

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/2003 vp

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2002

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä kesäkuuta 2003 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2002 (K 9/2003 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa, jolle muilla jaostoilla on ollut mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä on ollut kuultavana

- finanssineuvos Immo Pohjola, valtiovarainministeriö.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastuspäällikkö Antti Perttula, ylitarkastaja Juhani Karvinen, ylitarkastaja Juha Niemelä ja ylitarkastaja Erja Paukkala, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtiosihteeri Risto Volanen, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Pertti Majanen ja apulaisosastopäällikkö Juhani Toivonen, ulkoasiainministeriö

- ylitarkastaja Ilpo Takanen, sisäasiainministeriö
- johdon asiantuntija Seppo Määttä, neuvotteleva virkamies Veli-Matti Lehtonen ja hallitussihteeri Kari Peltonen, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- hallintojohtaja Esa Luomala, Teknillinen korkeakoulu
- neuvottelija Arja Vehmas, AKAVA-JS.

Sivistys- ja tiedejaostossa on ollut kuultavana

- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö.

Liikennejaostossa ovat olleet kuultavina

- talousjohtaja Marja Heikkinen-Jarnola ja rakennusneuvos Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö.

Sosiaali- ja työjaostossa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen, finanssisihteeri Arto Salmela ja finanssisihteeri Taimi Saloheimo, sosiaali- ja terveysministeriö.

Asunto- ja ympäristöjaostossa on ollut kuultavana

- neuvotteleva virkamies Mika Lampinen, ympäristöministeriö.

Lisäksi kauppa- ja teollisuusjaosto on saanut kirjallisen lausunnon kauppa- ja teollisuusministeriöltä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta on nykyisessä tilinpäätös- ja toimintakertomusmenettelyssä hallituksen pääraportti eduskunnalle hallinnon toiminnan tuloksellisuudesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnan tahdon mukaisesti ensimmäistä kertaa kertomusvuonna selvittänyt tämän raportoinnin riittävyttä, oikeellisuutta ja selkeyttä painottaen vaikuttavuusnäkökulmaa valtiovarainministeriön ja opetusministeriön hallinnonalojen osalta. Tarkastusvirasto on myös arvioinut kyseisessä hallituksen kertomuksessa eduskunnalle raportoitavien tietojen riittävyttä ja käyttökelpoisuutta valtiontalouden tuottavuudesta ja valtion henkilöstöstä annettujen tietojen osalta. Nämä arviot on dokumentoitu VTV:n kertomuksessa (K 13/2003 vp), joka on annettu eduskunnalle 2.9.2003. Valtiovarainvaliokunta on mietintöä laatiessaan hyödyntänyt näitä arvioita.

Tulevaisuudessa valtion tilinpäätöskertomus korvaisi nykyisen valtiovarain hoidosta ja tilasta annettavan kertomuksen perustuslaissa tarkoitettuna kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Tätä koskeva hallituksen esitys (HE 56/2003 vp) on parhailleen valtiovarainvaliokunnan käsiteltävänä. Valiokunta ottaa kantaa muun muassa hallinnon tuloksellisuuden raportointiin tarkemmin tässä yhteydessä.

Tämäkertaisessa mietinnössään valiokunta on viimevuotiseen tapaan käsitellyt hallinnon tuloksellisuuden lisäksi myös valtion henkilöstön tilaa. Näiden lisäksi on keskitytty valtion keskushallinnon yksiköiden ja toimintojen alueellistamiseen ja kehitysyhteistyön vaikuttavuuteen.

Hallinnon tuloksellisuus

Hallinnon tuloksellisuuden edistämiseksi on julkisella sektorilla jo 1990-luvulta lähtien sovel-

lettu ns. tulosohjausta. Tämän ydinajatuksena on ollut löytää tulossopimusmenettelyssä looginen tasapaino käytettävissä olevien resurssien ja niillä saavutettavien tulosten välillä.

