä se edellyttäisi eri oletusten mukaisissa vaihtoehtoissa.

Valiokunta korostaa, että tuottavuuden parantamisessa tuotoksilla tulee saada aikaan haluttuja vaikutuksia kansalaisten, yritysten ja yhteiskunnan näkökulmasta. Tämän vuoksi palvelujen laadun ja saatavuuden sekä kustannusvaikuttavuuden näkökulmien tulee sisältyä tuottavuuteen.

Valiokunta pitää tarpeellisena kuntien tuottavuushankkeiden käynnistymistä, kunhan kuntasektorilla ei toisteta valtion tuottavuusohjelman virheitä. Valiokunnan mielestä kuntien tuottavuutta on suunnattava kokonaistuottavuuteen, jolloin kunta- ja palvelurakenteet vahvistuvat,

palvelut hoidetaan entistä tehokkaammin ja palvelujen vaikuttavuus paranee.

Valiokunnan mielestä tuottavuusohjelman kokonaishyötyjen tarkastelussa on olennaisia puutteita. Näistä puutteista ulkoistamisesta aiheutuneet kustannukset ovat yksi esimerkki kokonaiskustannusten luotettavan arvioinnin kannalta. Valtion verotulokertymän kannalta harmaan talouden torjunnan voimavarat on toinen esimerkki. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikkia kustannustekijöitä seurataan jatkossa ja että harmaan talouden torjunnan viranomaisresurssointi irrotetaan tuottavuusohjelmasta koko harmaan talouden torjuntaketjun osalta.

Valiokunnan mielestä nykymuotoista, kokonaistuottavuutta huonosti edistävää tuottavuusohjelmaa ei seuraavaalla hallitus- ja kehyskaudella tule enää jatkaa.

Lainsäädännön laatu säätiöiden valvonnassa ja verotuksessa

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasteli tuloksellisuustarkastuskertomuksessa Säätiöiden valtiontuki ja valvonta (210/2010) useita kysymyksiä, joilla on tärkeä yhteys lainsäädännön laadukkuuteen ja toimivuuteen. Tarkastuksessa päädyttiin siihen, että niin säätiölaki kuin tuloverolain yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskeva sääntely on otettava uudistettavaksi, koska säädökset eivät täytä enää niihin kohdistettavia vaatimuksia eivätkä ne takaa kilpailuneutraliteetin toteutumista.

Myös tarkastusvaliokunnan mielestä lainsäädäntö on tältä osin vanhaa, niukkaa ja tulkinnanvaraista ja toimintaympäristö (muun muassa sektorilainsäädäntö ja julkiset tukijärjestelmät) on muuttunut säätiölain ja tuloverolain säätämisen jälkeen. Valiokunta korostaa säädöshuollon tarvetta etenkin silloin, kun lainsäädäntö on vanhaa ja sitä sovelletaan nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

Tarkastuskertomuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että yleishyödyllisten yhteisöjen saamia verotukia ei ole sovitettu yhteen eri sektoreiden saamien uusien julkisten tukijärjestelmien kanssa. Yleisemminkin lainsäädännön laa-

tua kehitettäessä tarkastusvaliokunta painottaa säädösvalmistelun ja säädösten parempaa koordinointia. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslia voisi olla tässä tehtävässä avainasemassa.

Valiokunnan mielestä säädösvalmistelun ja säädösten koordinoimattomuus voi osaltaan johtaa päällekkäiseen sääntelyyn, vaikka yhteiskuntapoliittiset tavoitteet sinänsä olisivat saavutettavissa vähemmälläkin säädösmäärällä. Valiokunta pitää tärkeänä, että normitulvan aiheuttavat tekijät selvitetään ja että myös ryhdytään toimenpiteisiin normitulvan hillitsemiseksi. Tilanetta, jossa vuosittain säädetään noin 10 000 pykälää, ei voida pitää enää tyydyttävänä.

