

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2004 vp

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2002

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä joulukuuta 2003 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontilintarkastajain kertomuksen vuodelta 2002 (K 15/2003 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan kaikissa jaostoissa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- valtiontilintarkastajain puheenjohtaja Kari Urpilainen, valtiontilintarkastaja Kari Myllyniemi, valtiontilintarkastaja Raimo Mähönen ja valtiontilintarkastaja Ola Rosendahl
- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, valtiontilintarkastajain kanslia.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, tarkastusneuvos Kari Kauppinen ja tarkastaja Marjaana Solanne, valtiontilintarkastajain kanslia
- alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, aluekehitysjohtaja Veijo Kavonius, aluekehitysjohtaja Kaisa-Leena Lintilä, hallitusneuvos Esko Koskinen, projektipäällikkö Mika Rossi ja ylitarkastaja Soile Lahti, sisäasiainministeriö

- osastopäällikkö Eero Lavonen, kaupallinen neuvos Arto Koski ja talousjohtaja Timo Norbäck, puolustusministeriö
- budjettineuvos Vesa Jatkola, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Matti Lahtinen, opetusministeriö
- talousjohtaja Eero Murto, kauppa- ja teollisuusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- vs. tutkimusjohtaja Antti Moisio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
- ylijohtaja Ossi Niemimuukko, Ratahallintokeskus
- hallintopäällikkö Jarmo Muiniekka, Pohjois-Savon liitto
- seutujohtaja Hannu Kurki, Itä-Savon kuntayhtymä
- pelastusjohtaja Jari Sainio, Varsinais-Suomen aluepelastuslaitos
- pelastusjohtaja Piia Vähäsalo, Jokilaaksojen pelastustoimi
- palomestari Leif Lindström, Korppoon paloasema
- kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen, Suomen Kuntaliitto
- professori Veli Karhu, Tampereen yliopisto.

Turvallisuus- ja puolustusjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kari Kauppinen, valtiontilintarkastajain kanslia

- poliisiylitarkastaja Jouni Välkki, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö Eero Lavonen, hallitusneuvos Pasi Lankinen ja puolustusasiainneuvos Helena Partanen, puolustusministeriö.

Sivistys- ja tiedejaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Seppo Niemi, valtiontilintarkastajain kanslia
- johtaja Markku Mattila, opetusneuvos Marja Pulkkinen ja kulttuuriasiainneuvos Mirja Virtala, opetusministeriö.

Maatalousjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, valtiontilintarkastajain kanslia
- apulaisosastopäällikkö Pentti Lähteenoja, metsätalousylitarkastaja Tapio Lehtiniemi ja ylitarkastaja Tauno Junttila, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Erkki Eskola, kauppa- ja teollisuusministeriö
- johtaja Hannu Valtanen, Metsäteollisuus ry.

Liikennejaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kaj Laine, valtiontilintarkastajain kanslia
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- kansainvälisten asiain neuvos Jouko Alaluusua ja rakennusneuvos Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Auvo Haapanala, ympäristöministeriö.

Kauppa- ja teollisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Nora Grönholm, valtiontilintarkastajain kanslia
- teollisuusneuvos Paula Nybergh ja teollisuusneuvos Pertti Valtonen, kauppa- ja teollisuusministeriö.

Sosiaali- ja työjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Nora Grönholm, ylitarkastaja Raimo Laitinen ja tarkastaja Marjatta Mylly, valtiontilintarkastajain kanslia
- osastopäällikkö Arto V. Klemola, hallitusneuvos Pekka Järvinen, lääkintöneuvos Sakari Lankinen, neuvotteleva virkamies Carin Lindqvist-Virtanen, vanhempi hallitussihteeri Sirpa Kaittola ja ylitarkastaja Aini Kimpimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- työmarkkinaneuvos Tuija Leminen, hallitussihteeri Heikki Kuusela, ylitarkastaja Timo Jokiperä, ylitarkastaja Mikko Kauppinen ja ylitarkastaja Pentti Lehmijoki, työministeriö
- lääninlääkäri, lääkintöneuvos Antti Laine, Etelä-Suomen lääninhallitus
- läänin sosiaali- ja terveysneuvos Marja-Leena Kärkkäinen, Oulun lääninhallitus
- puheenjohtaja Simo Paassilta, Kehitysvammaliitto ry.

Asunto- ja ympäristöjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kari Kauppinen, valtiontilintarkastajain kanslia
- kehittämisjohtaja Markku Tahvanainen, ylitarkastaja Jukka-Pekka Flander ja ylimetsänhoitaja Pirkko Isoviita, ympäristöministeriö.

Lisäksi maatalousjaosto on saanut kirjallisen lausunnon Metsäntutkimuslaitokselta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntien yhteistyö

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan todenneet kuntayhtymien määrän vähentyneen viimeisen vuosikymmenen aikana noin kolman-

neksella. Erityisesti on purettu kansanterveys-työn terveyskeskuskuntayhtymiä sekä tiettyjä sosiaalipalveluita kuten päihdehuoltoa tai perheneuvontaa tuottavia kuntayhtymiä. Sen sijaan esimerkiksi opetustoimen ja erikoissairaanhoidon kuntayhtymien määrä on pysynyt melko vakaana. Kuntien sopimusperäinen yhteistyö on

lisääntynyt, vaikka strategisesti merkittävimmissä toiminnoissa ja volyymiltään suurimmissa peruspalveluissa yhteistyö on edelleen vähäistä. Valtiontilintarkastajat ovat ennakoineet kuntien yhteistyön lisääntyvän lähitulevaisuudessa, mikä johtaa siihen, että erityisesti pienten kuntien asukkaiden yhteys palvelun tuottajaan muuttuu välilliseksi. Tämä puolestaan vaatii joko kuntarakenteen voimakasta muuttamista tai seutu- ja maakuntatason hallinnon kehittämistä siten, että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet turvataan, vaikka palvelut tuotetaan peruskunnan ulkopuolella kuntien yhteistyöllä.

Kuten kertomuksesta käy ilmi, valtio on ohjannut kuntia yhteistyöhön sekä sisäasiainministeriön johdolla kuntapoliittisin keinoin että toimialakohtaisesti eri ministeriöiden omilla hallinnonaloilla. Sisäasiainministeriö ja Suomen Kuntaliitto toteuttavat yhdessä seutukuntien tukihankkeen (Seutu) vuosina 2001—2005. Tämän seutukuntien tukihankkeen lisäksi on jo alkanut Kainuun hallintokokeilu, joka jatkuu vuoden 2012 loppuun. Seudullista yhteistyötä edistävästä ohjelmista pisimmällä on tällä hetkellä aluekeskusohjelma, jonka tehtävänä lähtökohtaisesti on maan alueellisen kehityksen tasapainottaminen ja ohjelmaan mukaan päässeiden alueiden ja seutujen alueellisen aseman vahvistaminen.

Kuntien yhteistyötä on edistetty eri hallinnonaloilla hyvin eri tavoin. Valtiontilintarkastajat ovat todenneet, että käytetyt keinot eivät näytä heijastavan toimintojen tärkeyttä mitattuna esimerkiksi rahallisella arvolla tai hyvinvointipoliittisella merkityksellä. Kustannuksiltaan huomattavia ja ihmisten hyvinvoinnin kannalta merkittäviä terveyskeskuspalveluja on pyritty lisäämään lähinnä pehmein keinoin tiedottamalla ja tavoitteita asettamalla, samoin vanhusten laitoshoidon. Tähän saakka yhteistyön edistäminen informaatio-ohjauksella ja kehittämishankkeilla onkin ollut vaikutuksiltaan vähäistä verrattuna lainsäädännöllä luotujen yhteistyörakenteiden perustamiseen. Yksi esimerkki lainsäädännöllä toteutetusta kuntien yhteistyöstä on

pelastustoimi, jota tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

Sektorikohtaisessa yhteistyössä on ollut puutteita. Myöskään aluejaot eivät ole välttämättä kohdanneet. Onkin ilmeistä, että tarkoituksenmukaisin tapa edistää kuntien yhteistyötä peruspalveluissa on tukea seudullisen yhteistyön kehittämistä vielä nykyistäkin voimakkaammin. Tähän saakka kunnat ovat olleet melko varovaisia omien tehtäviensä seudullistamisessa. Osittain tämä on saattanut johtua nykyisen valtionosuusjärjestelmän puutteista; esimerkiksi perusopetuksen yhdistäminen seudullisesti tarkoittaa tällä hetkellä valtionosuuksien siirtymistä kuntayhtymälle tai toiselle kunnalle. Seudullisuutta tulisi myös jatkossa ensisijaisesti edistää kuntajohtoisina yhteistyöprosesseina. Ellei tämä toimintamalli johda tulokseen, voitaisiin valtiontilintarkastajien esittämällä tavalla eräillä hallinnonaloilla harkita myös lainsäädännöllisiä toimia.