Valtiovarainvaliokunta on jo vuosien 2000 ja 2001 tilakertomusten yhteydessä (VaVM 25/2001 vp ja VaVM 26/2002 vp) tarkastellut hallituksen tuloksellisuusraportointia ja todennut olevan tarvetta tulossopimuskulttuurin vahvistamiseen. Tulosvastuujattelun terävöittämiseksi keskeistä on kehittää ennen muuta tuloksellisuusraporttien käsittelyä ministeriöissä. Tämä olisi edellytys myös eduskunnalle esitettävien raporttien laadun parantamiseen.

Hallituksen tilakertomus on edelleen varsin talouspainotteinen. Tuloksellisuuden raportointi kertomuksessa on selvästi kehittynyt aikaisempaan verrattuna, mutta on edelleen epäyhteistä, ja raportoinnin syvyys vaihtelee hallinnonaloittain. Hallinnonalojen kuvauksissa näkökulmana on ollut, mitä hankkeita on toteutettu. Tällaisen tiedon pohjalta on vaikea päätellä hankkeiden suoranaista tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden osatekijöille — taloudellisuudelle, tuottavuudelle ja vaikuttavuudelle — ei käytetä indikaattoreita, ja niihin kytkeytyvät aikasarjat puuttuvat. Hallinnon sisäisestä tehokkuudesta eli taloudellisuudesta ja tuottavuudesta välittyä päättäjille vain vähän tietoa.

Eri hallinnonaloilla toteutettavat toimet ovat useimmiten pitkävaikutteisia. Toiminnot ovat myös erityyppisiä, eikä niille kaikille ole mahdollista asettaa samalla tavalla tavoitteita — ei löytää myöskään mittareita. Tästä huolimatta valiokunta toteaa, että eduskunnalle esitettävä raportointi ei ole kaikilta osin selkeää. Luettaavuutta heikentää ennen muuta se, että raportoinnin yhteydessä ei esitetä vastaavia tavoitteita juuri lainkaan, vaan nämä on useimmissa tapauksissa haettava talousarviosta erikseen. Tulostavoitteen ja raportoinnin esittämisen yksiselitteisesti toisiinsa liittyvinä tulisi kuitenkin olla keskeinen periaate. Tulostavoitteiden toimivuutta tulisi parantaa niin, että niiden saa-

vuttamista voitaisiin luotettavasti mitata ja arvioida.

Vaikka useiden hallinnonalojen tuloksellisuuskuvaukset ovatkin parantuneet, useimmissa ei ole edelleenkään priorisoitu toimenpiteitä esimerkiksi hallinnonalojen strategisten painotusten tai hallituksen hankesalkun painotusten mukaisesti. Näin kuvauksessa yhteiskuntapolitisesti merkittävät asiat hukkuvat pienempien ja vähäpätöisempien hankkeiden sekaan. Valtiovarainvaliokunta pitääkin tarpeellisena, että saavutettuja tuloksia jatkossa verrattaisiin systemaattisemmin sekä hallitusohjelman että ministeriöiden tavoitteisiin.

Useat valiokunnan tässä yhteydessä ja jo aiemmin esille ottamista epäkohdista korjaantunevat siirryttäessä nykyistä selkeämmin tilinpäätösraportointiin. Tämän raportoinnin kehittämisen ja tulosohjausjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta laskenta-toimen kehittäminen virastoissa ja laitoksissa tulee olemaan avainasemassa.

Teknisten uudistusten lisäksi vaaditaan monissa tapauksissa myös toimintakulttuurin uudistamista. Osana uutta toimintakulttuuria tulee valiokunnan mielestä olla myös se, että saavuttamattakin jääneistä tavoitteista ja niiden poikkeamista raportoidaan. Eduskunnan olisi hyvä saada myös näkemys poikkeamien syistä samoin kuin arviot siitä, mitkä toimet ovat tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Henkilöstön tila

Valtion henkilöstöä koskevia tietoja kertomukseen sisältyy Valtion menot -luvussa, hallinnonalojen tuloksellisuutta kuvaavissa luvuissa sekä valtion henkilöstön tilaa käsittelevässä luvussa. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on omassa kertomuksessaan (K 13/2003 vp) arvioineessaan tilakertomuksessa henkilöstöä koskevaa tietoa todennut, että se on hajallaan, eikä eri osien välinen sisällöllinen työnjako ole selkeä. VTV arvioi erikseen henkilöstöä koskevan tiedon riittävyyttä ja tiedon käyttökelpoisuutta.