Tarkastuskertomuksen mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen saama verotuki on noin 100 milj. euroa vuodessa. Arvio on säilynyt samansuuruisena 1990-luvun puolivälistä alkaen, vaikka yleishyödyllisten yhteisöjen lukumäärä ja toiminnan volyymi ovat kasvaneet tämän ajankohdan jälkeen. Valiokunnalla on sama käsitys kuin tarkastusvirastolla, että arvio verotuesta vaikuttaa alimitoitettulta. Vaikka verotukien raportointia on juuri uudistettu, on siinäkin edelleen kehittämisen varaa.

Tarkastuskertomuksessa viitataan myös paremman sääntelyn periaatteisiin, kuten lainsäädännön selkeyteen ja siihen, että lainsäädäntö perustuu vaikutuksia koskevaan tietoon. Valiokunnan mielestä lainsäädännön selkeys ja ymmärrettävyys ovat avainasemassa kansalaisten oikeusturvan kannalta. Samalla näin toimien luodaan edellytykset sille, että kansalaiset ovat yhdenvertaisessa asemassa lain edessä.

Valiokunta pitää ehdottoman tärkeänä, että lainsäädännön perustana oleva tieto vaikutuksista on vankkaa. Tarkastuskertomuksen mukaan säätiöitä koskeva tietoperusta on heikko. Tällaisissa olosuhteissa lainsäädäntöuudistusten läpivieminen aiheuttaa hankaluuksia ja voi johtaa tarpeeseen uudistaa lainsäädäntöä nopeasti uudelleen. Vaikutuksia koskevan tiedon osalta tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että merkittävimpien lainsäädäntöuudistusten osalta tehdään vaikutusten jälkiseuranta. Myös paremman sääntelyn toimintaohjelmassa korostetaan sääntelyn pitkäjänteisen seuraamisen merkitystä

sekä sitä, että vaikutuksista kerättyä tietoa tulee lainsäädäntöä kehitettäessä hyödyntää.

Tarkastuskertomuksen mukaan säätiölaissa säädetystä viranomaisen valvontatehtävästä on erilaisia käsityksiä kapeasta tilintarkastukseen perustuvasta laillisuusvalvonnasta tarkoituksenmukaisuusvalvontaan. Valiokunnan mielestä valvonta on järjestettävä mahdollisimman selkeäksi, sen on oltava mahdollisimman tehokasta ja sille on varattava riittävät voimavarat. Säätiövalvonnasta aiheutuvat kustannukset tulee katata säätiöiltä perittävillä maksuilla.

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään liittyvät kantarekisterit on eriytetty, mikä puolestaan vaikeuttaa yritysten ja yhteisöjen valvontaa ja niitä koskevien tietojen laadunvarmentamista. Valiokunnan mielestä tällaiset epäkohdat tulee korjata, jotta valvontajärjestelmä voi toimia tehokkaasti.

Myös verotustietojen rajoitettu julkisuus tuottaa ongelmia: ulkopuolisilla ei ole mahdollisuuksia arvioida sitä, toimiiko verottajan yleishyödyllisenä pitämä yhteisö riittävässä määrin yleiseksi hyväksi. Tarkastuskertomuksen mukaan esimerkiksi kilpailua vääristävät vaikutukset eivät tämän vuoksi tule riittävästi esille. Valiokunnan mielestä lainsäädännössä sovellettavia salassapitosäännöksiä on arvioitava kriittisesti yleishyödyllisten yhteisöjen osalta.

Tarkastuskertomuksen mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen verokohtelu on osoittautunut ongelmalliseksi. Tilannetta eivät ole parantaneet asiasta annetut verotusohjeet. Valiokunnan mielestä tuloverolain säännöksiä on näiltä osin tarkennettava. Paremman sääntelyn toimintaohjelman mukaan lainsäädännön on oltava mahdollisimman selkeää, yksinkertaista, joustavaa ja ymmärrettävää.