Saadun selvityksen mukaan sisäasiainministeriö on asettanut työryhmän selvittämään kuntajaotuksen ja kuntarajat ylittävien kunnallisten toimintojen taloudellista kannustamista sekä kuntajakolain mahdollisia tarkistamistarpeita. Tässä yhteydessä selvitetään muun muassa kuntien yhdistymisavustusten ja erityisesti ns. valtionosuusmenetysten kompensatio sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuen jatkamis- ja kehittämistarpeet. Samoin työryhmä selvittää mahdollisuudet ylikunnallisten toimintajärjestelmien kehittämisen ja toteuttamisen kannustamiseen muutosvaiheen avustuksin.

Sisäasiainministeriö on myös asettanut hankkeen selvittämään edustuksellisen demokratian ja kuntien vastuulla olevien tehtävien hoidon markkinaehtoistumisen ja ulkoistamisen yhteensovittamismahdollisuuksia. Hankkeessa tarkastellaan myös seutukuntapohjaisen sekä maakunnallisen ja muun alueellisen verkostoitumisen ja yhteistoiminnan suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Tämä hanke liittyy hallitusohjelman mukaiseen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan, jota toteutetaan poikkihallinnollisesti.

Valiokunta toteaa, että demokratianäkökulma on relevantti ja oli esillä jo säädettäessä lakia seutuyhteistyökokeilusta. Myös tämän jälkeen säädetty laki seutuvaltuustokokeilusta sisältää pyrkimyksen demokratian vahvistamiseen. Seutuyhteistyökokeilua koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 6/2002 vp) hallintovaliokunta katsoi, että tarkoitus ei ole ollut kuntien välisin sopimuksin sivuuttaa sellaisia kuntalain säännöksiä, jotka kuntayhtymissä ovat takaamassa kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista. Demokratianäkökulma on tärkeä myös uudistettaessa palvelurakennetta.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös kuntarakenteessa ja palvelujen tuottamisessa meneillään oleviin uudistuksiin. Seudullisia palveluverkostoja rakennettaessa vaarana on, että siirtövaiheessa osa kansalaisista jää ilman tarvitsemiaan palveluja. Kuntarakennetta uudistettaessa tulee käyttää koko toimenpidevalikoimaa, jossa kuntien yhdistäminen on yksi vaihtoehto muiden joukossa. Seudullisesti tulee huolehtia siitä, että sovitun työnjaon mukaisesti palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi. Kuntien yhteistyön lisäämiseen ja kehittämiseen on viime aikoina ollut kasvavaa kiinnostusta. Tätä kehitystä tulee eri toimenpitein rohkaista tavoitteena toiminnan tuloksellisuus.

Valiokunta ei tässä yhteydessä ole käsitellyt juuri valmistunutta selvitystä Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi.

Pelastustoimi

Pelastustoimen palvelut on kuluvin vuoden alusta lukien tuotettu alueellisesti aiemman kuntakohtaisen mallin sijaan. Maa jakaantuu 22 pelastustoimen alueeseen, jotka noudattavat pääosin maakuntajakoa. Kuten kertomuksesta käy ilmi, alueista 19 päätyi ns. sopimuskuntamalliin, jossa alueen pelastustoimi toimii osana alueen keskuskunnan organisaatiota ja jossa keskuskunta vastaa pelastustoimen hallinnosta. Kahdella alueella pelastustoimen hallintomallina on kuntayhtymä ja Helsingin pelastustoimen alueella pelastustoimi on yksi kaupungin virastoista.

Pelastustoimen alueellisesta järjestämisestä saadaan kokemuksia toiminnan edetessä. Systemaattisempi seuranta on tarkoitus keskittää vuosiin 2006—2010, mutta arviointitoimintaa tapahtuu jo sitä aiemmin. Eräiltä osin toiminta on vasta muotoutumassa.

Ensisijainen kriteeri arvioitaessa pelastustoimen uudistuksen onnistumista on luonnollisesti järjestelmän toimivuus ja se, miten se palvelee kansalaisia. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tämän ohella tulee seurata pelastustoimen kustannusten kehittymistä. Alkuvaiheen kokemukset osoittavat, että eräillä alueilla, esimerkiksi Pohjois-Savossa, kustannukset ovat nousseet aiempaan verrattuna. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä on johtunut esimerkiksi palkkakustannusten noususta, palkkaeroista eri kuntien välillä, tietojärjestelmien uudistamisesta, kalustohankinnoista ja kiinteistöjen peruskorjauksista. Esimerkiksi uusia palomiehiä palkattiin ennätysmäärä ja paloautojen hankintaa lykättiin tähän muutosvaiheeseen. Valtakunnallisen VIRVE-verkon muodostamisesta koituneet lisäkustannukset olisivat toteutuneet joka tapauksessa ilman pelastustoimen alueellistamistakin.

Valiokunta toteaa, että kuntien yhteistyö myös pelastustoimen alueella on välttämätöntä. On ilmeistä, ettei tämä olisi toteutunut vapaaehtoisuuden pohjalta. Pitkällä tähtäyksellä yhteistyöstä koituneen kustannustehokkuuden lisäksi myös synergiaetuja. Valiokunta muistuttaa, että pelastustoimen organisaatiouudistuksen keskeisenä tavoitteena toiminnan tehostamisen ohella oli kustannussäästöjen aikaansaaminen. Näistä tavoitteista ei tule tinkiä uudistuksen toteuttamisessa myöskään jatkossa.

Valtuusmenettely ja sen toimivuus talousarviossa

Kuten kertomuksessa todetaan, valtiontaloudessa ilmenee usein tilanteita, joissa sopimusten ja sitoumusten tekeminen ainoastaan yhdeksi varainhoitovuodeksi ei ole toiminnallisesti eikä taloudellisesti järkevää. Siirtomäärärahamenettelyä ei ole pidetty monivuotisten sitoumusten

budjetoinnissa aina hyvänä menettelynä. Asia on ratkaistu tällöin valtuusmenettelyllä, joka alun alkaen luotiin puolustushallinnon rahamääräisesti suuria hankkeita varten. Menettely sinänsä on osoittautunut toimivaksi ja useimmiten myös kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi.

Suurimmat ongelmat valtuusmenettelyssä liittyvät kertomuksenkin mukaan tilanteisiin, joissa osa valtuuksista jää vuosittain käyttämättä tai ne joudutaan budjetoimaan uudelleen. Esimerkiksi kertomusvuoden aikana käytettiin ainoastaan 54 prosenttia kaikista käytettävissä olleista valtuuksista. Tällöin valtuutta ei pystytty rajaamaan rahamääräisesti, vaan myönnetyn valtuuden määrä ilmoitetaan maininnalla "edellisenä vuotena käyttämättä jäänyt osa". Eduskunnalla ei näin ole budjettivallan käyttämisen kannalta tarpeellista kokonaiskuvaa valtuuksien tasoista eikä eri valtuuksista kertyvien, tulevien rasitusten kokonaismääristä ja niiden vuosittaisesta jaksottumisesta.