Myös valtiovarainvaliokunnan mielestä vaikuttaa siltä, että käytäntö esittää henkilöstö-

tietoja hallinnonalojen tuloksellisuutta kuvaavissa luvuissa ei ole vakiintunut ja että ministeriötason koordinointi on puuttunut. Myöskään hallinnonalarajat ylittävää arviointia valtion henkilöstöpolitiikasta ja henkilöstön tilasta ei juurikaan ole esitetty. Valiokunta yhtyy siten tarkastusviraston näkemykseen, että kertomuksesta ei käy ilmi henkilöstöpolitiikan tavoitteiden, niiden toteuttamiseksi tehtyjen toimien ja henkilöstön tilan välinen yhteys. Kertomuksen eri luvuissa ilman arviointia esitetyn numerotiedon valossa myös valiokunnalla on ollut vaikeuksia hahmottaa todellista kuvaa valtion henkilöstön tilasta.

Valiokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota ennen muuta määräaikaisiin palvelussuhteisiin. Huolimatta hyvästä pyrkimyksestä vähentää määräaikaisten osuutta, tämä on vuonna 2002 noussut kertomuksen mukaan jo yli 30 prosenttiin. Joillakin hallinnonaloilla määräaikaisten osuus on huomattavasti suurempi; yliopistojen henkilöstöstä yli 60 prosenttia on määräaikaissa palvelussuhteissa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuodelta 2001 valtion henkilöstöpolitiikan linjasta on todettu, että valtionhallinnon tehtävien, työyhteisöjen ja palvelussuhteen ehtojen on oltava houkuttelevia ja että pysyväisluonteisissa tehtävissä käytetään toistaiseksi voimassa olevia palvelussuhteita. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että julkisen sektorin työpaikkojen kilpailukyvyistä on huolehdittava ja ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin etenkin julkisella sektorilla toistuvien määräaikaisten palvelussuhteiden vakinaistamiseksi. Hallitusohjelmaan perustuen vuoden 2004 talousarvioesitykseen on kirjattu aikomus ryhtyä valtionhallinnossa toimenpiteisiin määräaikaisten palvelussuhteiden vähentämiseksi ja toistaiseksi voimassa olevien palvelussuhteiden lisäämiseksi.

Valtiovarainvaliokunta pitää valtiotyönantajan kilpailukyvyistä huolehtimista tärkeänä jo siitäkin näkökulmasta, että valtion henkilöstöns. luonnollinen poistuma kiihtyy lähivuosina ollen vuosina 2003—2012 lähes 60 000 henkeä eli likimain puolet nykyisestä henkilöstöstä. Valtiotyönantajan on kyettävä paitsi huolehti-

maan ikääntyvästä henkilöstöstään myös rekrytoimaan yhä kiristyviltä työmarkkinoilta pätevää henkilöstöä eläkkeelle siirtyvien tilalle.

Määräaikaisten palvelussuhteiden huomattava osuus yliopistosektorilla johtuu ennen muuta ulkopuolisten rahoituslähteiden käytöstä. Valtion talousarvion mukaisen rahoituksen lisäksi yliopistojen ja korkeakoulujen rahoitus koostuu muun muassa Suomen Akatemialta, Tekesiltä, EU:lta ja yksityiseltä sektorilta saatavasta rahoituksesta. Ulkopuolinen rahoitus liittyy usein projektiluonteiseen työskentelyyn, jossa projekti voi olla peruste määräaikaisuuden käytölle. Määräaikaisia palvelussuhteita selvittänyt työryhmä kuitenkin totesi mietinnössään, että rahoitus yksinään ei ole virkamies- tai työsopimuslain mukainen riittävä peruste määräaikaiselle palvelussuhteelle. Myöskään toiminnan organisoiminen projektiluonteiseksi ei ole peruste määräaikaisille palvelussuhteille.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy työryhmän näkemykseen, että nimittäminen on syytä tehdä koko projektin tms. työn luonteen perusteen ajaksi eikä sitä tule jaksottaa ainoastaan esimerkiksi vuodeksi kerrallaan tarkoitukseen saatavan rahoituksen mukaisesti. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää viraston tai yksikön toiminnan luonteeseen, koska jatkuva samantyyppisten, vaikkakin sinänsä ulkopuolisista tilauksista riippuvien projektien suorittaminen voidaan katsoa pysyväisluonteiseksi toiminnaksi. Virastojen tulee yleisemminkin jatkuvasti ja suunnitelmallisesti ohjata ja seurata käytettävien määräaikaisten palvelussuhteiden asianmukaisuutta myös yksittäisten nimitysten ja tehtävien osalta sekä tarvittaessa huolehtia toistaiseksi voimassa olevien palvelussuhteiden perustamisesta.