Kokonaisuutena arvioiden valiokunta pitää lainsäädännön laadukkuutta kehitettäessä tärkeänä, että se tapahtuu kattavasti ja systemaattisesti. Epätarkoituksenmukainen lainsäädäntö aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia niin julkisvaltalalle kuin kansalaisille ja yrityksille. Tällöin on ensiarvoista kriittisesti arvioida, milloin lainsäädäntöä aidosti tarvitaan, milloin taas ei. Lainsäädännön on lisäksi oltava yksinkertaista, virtavi-

vaista ja ymmärrettävää, jotta hallinnolliset kustannukset voidaan minimoida. Valiokunnan mielestä vaikutusarvioinnit ovat olennainen osa hyvää säädöspolitiikkaa.

Tarkastusvaliokunta edellyttää, että lainvalmisteluun kohdennetaan aikaisempaa enemmän voimavaroja lainsäädännön laadukkuuden turvaamiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä oikeusnormien määrään, säädöshuoltoon ja paremman sääntelyn periaatteisiin sekä vaikutusarviointien tekemiseen ja lainsäädännön tasapuolisuuteen kohderyhmille.

Hallituksen politiikkaohjelmat

Politiikkaohjelmat otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen aikana. Nyt on meneillään toinen ohjelma-kausi, ja käynnissä on kolme politiikkaohjelmaa. Ohjelmien tavoitteena oli tehostaa poliittista ohjausta ja hallitusohjelman toimeenpanoa sekä parantaa hallinnon poikkihallinnollista valmistelua ja toteutusta. Politiikkaohjelmien toimeenpanon ja hallituksen strategia-asiakirjan oletettiin kytkevän hallitusohjelman, kehysvalmistelun ja talousarvion laadinnan aiempaa kiinteämmin toisiinsa.

Politiikkaohjelmien toimivuutta arvioitiin Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa Politiikkaohjelmat ohjauskeinona (212/2010). Tarkastuksessa selvitettiin, miten hyvin politiikkaohjelmien avulla kyetään kokoamaan hallinnonalarajat ylittäviä politiikkoja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja tehostamaan hallitusohjelman toteutusta osana hallinnonalojen ohjausta. Lisäksi arvioitiin, mitä lisäarvoa politiikkaohjelmat tuovat ministeriöiden valmistelu- ja ohjausmenettelyihin.

Tarkastushavaintojen mukaan politiikkaohjelmat eivät ole saaneet niille kaavailtua roolia valtioneuvoston strategista suunnittelua ja horisontaalista kehys- ja budjettivalmistelua yhdistävänä ohjausvälineenä. Niiden merkitys hallinnonalojen ohjaustoiminnassa on jäänyt melko vähäiseksi, eivätkä ohjelmat ole onnistuneet merkittävästi kokoamaan rinnakkaisia ja limitäisiä valmistelu- ja ohjaustoimia. Myös ohjel-

mien ministeriryhmien rooli on jäänyt epäselväksi. Sektoripainotteisesta toimintatavasta johtuen ministerit eivät ole osallistuneet ohjelmien keskeisten hallinnonalojen budjettivalmisteluun tai budjettineuvotteluihin. Ohjelmien määrärahoja koskevilla aloitteilla ei ole ollut oleellista merkitystä talousarvion laadinnassa. Ohjelmat eivät virallisesta asemastaan huolimatta ole nousseet hallituksen tärkeimpien asioiden joukkoon. Hallituksen sitoutumisen puutteet ovat näkyneet paitsi ohjelmien voimavaroissa myös siinä, että ministeriryhmien ja koordinoivan ministerin nykyisiääkään vaikutuskeinoja ei ole käytetty.