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota myös valtuuksien seurantaan, joka on jätetty melko kevyen normituksen varaan. Valtuuksien seurantamenetelmiä tuleekin valtiontilintarkastajien mielestä kehittää niin, että ne tuottavat yhtenäistä tietoa, tiedonkulku toimii paremmin ja tiedot ovat mahdollisimman ajantasaisia.

Kertomuksessa on viitattu valtiovarainministeriön vuoden 2001 budjetointityöryhmään, joka selvitti valtuusmenettelyn ja valtuusseurannan nykytilaa ja kehittämistarpeita. Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan myötäilleet työryhmämietinnössä otettuja kantoja. Valtiovarainministeriön mukaan huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti valtuussuunnittelun ja siihen liittyvän laskentatoimen kehittämiseen. Samoin esittämistavat, joilla valtuudet esitetään talousarviossa, tulisi selkeyttää ja yhtenäistää. Tämä edellyttää väistämättä myös noudatettavien menettelyjen nykyistä yksityiskohtaisempaa normittamista. Tämä edellyttäneee myös Valtiokonttorin antaman yleisohjeistuksen lisäämistä ja täsmentämistä valtiontilintarkastajien esittämällä tavalla.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että valtuusmenettely on myös jatkossa toimiva vaihtoehto. Tämä edellyttää kuitenkin nykyistä selkeämpää tietoisuutta tehtävien sitoumusten kokonaismäärästä. Valtuuksia ei tule myöskään käyttää yleisluonteiseen rahoituksen varaamiseen, vaan valtuuksia koskevien hankkeiden olisi oltava jo riittävän pitkälle suunniteltuja ennen valtuuden ottamista talousarvioon. Tämä vähentäisi valtuuksien uusimistarvetta ja antaisi myös eduskunnalle paremman kokonaiskuvan valtuuksien tasosta. Valtuuksien tulee eduskunnan näkökulmasta olla läpinäkyviä ja kokonaiskustannuksiltaan tarkoin rajattuja. Hankintojen osalta tämä merkitsee, että eduskunnan on jo hankintavaltuutta antaessaan tiedettävä siitä aiheutuvat lopulliset kustannukset. Myös valtuusseurantaa tulee kehittää valtiontilintarkastajien esittämällä tavalla. Valtiovarainministeriön työryhmämietinnön mukaisesti lainsäädännössä ja määräyksissä tulisi tarkemmin määritellä, mitä hyvä kirjanpitolapa valtuusseurannan osalta käytännössä tarkoittaa.

Valiokunta toteaa, että valtuusmenettelyä ja valtuuksien seurantaa ollaan jo nyt useilla toimenpiteillä parantamassa. Parhaillaan on käsitellyssä talousarvioasetuksen muutos. Uudet budjetin laadintamääräykset lähtevät siitä, että valtuuksia ei oteta liian aikaisessa vaiheessa talousarvioon. Myös tulevassa tilinpäätösmenettelyssä kiinnitetään huomiota valtuusmenettelyn kehittämiseen. Eduskunnalla on uudessa kehysmenettelyssä mahdollisuus aikaisempaa paremmin ottaa kantaa myös valtuuksiin.

Tutkimus

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota julkisen tutkimusrahoituksen suhteelliseen osuuteen tutkimus- ja kehitystoiminnan kokonaishoiduksesta. Valiokunta yhtyy valtiontilintarkastajien näkemykseen tutkimukseen ja tutkijakoulutukseen panostamisen tärkeydestä. Tehdyt selvitykset osoittavat, että oikein kohdennetut julkiset tutkimus- ja kehittämisinvestoinnit lisäävät yksityisen sektorin tutkimuspanosta,

nopeuttavat talouden kasvua ja parantavat elinkeinoelämän kilpailukykyä.

Suomalainen tiedejärjestelmä on ollut kansainvälisestikin vertaillen tuloksekasta ja kilpailukykyistä. Tämä edellyttää muun muassa yliopistojen perusrahoituksen sekä Suomen Akatemian ja Tekesin tutkimusrahoituksen turvaamista. Suomessa tieteellinen tutkimus nähtiin 1990-luvulla merkittäväksi osaksi rakennettaessa tietoon ja osaamiseen perustuvaa yhteiskuntaa. Valtio panosti tutkimukseen vuosina 1997—1999 toteutetun tutkimusrahoituksen lisäysohjelman avulla. Valtion tiede- ja teknologianeuvosto on suositannut vuosien 2003—2007 tutkimusrahoituksen kasvuksi yhteensä 300 miljoonaa euroa. Viime vuonna tehdyssä kehyspäätöksessä tutkimusrahoituksen lisäykset ovat noin 82 prosenttia tiede- ja teknologianeuvoston suosituksesta. Valtiovarainvaliokunta piti mietinnössään valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksistä vuosille 2004—2007 tärkeänä, että lisäpanostusten tasoa tarkastellaan hallituskauden aikana niin, että tutkimusrahoitusta voidaan edelleen vahvistaa. Valtion tulee johdonmukaisesti hoitaa julkisen rahoituksen osuus niin, että Suomi voi tulevaisuudessaakin olla maailman kärjessä tutkimuksen ja innovaatioiden alueella. Valtion tutkimusrahoituksessa on kuluvan vuoden budjetissa suurin lisäys sitten vuoden 1997. Viime vuoteen verrattuna kasvua on 93 miljoonaa euroa. Kasvu näkyy eniten Suomen Akatemian ja Tekesin määrärahoissa.

Suomen julkisen tutkimusrahoituksen osuus bruttokansantuotteesta on 0,99 prosenttia, millä osuudella Suomi on EU-alueella Ranskan jälkeen toisella sijalla. Kun mukaan otetaan julkisen lisäksi myös yksityinen t&k-rahoitus, kansantuoteosuus nousee 3,4 prosenttiin, millä osuudella Suomi on maailmantilastossa toisena heti Ruotsin jälkeen.

Valtiontilintarkastajat toteavat, että asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää Suomen Akatemian toiminnan tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja kehottaa Akatemiaa hyödyntämään tehtyjä arviointoja. Valiokunta toteaa, että Suomen Akatemian kansainvälinen

arviointi on juuri valmistumassa. Arvioinnin tulokset julkistetaan 24. päivänä maaliskuuta. Arvioinnin tuloksia tullaan käyttämään Suomen Akatemian ja tiedepolitiikan linjausten kehittämisessä. Arvioinnin tulosten konkretisoimiseksi opetusministeriö asettaa kevään kuluessa työryhmän.

Yliopistojen tulohajautusjärjestelmä

Valtiontilintarkastajat toteavat, että yliopistojen tulohajautusjärjestelmässä on vielä paljon puutteita ja että mm. toiminnan laadun huomioiminen ohjauksessa on jäänyt liian vähäiseksi. Ohjaukseen liittyvää rahoitusmallia tulee kehittää siten, että laatutekijän painoarvo mallissa on nykyistä suurempi. Valiokunta toteaa, että yliopistojen tulohajautusjärjestelmää on uudistettu vuonna 2002 suoritetun arvioinnin pohjalta. Uudistetussa järjestelmässä yliopistojen laatuun liittyvät tekijät ovat entistä selkeämmin esillä. Yliopistoja mm. palkitaan entistä selkeämmin tuloksellisuuskriteereiden perusteella. Hanke-rahoituksen kautta puolestaan tuetaan kunkin yliopiston keskeisiä painoaloja. Perusrahoituksen laskennallinen malli tukee ja edistää osaltaan yliopistojen laadukasta toimintaa. Entistä vahvemmin kiinnitetään huomiota toiminnan laatuun sekä arviointitoiminnan hyödyntämiseen laadun kehittämiseksi.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota myös siihen, että tulohajautus ja rahoitusmalli eivät riittävästi ota huomioon yliopistojen ulkopuolista rahoitusta. Valiokunta toteaa, että yliopistojen toiminnan ohjauksessa on pyritty tukemaan ulkopuolisen rahoituksen kasvua samalla kun korostetaan sitä, että ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvan toiminnan tulee selkeästi tukea yliopistojen perustoimintaa.