Valtiovarainvaliokunta toteaa tyydytyksellä, että valtiovarainministeriö on edellä todetun työryhmän mietinnön perusteella juuri antanut virastoille ohjeet määräaikaisten palvelussuhteiden käytöstä valtionhallinnossa ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Tarkoituksena on valtiokunnan käsityksen mukaan, että määräaikaisten palvelussuhteiden osuus suhteessa pysyviin palvelussuhteisiin vähenee valtionhallinnossa yleisesti.

Alueellistaminen

Kertomuksessa on todettu, että hallitus käynnisti valtion keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen alueellistamisen osana aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostamisohjelmaa. Tavoitteet on kirjattu toukokuussa 2002 annettuun lakiin valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta päätösvallasta.

Valtion yksikköjen ja toimintojen alueellistaminen käynnistyi hallituksen iltakoulun linjausten pohjalta kolme vuotta sitten, lokakuussa 2000. Tuolloin hallitus määritteli toimenpiteet aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostamiseksi. Alueellistamisen ohella käynnistettiin muun muassa aluekeskusten kehittäminen ja seutukuntien tukihanke.

Hyväksyessään lain valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta päätösvallasta eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittaminen pääkaupunkiseudun sijasta maan eri osiin otetaan selvitettäväksi aina, kun perustetaan uusi yksikkö, olemassa olevaa toimintaa oleellisesti laajennetaan tai organisoidaan merkittävästi uudelleen ja että sijoittamispäätöksessä painotetaan erityisesti alueellisia näkökohtia ja vaikutuksia. Eduskunnan lausuma on saadun selvityksen mukaan otettu huomioon lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa vuodelta 2002. Asetuksessa on korostettu aluekeskusten asemaa. Siinä säädettyä menettelyä sovelletaan myös silloin, kun pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia ja paikallisia valtion yksiköitä ja toimintoja lakkautetaan tai supistetaan.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti hallitus jatkaa ja tehostaa valtion keskushallinnon uudistamista ja keskushallinnon yksikköjen ja toimintojen alueellistamista. Alueellistamisessa käytetään hyväksi keskushallinnon uudistamisen ja lähivuosina tapahtuvan henkilöstön suuren poistuman suomat mahdollisuudet. Parhaillaan on valmisteilla hallitusohjelman alueellistamisen pitkäjänteinen ohjelma, jonka laadinnassa tarkastellaan kaikkien valtion keskushallintotason toiminto-

jen alueellistamismahdollisuuksia. Ohjelman laadinnassa tarkastellaan myös valtion muita yksiköitä ja toimintoja kuin virastomuodossa hoidettavia. Toisena näkökulmana on maakuntien ja seutukuntien kehittäminen. Keskeisenä kysymyksenä on myös edellytysten luominen alueiden kilpailukyvyille. Tarkoituksena on, että ohjelman toteuttaminen voidaan ottaa huomioon jo vuoden 2005 valtion talousarvioesityksen valmistelussa.

Valtioneuvoston kanslia asetti jo vuoden 2000 lopussa alueellistamisen koordinaatioryhmän. Tämä käsittelee ne yksittäistapaukset, jotka tulevat vireille alueellistamisen säädösperustan edellyttämällä tavalla. Periaatteessa koordinaatioryhmä saa tiedon uuden yksikön tai toiminnon perustamisesta ja olemassa olevan toiminnan olennaisesta laajentamisesta tai uudelleenorganisoinnista. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että toteutettava politiikka koko ajan ottaa huomioon alueellistamisen periaatteet, jolloin olennaista on saada edellä todetun asetuksen mukaisesti myös alueellisten ja paikallisten valtion yksiköiden ja toimintojen lakkauttamiset koordinaatioryhmän käsittelyyn.