Politiikkaohjelman sijoittaminen tiettyyn vastuuministeriöön näyttää leimaavan ohjelman yhden hallinnonalan tavoitteiden toteuttajaksi. Ohjelmat ovat hyvin riippuvaisia yhteistyöministeriöiden varautumisesta ohjelman toteutukseen ja tarvittavaan työpanokseen. Sijoitusministeriöiden varautuminen politiikkaohjelman tarpeisiin vaihtelee. Ministeriöiden asiantuntijapanos ei yleensä ole ohjelman käytössä, vaan parhaimmillaankin voimavarat on osoitettu niihin yksittäisiin toimenpiteisiin, joista ministeriö on vastuussa. Koska ohjelmissa ei ole ollut riittäviä valmisteluresursseja, ovat ohjelmat hajautuneet rajattujen, yksittäisten osahankkeiden toteuttajaksi. Puutteellinen resursointi on heikentänyt myös toimenpiteiden vaikutuksia.

Ohjelmien sisältöjen valinta tapahtuu hajaautusti eri ministeriöiden, virastojen ja muiden yhteistyötahojen tärkeinä pitämistä hankkeista. Tämän seurauksena ohjelmista puuttuu sellainen strateginen ydin, joka kohdentaa toteutusta ja priorisoi kaikkein tärkeimmät tehtävät. Kun strateginen ydin jää väljäksi, muodostuu ohjelmasta helposti kooste monensuuntaisista yksittäisistä toimenpiteistä, joiden kokonaisuus jäävät vähäisiksi. Tähän vaikuttanee osaltaan se, että ohjelmien tavoitteiden kannalta merkittävät yhteiskunnalliset uudistukset valmistellaan pitkälti ohjelmien ulkopuolella tai erillisissä hankkeissa.

Politiikkaohjelmille asetettiin suuria toiveita hallitusohjelman toteuttamisessa ja valtioneuvostotason politiikkatoimenpiteiden horisontaa-

lisessa yhteensovituksessa. Politiikkaohjelmien avulla onkin kyetty luomaan yhteydenpito- ja viestintäkanavia, jotka ovat lisänneet sektorirajat ylittävien toimenpiteiden hyväksyntää sekä kannustaneet ministeriöitä yhteistyöhön asioiden valmistelussa ja toteutuksessa. Ohjelmat ovat tuoneet lisäarvoa nostamalla esiin hallituksen tärkeinä pitämiä asioita. Nykymuodossaan politiikkaohjelmat eivät kuitenkaan kykene täyttämään odotuksia poliittisen ohjauksen tehostumisesta ja hallinnon sektorirajat ylittävän valmistelun ja politiikkatoimien toteutuksen parantamisesta.

Tarkastusvaliokunnan mielestä politiikkaohjelmat eivät ole pystyneet tuottamaan toivottua yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tuloksia. Kokonaisuuksiin keskittyvä poikkihallinnollinen toiminta ei ole toteutunut tavoitteiden mukaisesti. Myöskään valtioneuvoston toimintamekanismit eivät tue poikkihallinnollista toimintatapaa. Valiokunnan mielestä ohjelmien toteuttamisessa on ollut liikaa pirstaleisuutta ja yksityiskoh- tia, jolloin toimintakokonaisuudet ovat hämärtyneet.

Valiokunnan käsityksen mukaan jo tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella politiikkaohjelmien jatkaminen nykymuotoisina ja nykyisellä toteuttamistavalla ei ole seuraavalla hallituskaudella tarkoituksenmukaista.

Valiokunnan mielestä muun muassa globalisaatio- ja talouskehitys lisäävät entisestään tarvetta tehostaa poliittista ohjausta ja poikkihallinnollisten toimenpidekokonaisuuksien valmistelua ja toteutusta. Tässä kehitystyössä on tarpeen hyödyntää hyväksi koettuja toimintatapoja ja etsiä kokonaan uusia toimintamalleja ja yhteistyön muotoja, joilla edistetään toimenpidekokonaisuuksien tarkastelua koko valtioneuvoston tasolla. Mikäli hallitusohjelman toteutuksen ja poliittisen ohjauksen kehittämistä jatketaan ohjelmamuotoisesti, on ohjelmien oltava sellaisia, että ne toimivat tehokkaasti ja vaikuttavasti ja kokoavat yhteen kaikkein keskeisimmät toimenpiteet.