Valtakunnalliset liikunnan koulutuskeskukset

Valtiontilintarkastajat katsovat kannanotossaan, että liikunnan koulutuskeskusten toiminnasta, tehtävistä ja niiden järjestämästä koulutuksesta tulee tehdä ulkopuolinen arviointi. Valiokunta kannattaa kattavan arvioinnin tekemistä kou-

lutuskeskusten kehittämiseksi ja toiminnan tukemiseksi. Valiokunta yhtyy myös tilintarkastajien näkemykseen siitä, että urheiluopistoille myönnettävät avustukset tulee suunnata pääosin korjaustarpeessa olevaan rakennuskantaan.

Valiokunta pitää tärkeänä valtiontilintarkastajien kannanottoa siitä, että urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen suunnatut veikkausvoittovarot nostetaan ns. jakosuhdelain edellyttämälle tasolle.

Kestävä metsätalous ja metsänhoidon toimivuus

Valtiontilintarkastajat toteavat kertomuksensa, että kestävä metsätalous ja metsävarojen tuotannollisesti tehokas käyttö edellyttävät tehokasta ja alueelliset kasvuolosuhteet huomioivaa, onnistunutta metsänuudistamista, taimikoiden hoitoa, säännöllisiä harvennuksia ja muita metsänhoidon toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden todetaan lisäävän metsien tuottoa. Valtiontilintarkastajien mielestä maa- ja metsätalousministeriön tulee yhdessä alaisensa hallinnon kanssa selvittää mahdollisimman ajantasaisesti metsänuudistamisesta ja metsänhoidosta ilmenneiden puutteiden laajuus, alueellinen kohdentuminen ja niiden aiheuttamat taloudelliset menetykset nykyistä yksiselitteisemmin ja luotettavammin. Valtiontilintarkastajat esittävät myös selvitettäväksi tarpeen luoda valtakunnallinen ja tilastollisesti edustava metsänuudistamisen seurantajärjestelmä. Samalla päällekkäisestä toiminnan seuraamisesta ja tilastoinnista tulee luopua.

Valtiovarainvaliokunta pitää edellä esitettyjä, valtiontilintarkastajien esille nostamia lähtökohtia kannatettavina. Saadun selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö on metsäkeskuksiin kohdistuvassa tulosohjauksessa painottanut sekä metsänuudistamiseen kohdistuvaa viranomaisvalvontaa että hyvää metsänhoitoa edistävää neuvontaa. Myös tilastoinnin kehittämisen on todettu parantavan tietopohjaa metsien metsänhoidollisesta tilasta.

Eri tahojen yhteistyönä valmistui vuonna 1999 Kansallinen metsäohjelma 2010. Ohjel-

man mukaan pyritään lisäämään metsäteollisuuden kotimaisen ainespuun vuotuista käyttöä 5—10 miljoonalla kuutiometrillä eli 63—68 miljoonaan kuutiometriin. Vuotuinen energiapuun käyttö aiotaan nostaa viiteen miljoonaan kuutiometriin vuoteen 2010 mennessä. Valiokunnan saamien tarkistettujen laskelmien mukaan metsähaketta käytettiin 2,1 miljoonaa kuutiometriä vuonna 2003.

Yksityismetsätalouden kestävyys turvaamiseksi ohjelmassa kaavaillaan valtion tuki nostettavaksi 59 miljoonaan euroon vuodessa; lisäys kohdistetaan metsänuudistamiseen, nuoren metsän hoitoon, kunnostusojitukseen ja metsäteiden perusparannukseen ja lähinnä yhteishankkeena toteutettavaan rakentamiseen.

Saadun selvityksen mukaan Kansallisessa metsäohjelmassa kaavaillulla valtion rahoituksella metsäparannustöihin ei päästä ohjelman tavoitteisiin. Lisäpanostukset tähän olisivat jo kuluvalle kehyskaudella ehdottoman tarpeellisia.

Kansallisessa metsäohjelmassa asetettu tavoite pieniläpimittaisemman harvennus- ja taimikonhoitopuun sekä hakkuutähteiden, kuten oksien, kantojen ja latvusten, polttoainekäytön lisäämiseksi edellä todetulla tavalla viiteen miljoonaan kuutiometriin on sinänsä realistinen. Saadun selvityksen mukaan metsään jää vuosittain hakkuissa noin 50 miljoonaa kuutiometriä biomassaa hakkuutähteinä ja kantoina. Tästä määrästä on arvioitu voitavan nykyteknologialla korjata käyttöön noin 15 miljoonaa kuutiometriä. Korjuukustannukset eivät kuitenkaan mahdollista näin suurten määrien käyttöä energiantuotannossa.

Hakkuiden ja metsänhoitotöiden yhteydessä metsään jäävällä puubiomassalla on myös ravinnevaikutuksia metsäluontoon. Valiokunnan saaman arvion mukaan kansallisen metsäohjelman tavoite ei vielä aiheuta ravinnetasapaino-ongelmia esimerkiksi lisääntyvänä lannoitustarpeena.

Valtiontilintarkastajat toteavat puunkäytön olevan ilmastovaikutuksiltaan neutraalia, työllistävän merkittävästi alueellisesti, tukevan yrittäjyyttä ja vahvistavan teknologian vientiä. Puuenergian aseman vahvistaminen kotitalouksien

energialähteenä ja pienten paikallisten voimalaitosten energiantuotannossa vastaa myös sitä linjausta, jonka eduskunta teki ydinvoimapäättöksen yhteydessä keväällä 2002 edellyttäessään uusiutuvan energian tutkimusta, kehittämistä ja käyttöönottoa tuettavaksi ilmastostrategiaan sisältyvän edistämishojelman mukaisesti.

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama työryhmä teki ehdotuksen uudeksi uusiutuvan energian edistämishojelmaksi joulukuussa 2002. Ohjelman toimeenpano on käynnissä. Energiapuun korjuun ja haketuksen tukemisen jatkotoimia selvitetään maa- ja metsätalousministeriön asettamassa kestävä metsätalouden rahoituksesta annettua lakia (kemera-laki) uusivassa työryhmässä, jonka määräaika päättyy kuluvan vuoden huhtikuun lopussa. Tarvittavat lakimuutokset on tarkoitus saada voimaan vuoden 2005 alusta, mikä edellyttää myös EU-notifiointia.

Mikäli kemera-lakia muutettaisiin edellä kuvatulla tavalla, ydinvoimapäättöksen yhteydessä laaditun ns. risupaketin metsätalouteen kohdistuvat eduskunnan lausumat tulisivat toteutetuiksi. Tukien piirien laajennukset ja töiden määrän kasvu edellyttävät kuitenkin lisärahoitusta. Uusiutuvan energian edistämishojelmassa on arvioitu, että energiapuun korjuuseen ja haketukseen tarvittaisiin vuosittain keskimäärin kahdeksan miljoonaa euroa jaksolla 2003—2010 lähtötason vuonna 2001 oltua 2,7 miljoonaa euroa.

Tieverkon nykytila ja kehittämistarpeet

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että määrärahojen jaossa havaitut tiepiirikohtaiset vaihtelut ovat olleet huomattavia. Tilintarkastajat korostavat, että tiehankkeista päätettäessä ja määrärahojen jaossa tiepiireittäin on tasapuolisesti huomioitava alueelliset kunnossapito- ja kehittämistarpeet koko maassa. Tieinvestointien lisäämiseksi tulisi myös selvittää mahdollisuuksia uusien rahoituslähteiden ja vaihtoehtoisten rahoitusmuotojen käyttämiseen.