Kehitysyhteistyön vaikuttavuus

Vuoden 2002 aikana saatiin päätökseen kehitysyhteistyön kahdeksan maaohjelman evaluaatio sekä niiden pohjalta laadittu synteesitutkimus. Kuten kertomuksesta ilmenee, tutkimuksen mukaan Suomen kehitysyhteistyötä vaivaa osittain sama ongelma kuin kansainvälistä kehitysyhteistyötä yleisemminkin: avunantajan määrittelemät tavoitteet korostuvat avunsaajan todellisten tarpeiden kustannuksella. Yksittäisissä hankkeissa tavoitteisiin on usein päästy, mistä esimerkkinä on mainittu Vietnamin ja Mosambikissa harjoitettu Suomen kehitysyhteistyö.

Saadun selvityksen mukaan kehitysyhteistyön johtoryhmä asetti kertomusvuonna työryhmän laatimaan toimenpide-ehdotuksia edellä todetun, ulkopuolisen asiantuntijan laatiman synteesitutkimuksen pohjalta. Työryhmä teki

vielä samana vuonna joukon kannanottoja ja toimenpide-ehdotuksia. Se oli yksimielinen Suomen avun keskittämisestä entistä harvempiin maihin. Samalla pääasiallisten yhteistyömaiden ulkopuolella tapahtuvaa hanketoimintaa pitäisi vähentää. Samalla voitaisiin harkita myös pitkäaikaisten yhteistyömaiden lukumäärän vähentämistä ja ohjelmakoon kasvattamista. Pitkäaikaisissa yhteistyömaissa tilannetta tulee tarkkailla määrävälein tehtävillä lisäselvityksillä. Köyhyyden vähentäminen on asetettava selkeästi kehitysyhteistyön päätavoitteeksi.

Huomionarvoinen yksityiskohta synteesitutkimuksen suosituksissa oli kannanotto korkotukiluottoja vastaan, joilla ei nähdä sijaa kehitysyhteistyössä; korkotukiluotot eivät näyttäisi palvelevan esimerkiksi köyhyyden vähentämistavoitetta. Ulkoasiainministeriön työryhmä ei halunnut ottaa korkotukiluottoihin tässä vaiheessa kantaa. Valtiovarainvaliokunta toteaa, että korkotukiluotoista on tehty erillinen evaluaatio ja asiaa valmistellaan osana valtioneuvoston tekeillä olevaa kehityspoliittista ohjelmaa.

Tilimuistutuskertomus

Valtiovarainvaliokunnalla ei ole tässä vaiheessa huomautettavaa tilimuistutuskertomuksessa esitettyjen toimenpiteiden johdosta. Valiokunta käyttää tässä kertomuksessa esitettyjä tietoja taustana ennen muuta budjettimietintöä laatiesaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta päättää lähettää tämän mietinnön siihen liittyvine muistutuksineen ja ehdotuksineen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin valiokunnan mietinnössä esille ottamat asiat antavat aiheita.

VaVM 22/2003 vp — K 9/2003 vp

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Iivo Polvi /vas
vpj.	Matti Ahde /sd	Virpa Puisto /sd
jäs.	Eva Biaudet /r	Markku Rossi /kesk
	Jyri Häkämies /kok	Matti Saarinen /sd
	Kyösti Karjula /kesk	Anni Sinnemäki /vihr
	Jari Koskinen /kok	Irja Tulonen /kok
	Pekka Kuosmanen /kok	Kari Uotila /vas
	Reijo Laitinen /sd	Jukka Vihriälä /kesk
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	vjäs. Bjarne Kallis /kd (osittain)
	Mika Lintilä /kesk	Mikko Kuoppa /vas (osittain)
	Pekka Nousiainen /kesk	Olli Nepponen /kok (osittain)
	Pirkko Peltomo /sd	Tuija Nurmi /kok (osittain).

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

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