Valiokunnan mielestä ohjelmien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää johto- ja ohjausryhmien sekä ohjelmista vastaavan ministeriryh-

män vahvaa sitoutumista toimintaan. Johto- ja ohjausryhmien edustajilla tulee olla omissa organisaatioissaan myös budjetti- ja ohjausvaltaa. Ohjelmilla pitää olla nykyistä selkeämmin määritellyt tavoitteet, ja ohjelmatyössä on pyrittävä aiempaa määrätietoisemmin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Ohjelmien tarkoituksenmukainen toteutus edellyttää, että niiden käytössä on riittävät valmisteluresurssit ja ohjelmien toteutuksen vaatimat määrärahat. Valiokunnan mielestä poliittisen ohjauksen ja poikkihallinnollisten toimintatapojen tehostaminen edellyttää valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteistyön tiivistämistä.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasteli tuloksellisuustarkastuskertomuksessa Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä (208/2010) muun ohella valtion toimia yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä pääkaupunkiseudulla. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on koettu tärkeäksi yhdyskuntien kehittämistavoitteeksi. Tavoite eheyttämisestä on esillä mm. hallitusohjelmassa, asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa, valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa sekä valtion talousarvioehdotuksissa. Tarkastusviraston mukaan yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä on epäonnistuttu, koska esimerkiksi pääkaupunkiseudun kehyskunnissa rakennetaan edelleen varsin runsaasti kaavoitetun alueen ulkopuolelle.

Asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin huomiota siihen, että Suomessa on vallalla kaksi toisistaan eroavaa kehityskulkua. Valtakunnallisesti ja maakunnallisesti aluerakenne keskittyy, sillä koko maassa muuttoliike suuntautuu etelään ja länteen kaupunkiseuduille. Sen sijaan kasvavien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne hajautuu. Tarkastuksessa kävi ilmi, että Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja niiden kehyskunnissa jopa puolet uudesta rakentamisesta on suuntautunut asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle. Esitetyn arvion mukaan Helsingin seutu on Euroopan hajautuneimpia kaupunkiseutuja.

Pääkaupunkiseudulla ja kehyskunnissa tapahtuvasta laajamittaisesta hajarakentamisesta aiheutuu monia kustannuksia julkiselle taloudelle. Hajautuneessa rakenteessa työmatkat pitenevät, liikenne lisääntyy ja ilmastokustannukset kasvavat. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen lisää infrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia. Lisäksi kunnallisten peruspalvelujen, kuten koulukuljetusten tai vanhusten kotipalvelujen, toteuttaminen tulee kalliimmaksi hajautuneessa rakenteessa. Tarkastusvaliokunta pitää puutteena sitä, että yhdyskuntarakenteen hajautumisen aiheuttamista kustannuksista mm. valtiolle on saatavilla vain vähän eriteltyä tietoa.

Yhdyskuntarakenteen kehityksen seurausvaikutuksia on tutkittu kahdessa tutkimuksessa. Ympäristöministeriön teettämässä tutkimuksessa (Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Suomen ympäristö 42/2008) muodostettiin kuva eri tavoin yhdyskuntarakenteeseen sijoittuvien uusien asuinalueiden vaikutuksista kuntatalouteen. Taajamaa täydentävä rakentaminen on kunnan talouden kannalta edullisempaa kuin taajaman ulkopuolinen rakentaminen. Selvästi kalleinta kunnalle on antaa hajarakentamisen kasvua suunnittele mattomasti kunnallistekniikkaa ja palveluja edellyttäväksi asutukseksi. Tutkimuksessa tehtyjen laskelmien mukaan yhdyskuntarakennetta täydentävillä ratkaisuilla kunta voi säästää noin 12 milj. euroa, kun kyseessä on noin 500 asukkaan alueen pitkälle ajanjaksolle lasketut menot pääomitettuna 30 vuodelle viiden prosentin korkokannalla.