Tiehallinnon johtokunta päättää perustienpidon määrärahojen alueellisen jaon periaatteet

ottaen huomioon tienpidolle asetetut tulostavoitteet. Jakoperusteissa otetaan huomioon hyvin monenlaisia tekijöitä, mm. liikenteen määrä, tieverkon kuntotila sekä isojen tieinvestointien suunnittelu hankekohtaisesti. Huomioon otetaan myös hallintomenot sekä alueelliset tarpeet liikennesuoritteiden perusteella. Tieverkon pituus on yhtenä jakokriteerinä, mutta ei kovin keskeisenä. Jakoperusteissa todetaan, että perustienpidon määrärahojen alueellisessa jakamisessa on olennaista ottaa huomioon maankäytön ja liikenteen kasvupaineet. Erityisesti laajennus- ja uusinvestointeihin kohdistettavaa rahoitusta pyritään ohjaamaan sinne, missä liikennemäärät ja näin myös niihin liittyvät ongelmat ovat lisääntyneet mm. väestönkasvun myötä.

Valiokunta pitää Tiehallinnon päättämiä jakoperusteista perusteltuina ja katsoo, että niiden avulla tienpidon tarpeet tulevat monipuolisesti huomioiduiksi. Näin niukoista määrärahoista saadaan myös yhteiskunnan kannalta parhain hyöty.

Kehittämishankkeiden suunnittelu on yleensä monta vuotta kestävä prosessi, jossa hankeehdotukset arvioidaan yhteiskuntataloudellisin perustein. Erityistä huomiota kiinnitetään hankkeen hyötykustannussuhteeseen, jonka tulee olla vähintään 1,5. Määrärahojen niukkuuden vuoksi toteuttamiseen asti etenevien hankkeiden on oltava yhteiskuntataloudellisesti tehokkaita hankkeita. Investointien tulee valiokunnan mielestä vahvistaa erityisesti Suomen aluerakennetta, elinkeinoelämän kilpailukykyä ja kansainvälisiä yhteyksiä.

Liikenneväyläpolitiikkaa valmistellut ministerityöryhmä on 10.2.2004 valmistuneessa mietinnössään laatinut ehdotuksen liikenneinfrastruktuurin ylläpitämisen ja kehittämisen yleisistä linjauksista seuraavien 10 vuoden aikana sekä väylätoiminnan tarkemmista painotuksista tämän hallituskauden aikana. Hallitus on 11.3.2004 hyväksynyt vuosia 2005—2008 koskevat valtiontalouden kehykset, joiden mukaan uusille liikennehankkeille osoitetaan vaalikaudella 30 miljoonaa euroa ja uusista hankkeista aiheutuvat määrärahatarpeet voivat olla 1,2 miljardia euroa. Valiokunta ottaa kantaa ministeri-

työryhmän ehdotukseen ja kehyspäätökseen käsitellessään myöhemmin kuluvana keväänä kehyspääöstä koskevaa selontekoa.

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota myös suuriin tiehankkeisiin liittyvien valitusten käsittelyaikoihin. Valiokunta yhtyy tilintarkastajien kantaan ja pitää ongelmallisena sitä, että hankkeiden käynnistys saattaa viivästyä useita vuosia erilaisten valitusten vuoksi. Kun suurissa hankkeissa on mahdollista valittaa useissa eri vaiheissa, voidaan valitusten avulla viivyttää hankkeen käynnistymistä useita vuosia.

Asiaan on kiinnitetty huomiota hallitusohjelmassa ja sen pohjalta oikeusministeriö asetti 19.11.2003 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia toimenpide-ehdotukset valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Työryhmän 30.1.2004 valmistuneessa muistiossa todetaan, että valitusten käsittelyä ei voida nopeuttaa yksittäisillä toimenpiteillä, vaan tarvitaan useita erilaisia kehittämistoimia. Työryhmä on ehdottanut mm. kaavoitukseen ja liikennehankkeisiin liittyvien menettelyjen kehittämistä ja hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantamista sekä työmenetelmien kehittämistä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistusten toteuttaminen etenee joutuisasti. Myös hallintotuomioistuinten tarvitsemista resursseista on huolehdittava.

Valtion tavoitteet pääomasijoittamisessa ja niiden toteutuminen

Kertomuksessa on tarkasteltu Suomen Teollisuussijoituksen toiminnan kautta valtion pääomasijoittamisen tavoitteita ja niiden toteutumista. Tilintarkastajat katsovat, että julkisen sektorin rooli ja sen toiminnalle asetetut omistajapoliittiset tavoitteet tulisi harkita uudelleen. Valtiontilintarkastajien mukaan myös julkisen sektorin roolia Suomen pääomasijoitusmarkkinoiden toimintaedellytysten rakentajana on kehitettävä. Tilintarkastajat korostavat myös alueellisen pääomasijoituksen merkitystä.

Erityisrahoitusta sekä Suomen Teollisuussijoituksen toimintaa on arvioitu viime vuosina eri yhteyksissä. Suomen Teollisuussijoitus oli myös kansainvälisten asiantuntijoiden arvioitavana. Kansainväliset arvioitsijat suosittelivat muun muassa yhtiön toiminnan kohdistamista entistä tehokkaammin alkavien yritysten siemen- ja käynnistysvaiheen riskirahoitukseen. Arvioitsijoiden mielestä tämä on tosin ristiriidassa yhtiölle asetetun kannattavuustavoitteen kanssa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on vuonna 2003 tarkentanut Teollisuussijoitukselle asetettuja tavoitteita ja katsonut, että keskeisin elinkeinopoliittinen tavoite on mahdollisimman suuri sijoitusvolyymi markkinapuutealueille siemen- ja käynnistysvaiheen yrityksiin keskitettyihin rahastoihin sekä alueellisiin rahastoihin. Teollisuussijoitus on kuluvan vuoden helmikuussa päättänyt suunnata entistä tehokkaammin riskirahoitusta siemenvaiheen yrityksiin käynnistämällä 50 miljoonan euron rahoitusohjelman, joka on tarkoitettu suomalaisten alkuvaiheen yritysten riskirahoitukseen. Sijoitukset kohdistetaan siemen-, käynnistys- ja aikaisessa kasvuvaiheessa oleviin yrityksiin, joilla on hyvät menestymisen edellytykset.

Valiokunta pitää kauppa- ja teollisuusministeriön linjausta erittäin perusteltuna, samoin Teollisuussijoituksen päätöstä, jolla toimintaa suunnataan aiempaa voimakkaammin siemen- ja käynnistysvaiheen riskirahoitukseen ja helpotetaan näin uusien yritysten perustamista, kasvua ja kansainvälistymistä. Yritystoiminnan vahvistumiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että julkisen sektorin roolia tehostetaan edelleen yritysideoiden sekä muiden riskipitoisten hankkeiden rahoittamisessa ja innovaatioyritysten riskien jakamisessa. Julkisen pääomasijoittamisen tulee valiokunnan mielestä toimia erityisen aktiivisesti ja kattavasti alueilla, joilla markkinaehtoinen rahoitus ei toimi.

Suomen Teollisuussijoitus Oy:stä annetun lain mukaan yhtiön toiminnan tulee olla liikeloudellisesti kannattavaa. Yhtiöllä on myös elinkeinopoliittinen tehtävä, jonka hoitaminen perustuu yhtiön kestäväan talouteen ja hallittui-

hin riskeihin. Teollisuussijoituksen kannattavuutta seurataan pitkällä tähtäyksellä ja kannattavuustavoitteeksi on asetettu pääomien reaaliarvon säilyttäminen. Kauppa- ja teollisuusministeriö on katsonut, että laki ei anna perustetta kannattavuustavoitteen määrittämiseksi yksiselitteisesti yhtiötasolla, vaan yhtiön kannattavuustavoite muuttuu jatkumoksi yksittäisten sijoitusten tasolla.

Valiokunta katsoo, että yhtiön elinkeinopoliittinen tavoite eli siemen- ja käynnistysvaiheen rahoituksesta huolehtiminen ei saa vaarantua vähimmäistuottotavoitteen vuoksi. Valiokunta viittaa valtiontilintarkastajien kannanottoon ja kiinnittää huomiota omistajapoliittisten kannattavuustavoitteiden ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden väliseen ristiriitaan. Valiokunta katsoo, että Teollisuussijoitukselle asetettuja omistajapoliittisia tavoitteita tulisi arvioida uudelleen ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi.

Julkisen sektorin tuottamien palvelujen ohjaus, valvonta ja saatavuus

Tarkastuksessa on käsitelty julkisen sektorin tuottamien palveluiden ohjausta, valvontaa ja saatavuutta erikoissairaanhoidossa, mielenterveytyksessä ja kehitysvammahuollossa. Tilintarkastajat katsovat, että valtion mahdollisuudet harjoittaa ohjausta em. palveluiden osalta ovat rajalliset. Arviointia vaikeuttaa se, että tietojärjestelmät eivät pysty tuottamaan riittävästi informaatio-ohjauksen tarvitsemää tietoa. Valtiontilintarkastajat toteavat, että myös ns. palvelujärjestelmäkantelut ovat lisääntyneet ja että samaa asiaa voivat tutkia useat eri viranomaiset toisistaan tietämättä. Erikoissairaanhoidon resurssien ja palvelutarpeen välillä on ilmeinen epäsuhde ja myös alueelliset erot ovat suuria.

Valiokunta katsoo, että terveydenhuollon kenttä on hajanainen, sillä toimijoita on paljon ja yksityinen palvelutuotanto on lisääntynyt voimakkaasti. Valtion mahdollisuudet huolehtia terveydenhuoltoon liittyvästä ohjauksesta ovat varsin rajalliset, vaikka ohjauksen ja valvonnan tarpeet ovat lisääntyneet viime vuosina selvästi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa määritellään lähivuosien sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisimmät kehittämissuositukset. Tavoitteiden ja suositusten toimeenpanosta huolehditaan pääasiassa informaatio-ohjauksen keinoin. Informaatio-ohjaus ei kuitenkaan ole osoittautunut riittävän tehokkaaksi keinoksi palvelujen epäkohtien korjaamiseksi eikä laskennallisen valtionosuusjärjestelmän käyttöön voida liittää valtionapujen käyttöä koskevia ohjeita tai määräyksiä. Resurssi-ohjauksen merkitys on vähäinen, joskin se on josakin määrin lisääntynyt viime vuosina ns. korvamerkittyjen määrärahojen myötä.

Ohjaukseen ja valvontaan liittyviin ongelmiin on pyritty löytämään ratkaisuja sosiaali- ja terveysministeriön keväällä 2003 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli selvittää terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen toimialan laajentamista. Työryhmä selvitti mm. TEOn suhdetta lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen sekä perusturvalautakunnan tehtäviin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Työryhmän tehtävänä oli myös kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa siten, että kansalaisten perusoikeudet ja yhdenvertaisuus toteutuvat samalla kun potilasturvallisuus ja sosiaalihuollon asiakkaan asema paranee.

Työryhmän muistioon sisältyy useita kehittämissuhteita, jotka koskevat mm. TEOn tehtävien laajentamista julkisen ja yksityisen terveydenhuollon toimintayksikköjen ohjaukseen ja valvontaan sekä lääninhallitusten harjoittaman valvonnan kehittämistä. Työryhmä ehdottaa myös, että perusturvalautakunta lakkautetaan ja että lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen talouden ohjaus siirretään sosiaali- ja terveysministeriölle.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä ja hyödyllisenä sitä, että ohjaukseen ja valvontaan liittyviä kysymyksiä on selvitetty ja että työryhmä on tehnyt konkreettisia ehdotuksia valvonnan ja ohjauksen vahvistamiseksi.

Lääninhallituksilla on ohjauksen ja valvonnan suhteen keskeinen asema, sillä lainsäädäntö

antaa niille useita suunnittelu-, ohjaus- ja valvontatehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan toteuttamiseen. Lääninhallitusten kannalta on kuitenkin ongelmallista se, että ne toimivat kahden ministeriön alaisuudessa: lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toiminnan ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, mutta resurssien ohjaus sisäasianministeriölle. Valiokunta pitää perusteltuna, että jatkossa selvitetään mahdollisuudet siirtää lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen talouden ohjaus sosiaali- ja terveysministeriölle. Valvonnan ja ohjauksen tehostaminen edellyttää muutoinkin lääninhallitusten ohjausjärjestelmien ja resurssien vahvistamista, mitä myös TEOn asemaa pohtinut työryhmä on ehdottanut.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on meneillään laajoja kehittämishankkeita, joiden yhteydessä pyritään muun muassa parantamaan hoidon saatavuutta, uudistamaan rakenteita, vahvistamaan johtajuutta, lisäämään kuntien välistä yhteistyötä ja tehostamaan terveyskeskusten toimintaa. Myös taloudellisia voimavaroja on lisätty. Valiokunta katsoo, että kehittämishankkeiden täytäntöönpanossa on kiinnitettävä huomiota myös sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontatehtävien kehittämiseen sekä tarvittavien voimavarojen vahvistamiseen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että TEOn asemaa pohtineen työryhmän ehdotusten jatkokesittely tapahtuu ripeästi ja että tarvittavista lisäresursseista huolehditaan. Valiokunta katsoo, että valvontajärjestelmällä on monella tavalla tärkeä tehtävä, mutta vielä keskeisempää on kehittää ennakoivia ohjauskeinoja ja koko palvelujärjestelmää sellaiseksi, että jälkikäteen valvonnan tarve vähenee.

Kuten tilintarkastajat ovat todenneet, selkeä epäkohta on myös se, että tietojärjestelmät eivät tuota riittävästi tietoa päätöksenteon pohjaksi. Vuoden 2005 alusta otetaan käyttöön sosiaali- ja terveydenhuollon tieto- ja tietopalvelujärjestelmän uudistus, jonka odotetaan parantavan tietojärjestelmien kattavuutta ja informaatio-ohjauksen mahdollisuuksia. Saadun selvityksen mukaan jo sitä ennen tehostetaan läänikohtaisten tietojen keruuta. Valiokunta pitää tärkeänä,

että tietojärjestelmiä kehitetään sellaisiksi, että ne tuottavat riittävästi ajantasaista tietoa muun muassa palvelujärjestelmän kehittämisen ja informaatio-ohjauksen tarpeisiin.

Määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet

Kertomuksessa on selvitetty määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden käyttöä työnantajasektoreittain, ammattialoittain ja sukupuolten välillä viime vuosina. Tilintarkastajat katsovat, että määrä- ja osa-aikaisten työsuhteiden käytön laajuuden, syiden arvioinnin ja työsuhteiden käyttöön liittyvien ongelmien perustana oleva seuranta- ja tilastotieto on monella tavalla riittämätöntä. Tilintarkastajat kiinnittävät huomiota myös vuokratyövoiman valvonnan ja seurannan parantamiseen.

Työaikakysymysten valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työsuojelupiirien toiminta perustuu vuonna 1999 vahvistettuun sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategiaan. Määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet eivät strategian mukaan ole erityisen painotetun valvonnan kohteena. Saadun selvityksen mukaan niihin liittyviä asioita tulee esille lähinnä asiakasaloitteisessa toiminnassa ja työpaikalle tehtävien tarkastusten yhteydessä. Työsuojeluhallinnossa ei ole minkäänlaisia selvityksiä määräaikaisten työsuhteiden määrän kehityksestä.

Hyväksyessään 18.12.2000 hallituksen esityksen työsopimuslaiksi eduskunta edellytti, että valtioneuvosto antaa seuraavan vaalikauden alkupuolella eduskunnalle selonteon, jossa selvitetään muun muassa elinkeino- ja työelämän kehitystä sekä yritysten toimintatapojen ja -ympäristön muutoksia ja sitä, miten työsopimuslain säännökset vastaavat yritystoiminnan ja työelämän muutoksia. Valiokunta katsoo, että selonteon yhteydessä tulee selvittää myös määräaikaisten työsuhteiden määrän kehitykseen sekä työsuhteiden ketjuttamiseen liittyvät kysymykset. Valiokunta pitää muutoinkin tärkeänä, että seuranta- ja tilastointimenetelmiä tehostetaan ja että järjestelmiä kehitetään aiempaa kattavammiksi.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös kertomuksesta valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2002 antamaansa mietintöön VaVM 22/2003 vp, jossa se otti kantaa määräaikaisiin palvelussuhteisiin.