Elokuussa 2010 valmistuneessa tutkimuksessa (Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt, Suomen ympäristö 12/2010) muodostettiin kuva Suomen kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen tulevista kehitysvaihtoehtoista ja kehitysvaihtoehtojen tuottamien kasvihuonekaasupäästöjen määrästä vuoteen 2050 mennessä. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavilla toimenpiteillä voidaan pitkällä aikatahlaimella vaikuttaa merkittävästi kaupunkiseutujen aiheuttamien kasvihuonekaasupäästöjen määrään. Valtioneuvosto asetti tulevaisuusse-

lonteossaan vuonna 2009 tavoitteeksi vähentää Suomen kasvihuonekaasujen päästöjä vuoteen 2050 mennessä vähintään 80 % vuoden 1990 tasosta, joka oli 70 milj. tonnia. Vuonna 2050 oltaisiin siis noin 14 milj. tonnin vuotuisella päästötasolla. Vähennystavoite on 56 milj. tonnia. Tutkimuksessa arvioiduilla yhdyskuntarakenteellisilla toimilla voidaan tukea tämän tavoitteen saavuttamista noin 7 milj. tonnilla.

Valiokunta pitää tärkeänä, että toimenpiteitä yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi tehostetaan erityisesti pääkaupunkiseudulla ja sen kehyskunnissa. Yhdyskuntarakenteen hajauttamisen vaikeuttaa ilmastotavoitteiden saavuttamista pitkällä aikavälillä. Valiokunta korostaa, että yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat useiden eri sektoreiden toimet. Valiokunta pitää välttämättömänä, että yhdyskuntarakenteen ohjausta tehostetaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan voimavarat uusien ja lisääntyvien tehtävien hoitamiseksi turvataan.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, jotta talousarviota ja sitä koskevia säädöksiä noudatetaan nykyistä tarkemmin.

3. Eduskunta edellyttää, että verotuet saatetaan hallituksen toimesta samalla tavoin valvonnan ja seurannan piiriin kuin budjetin kautta myönnetyt määrärahat.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus korjaa väylähankkeiden hyötykustannuslaskelmien toteutuksessa ilmenneet puutteet, jotta eduskunta saa entistä luotettavampaa ja laadukkaampaa informaatiota päätöksenteon perustaksi.

5. Eduskunta edellyttää hallituksen laativan vaihtoehtoisia työvoimaennusteita, joissa selvitetään perustellusti, kuinka suuren osan työvoimasta valtio- ja kuntasektori voivat kumpikin työllistää tulevaisuudessa ja minkä suuruista valtionhallinnon henkilöstöä se edellyttäisi eri oletusten mukaisissa vaihtoehtoisissa.

6. Eduskunta edellyttää, että hallitus kohdentaa lainvalmisteluun aikaisempaa enemmän voimavaroja lainsäädännön laadukkuuden turvaamiseksi. Eri-tyistä huomiota on kiinnitettävä oikeusnormien määrään, säädöshuoltoon ja paremman sääntelyn periaatteisiin sekä vaikutusarviointien tekemiseen ja lainsäädännön tasapuolisuuteen kohderyhmille.

7. Eduskunta edellyttää hallituksen raportoivan kannanoton kohdissa 2—6 edellytettyjen toimenpiteiden toteutumisesta seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

TrVM 8/2010 vp — K 20/2010 vp

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Ahde /sd	Johanna Ojala-Niemelä /sd
vpj.	Klaus Pentti /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
jäs.	Risto Autio /kesk	Kari Uotila /vas
	Sinikka Hurskainen /sd	Pekka Vilkuna /kesk
	Eero Lehti /kok	Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Salminen
valiokuntaneuvos Kalle Määttä.