Tällä hetkellä vuokratyötä koskevien työsopimusten ketjuttamisen valvonta kuuluu työsuoje-luviranomaisille ja vuokratyösuhteiden keston seuranta työministeriölle. Valiokunta pitää valtioneuvoston tarkastajien tapaan perusteltuna, että nykyinen käytäntö selvitetään ja tehtävien hoitaminen keskitetään yhdelle viranomaiselle.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispalvelut

Valtioneuvoston tarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymiseen. Vajaakuntoisilla ja vammaisilla on muita suurempi riski tulla työkyvyttömäksi, mikä on taloudellinen riski suurtyönantajille, jotka maksavat yrityksen koon mukaan kasvavan osuuden työkyvyttömyyskustannuksista. Valtioneuvoston tarkastajien mielestä jatkossa on selvitettävä mahdollisuudet poistaa suurtyönantajien omavastuu työkyvyttömyyseläkkeestä.

Alle 50 työntekijän yrityksessä TEL-vakuutusmaksu on aina työntekijän iästä riippumaton tasamaksu. Yli 50 työntekijän yrityksessä maksu on yhdistelmä työntekijän iästä riippuvaa tariffimaksua ja omavastuumaksua. Kun työntekijöiden lukumäärä ylittää 800, lopullinen työkyvyttömyys- ja työttömyysmaksu muodostuu kokonaan yrityksen omavastuumaksusta ja korvaa vastaavan tariffimaksuosuuden. Muutos tariffimaksusta täyteen omavastuumaksuun tapahtuu lineaarisesti työntekijöiden lukumäärän kasvaessa. Saadun selvityksen mukaan vaikutus maksuihin alkaa käytännössä tuntua silloin, kun kyseessä on noin 400 työntekijän yritys.

Maksuvelvoitteisiin on kuitenkin tehty eräitä lievennyksiä. Työnantaja ei joudu maksamaan omavastuumaksua lainkaan, silloin kun työntekijän työsuhteen kesto on ennen eläkkeen alkamista lyhyt tai kyseessä on palkattu ikääntynyt työntekijä, joka tulee työkyvyttömäksi kolmen vuoden kuluessa. Tällöin eläketapahtuman kus-

tannus katetaan kaikkien vakuutusten kesken. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen odotetaan pienentävän omavastuukustannuksia, minkä arvioidaan helpottavan vammaisten työllistymistä. Eläkeuudistukseen liittyen on vielä selvitettävänä maksu- ja omavastuuteknikka laajemmin. Samalla selvitetään TEL-tariffimaksun ikäriippuvuutta, ja tavoitteena on nykyistä tasaisempi maksu.

Omavastuuteknikan tavoitteena on muodostaa työnantajille sellainen kannustin, että huolenpito ikääntyvästä väestöstä tuo säästöä työnantajan vakuutusmaksuihin.

Valiokunta pitää perusteltuna, että työkyvyttömyys- ja työttömyystapausten määrä vaikuttaa jossakin määrin vakuutusmaksuihin ja sitä kautta myös siihen, miten työnantajat huolehtivat esim. ikääntyvän henkilöstön työssä jaksamisesta ja kuntoutuksesta. Myös omavastuiden jakaminen työnantajien kesken vähentää työnantajan maksuvelvoitetta vajaakuntoisten ja lyhyiden työsuhteiden osalta. Järjestelmä on kuitenkin kaiken kaikkiaan varsin monimutkainen, mikä on omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista työkyvyttömyyskustannuksia koskevasta työnantajan vastuusta.

Valiokunta katsoo, että jatkossa on tärkeää parantaa mahdollisuuksia osittaisen etuuden maksamiseen tilanteissa, joissa työntekijän työkyky ei riitä normaaliin työntekoon. Työntekijän kannalta voi olla tarkoituksenmukaista jatkaa osa-aikaisessa työssä sairaudesta huolimatta tai palata sairausloman jälkeen vähitellen työelämään. Väestön ikääntyessä osittaisella sairauslomalla voitaisiin myös parantaa työvoiman saatavuutta. Valiokunta pitää uudistusta tärkeänä ja kiirehtii sitä koskevaa valmistelutyötä.

Tyhjät aravavuokra-asunnot

Valtioneuvoston tarkastajat ovat käsitelleet tyhjien asuntojen aiheuttamia ongelmia. Tilintarkastajat korostavat, että ympäristöministeriön ja asuntorahaston on nykyistä voimakkaammin ohjattava ja tuettava kuntia asunstrategioiden, asunto-ohjelmien ja omistajapolitiittisten linjau-

ten tekemiseen. Erityistä panostusta olisi kohdennettava kuntiin, joissa muuttotappio on jatkunut pitkään ja joissa tyhjiä asuntoja on runsaasti. Tilintarkastajat katsovat, että pysyvämpien ja vakavampien ongelmien lievittämiseksi tarvitaan myös uusia keinoja ja toimenpiteitä.

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallituksen tarkoituksena on jatkaa tyhjiilleen jäävien aravuokratalojen pääomamenojen helpottamista ja käyttö- ja luovutusrajoituksista luopumista. Tarkoituksena on myös etsiä uusia keinoja taloudellisissa vaikeuksissa olevien aravuokra-asuntoalojen ongelmien ratkaisemiseksi.

Hallitus on 29.1.2004 hyväksynyt asuntopoliittisen ohjelman vuosille 2004–2006. Sen mukaan vähentyvän asuntokysynnän aiheuttamien ongelmien helpottamiseksi on vuonna 2006 tarkoitus ottaa käyttöön mahdollisuus aravalainan osittaiseen anteeksiantoon ja purkuvastuksen saamiseen. Vuonna 2006 on tarkoitus käynnistää myös viisivuotinen kerrostalovaltaisten alueiden laadun kehittämisprojekti. Vuonna 2005 on tarkoitus tehdä muutoksia asumisoikeusasuntojen asukasvalintakriteereihin sekä käyttö- ja luovutusrajoituksiin. Jo kulu- van kevään aikana tarkoituksena on parantaa korkotukihankintalainoituksen alueellisia käyttömahdollisuuksia väljentämällä kunnan sisäistä alueellista rajausta.

Eduskunta on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota tyhjien asuntojen ongelmiin ja pitää hallituksen nyt tekemiä linjauksia asianmukaisina ja perusteltuina. Valiokunta korostaa sitä, että suunnitellusta aikataulusta pidetään kiinni ja että uudistuksiin osoitetaan riittävät resurssit. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että kuntien omaa asuntopoliittista toimintaa voitaisiin tehostaa ja että kuntien harjoittama omistajapolitiikkaa olisi nykyistä aktiivisempaa.

Ongelmien ennaltaehkäisyn kannalta on tärkeää, että asuntokannan peruskorjauksesta huolehditaan. Kunnossapidon puutteet ja korjausten lykkääntyminen saattavat johtaa siihen, että poismuutto talosta lisääntyy, asuntojen kysyntä vähenee entisestään ja talo ajautuu entistä huonompaan tilanteeseen. Tyhjien asuntojen ongelmaa voidaan ainakin jossakin määrin ennalta-

ehkäistä huolehtimalla asuntojen peruskorjauksesta.

Valiokunta viittaa kulu- van vuoden talousarviota koskevaan mietintöönsä VaVM 39/2003 vp ja eduskunnan päätökseen, jonka mukaan pitkäaikaista aravalainoitusta myönnetään perusparannukseen myös kulu- vana vuonna. Hyväksyessään talousarvion eduskunta edellytti, että perusparannusaravalainojen lainaehdot uudistetaan niin, että ne ovat nykyistä kilpailukykyisempiä markkinaehtoisiin lainoihin verrattuna. Vaikka korkotukilainoituksella voidaan useissa tilanteissa korvata aravalainoitus, on sosiaalisen asuntokannan perusparannuksen kannalta tärkeää, että mahdollisuus aravalainoitukseen jatkuu ja että lainaehdot ovat kohtuulliset. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä, että hallitus uudistaa lainaehdot eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Ohjelma- perusteinen aluepolitiikka

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan esittäneet kannanottonsa myös eräiden rahoittamiensa tutkimusten tuloksiin. Yksi näistä tutkimuksista on kohdistunut ohjelma- perusteisen aluepolitiikan talous-, työllisyys- ja elinkeinopoliittisiin vaikutuksiin. Tutkimus on tehty arviointitutkimuksena; EU-ohjelmien seuranta- tiedot eivät ole mahdollistaneet kvantitatiivisten vaikutusten luotettavaa kohdentamista seutukunta- ja kuntatasolle.

Tutkimuksen mukaan ohjelmakaudella toteutettiin kaikkiaan 30 000 EU-hanketta, joilla muun muassa monipuolistettiin alueiden elinkeinorakennetta ja parannettiin niiden kilpailukykyä kehittämällä osaamista ja yritystoimintaa, edistämällä työllistyvyyttä ja työllisyyttä sekä estämällä syrjäytymistä. EU-hankkeilla vaikutettiin sisäasiainministeriön tekemän yhteenvedon mukaan 60 000 työpaikan syntymiseen ja 10 000 yrityksen perustamiseen. Silti tutkimuksesta välittyy kuva, että toiminnan tehokkuudessa olisi runsaasti parantamisen varaa. Ohjelma- perusteinen aluepolitiikka ei näytä myöskään toimivan vaikeimmassa asemassa olevilla alueilla.

Vaikka mielikuvaksi tutkimuksesta jää ohjelma-perusteisen aluepolitiikan heikko vaikutavuus talouskehitykseen, on vaikeaa sanoa, millaiseksi maakuntien kehityskuva olisi muodostunut ilman harjoitettuja toimenpiteitä. Pyritäessä suhteuttamaan ohjelma-perusteisen aluepolitiikan merkitys eri alueiden taloudellisen rakenteen keskeisiin muutoksiin on rahavirratt nähtävä kokonaisuutena. Saadun selvityksen mukaan edellisellä ohjelmakaudella tavoite 6 -alueella ohjelmarahoitus oli ainoastaan 1,7 prosenttia alueen BKT:sta. Kertomusvuonna 2002 esimerkiksi Kainuu sai valtion budjetin kautta EU:n rakennerahasto-osuuksia ja vastaavia valtion rahoitusosuuksia noin 177 euroa asukasta kohti. Samaan aikaan valtion kokonaismenot Kainuussa (ilman investointeja) olivat 6 763 euroa asukasta kohti. Tämän valossa on valio-kunnan mielestä selvää, ettei EU:n rakennerahastovaroilla voi olla kovin ratkaisevaa vaikutusta maakuntien kehitykseen. EU-hankkeissa investoinnit ovat pääosin pienimuotoisia ja liittyvät pk-yritysten tukemiseen sekä yhdyskunta- ja ympäristöhankkeisiin. Investoinnit infrastruktuuriin ovat koskeneet lähinnä alempiasteisia teitä, vesiväyliä ja laajakaistaverkkoja.

Yleisarviointina ohjelmien vaikuttavuudesta on esitetty, että ohjelma-alueiden kehitys ei selvästi poikennut koko maan yleisestä kehitystrendistä niin, että se voitaisiin osoittaa ko. ohjelmien ansioksi. Pysyvien työllisyysvaikutusten ja kilpailukykyisten työpaikkojen syntymisestä saatavissa olevat tiedot eivät ole erityisen rohkaisevia. Työpaikat ovat myös sijoittuneet perinteisille toimialoille, ei niinkään esimerkiksi palvelualoille. Tämä on samalla merkinnyt, että naistyöpaikkoja on syntynyt vähemmän. On myös ilmeistä, että ohjelmapolitiikalla ei pystytty ratkaisemaan isoja, sektoripolitiikojen ongelmia (esim. ikääntyminen).

Toisaalta myöskään ohjelma-perusteiseen aluepolitiikkaan sisältyneiden toimenpiteiden välillisiä vaikutuksia ei voine väheksyä. Näiden tulokset näkyvät usein vasta pidemmällä tähtäyksellä. On myös niin, että ihmisten kokemaa hyvinvointia ei voida aina mitata vain taloudellisilla mittareilla. Ohjelmatyö on saadun selvi-

tyksen mukaan luonut uusia toimintatapoja ja osallisuusmahdollisuuksia niin maaseudulla kuin kaupungeissa. Uusilla toimintamalleilla yhdistettynä konkreettisiin, ihmisten arkipäivään vaikuttavien hankkeiden rahoitusmahdollisuuksiin on selvästi merkitystä hyvinvoinnin edistämisessä. Syrjäytymisen ehkäiseminen ja ihmisten omien voimavarojen lisääminen onkin yksi ohjelmatyön painopiste erityisesti Euroopan sosiaalirahaston varoilla rahoitettavassa toiminnassa.

Aluepolitiikan välineistöä on lisätty ja monipuolistettu kertomusvuoden jälkeen. Uusi alueiden kehittämislaki tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Yhtenä lain tavoitteena on parantaa eri ohjelmien yhteensovittamista siten, että alueelliset ja valtakunnalliset tavoitteet voitaisiin aiempaa paremmin ottaa huomioon ohjelmia laadittaessa. Maakuntaohjelmassa sovitetaan yhteen valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet ja muut maakuntaa koskevat alueiden kehittämiseen liittyvät ohjelmat. Alueiden kehittämislain lisäksi puitteita toiminnalle antaa aluekehitysstrategia, joka ulottuu vuoteen 2013. On silti todennäköistä, että ilman erillistoimenpiteitä esimerkiksi kaupungistuminen etenee entiseen tapaan. Kun ohjelma-perusteinen aluepolitiikka ei näytä hyödyttävän kaikkein köyhimpiä alueita, periferia-politiikkaan tarvitaan uutta välineistöä. Maaseutualueilta puuttuu esimerkiksi rahoitusinstrumentti, jolla edistettäisiin ei-maataloussidonnaista yritystoimintaa.

Uusi aluepolitiikan välineistö edellyttää jatkossa myös uudenlaista toimenpiteiden vaikuttavuuden seuranta. Myös tutkimuksellisesti tarvitaan päätöksenteon pohjaksi arviointia, jossa on otettu huomioon EU-rahavirtojen lisäksi myös kansalliset panostukset alueiden kehittämiseen. Samalla on pyrittävä purkamaan eri hankkeiden vaatimaa monimutkaista ja monitasoista hallinnointia, johon myös valtiontilintarkastajat kertomuksessaan ovat kiinnittäneet huomiota.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta, joka eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n 4 mo-

mentin nojalla on valinnut valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston puheenjohtajan esittelijäksi asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, ehdottaa,

että eduskunta päättää lähettää tämän mietinnön sekä valtioneuvoston tarkastajain kertomuksen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin

tehdyt muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta, sekä

kehottaa hallitusta sisällyttämään vuodelta 2003 annettavaan hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta kertomuksen näistä toimenpiteistä.

Helsingissä 23 päivänä maaliskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Markku Rossi /kesk (osittain)
vpj.	Matti Ahde /sd	Matti Saarinen /sd
jäs.	Eva Biaudet /r (osittain)	Kimmo Sasi /kok
	Jyri Häkämies /kok	Anni Sinnemäki /vihr
	Kyösti Karjula /kesk	Irja Tulonen /kok
	Jari Koskinen /kok	Kari Uotila /vas
	Pekka Kuosmanen /kok	Jukka Vihriälä /kesk
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	vjäs. Arto Bryggare /sd
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Christina Gestrin /r
	Mika Lintilä /kesk	Mikko Immonen /vas
	Pirkko Peltomo /sd (osittain)	Eero Lämsä /kesk
	Iivo Polvi /vas (osittain)	Tuija Nurmi /kok (osittain)
	Virpa Puisto /sd	Maija Rask /sd.

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja	valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen	valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.