

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 28/2005 vp

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtion tilinpäätöskertomuksen vuodelta 2004 (K 11/2005 vp).

Jaostovalmistelu

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- budjettipäällikkö Tuomas Sukselainen ja valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- v. 2002 kertomusmenettelytyöryhmän puheenjohtaja, lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti, finanssineuvos Veli-Matti Lehtonen ja neuvotteleva virkamies Matti Salminen, valtiovarainministeriö
- alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen, valtioneuvoston kanslia
- alivaltiosihteeri Hannu Himanen, apulaisosastopäällikkö Juhani Toivonen, taloussuunnittelupäällikkö Mikko Patosuo, taloussuunnittelija Katja Bordi ja lainopillinen neuvonantaja Ossi Malmberg, ulkoasiainministeriö

- suunnittelupäällikkö Harri Mäkinen, oikeusministeriö
- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, ylijohtaja Silja Hiironniemi, ylijohtaja Cay Sevón, ylijohtaja Pentti Visanen ja talousjohtaja Jukka Aalto, sisäasiainministeriö
- professori Pertti Ahonen, Tampereen yliopisto
- VTL, osakas Petri Uusikylä, Net Effect Oy.

Turvallisuus- ja puolustusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tarkastusneuvos Kaj Laine, valtiontilintarkastajien kanslia
- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, talousjohtaja Jukka Aalto, poliisiylijohtaja Markku Salminen, pelastusylijohtaja Pentti Partanen, prikaatikenraali Mikko Kirjavainen ja neuvotteleva virkamies Erkki Platan, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö Eero Lavonen, talousjohtaja Timo Norbäck ja neuvotteleva virkamies Timo Rivinoja, puolustusministeriö
- finanssineuvos Jan Holmberg, valtiovarainministeriö.

Verojaostossa on ollut kuultavana

- valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö.

Sivistys- ja tiedejaostossa on ollut kuultavana

- talousjohtaja Eero Pulkkinen, opetusministeriö.

Maatalousjaostossa ovat olleet kuultavina

- valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- johtaja Seppo Aaltonen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

Liikennejaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Matti Salminen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Riitta Virén, liikenne- ja viestintäministeriö.

Kauppa- ja teollisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Matti Salminen, valtiovarainministeriö
- talousjohtaja Eero Murto ja ylitarkastaja Mika Niemelä, kauppa- ja teollisuusministeriö.

Sosiaali- ja työjaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Matti Salminen, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Ritva Cantell, projektipäällikkö Hanna Onwen, ylitarkastaja Pertti Peitsari, ylitarkastaja Veli-Matti Risku ja ylitarkastaja Arto Teronen, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Kimmo Ruth, työministeriö.

Asunto- ja ympäristöjaostossa ovat olleet kuultavina

- valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti ja neuvotteleva virkamies Matti Salminen, valtiovarainministeriö
- talousjohtaja Oili Hintsala ja ylitarkastaja Kimmo Takamaa, ympäristöministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Käsittelyssä oleva valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004 on ensimmäinen tulosohjaus- ja tilivelvollisuusuudistuksen mukainen kertomus eduskunnalle. Talousarviolain 17 §:n mukaan tilinpäätöskertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kannalta tärkeimmistä seikoista. Samoin siihen otetaan tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla.

Peruslinjat tilinpäätösraportoinnin uudistamiselle luotiin eduskunnan kansliatoimikunnan asettamassa ns. kertomusmenettelytyöryhmässä vuonna 2002. Työryhmän tavoitteena oli uudistaa raportointia siten, että se palvelisi aiempaa paremmin eduskunnan budjettipäätöksentekoa, olisi sisällöltään relevantti ja käsittelyaika-taulultaan mielekäs.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että ensimmäisessä tilinpäätöskertomuksessa monet asetetuista tavoitteista toteutuvat. Ero vanhamuotoiseen ns. tilakertomukseen on merkittävä. Aiempi kertomus ei ollut osa ministeriöiden johtamista ja eduskunnan poliittista ohjausta. Ainakin ministeriöiden näkökulmasta uusi kertomus näyttäisi liittyvän paremmin johtamiseen. Eduskunnan poliittisen ohjauksen näkökulmasta se antaa paremmat välineet hallituksen tilivelvollisuuden aitoon arviointiin.

Käsitellessään tulosohjaus- ja tilivelvollisuusuudistuksen pohjana ollutta talousarviolain muutosta valiokunta totesi mietinnössään VaVM 30/2003 vp, että tulosraportoinnin kehittäminen vaatii pitkäjänteistä työtä. Se totesi myös, että uusimuotoisen kertomusmenettelyn mukaiselle raportoinnille ensimmäisenä vuotena asetettavat vaatimukset on pidettävä kohtuullisina. Valiokunnan mielestä tätä puoltaa erityisesti se, että vuoden 2004 talousarviossa ei ollut vielä uudistettu tavoitteenasettelua, joka muodostaa pohjan jälkikäteisraportoinnille. Talousarvion rakenteen ja sisällön kehittämismahdollisuudet ovat nyt hyvät. Jo vuoden 2005 talousarvion

tavoitteet on voitu pitkälle asettaa uudistetun menettelyn mukaisesti.

Tilinpäätöskertomus käsittää kaikkiaan (osat I—III) yli 600 sivua. Ensimmäiset 80 sivua kertomuksesta on yleiskatsausta. Tämä sisältää muun muassa finanssipoliittisen katsauksen ja varsin hyvän tarkastelun kuntataloudesta. Yleiskatsaus tarjonnee tulevaisuudessa paremmat mahdollisuudet tarkastella talouspolitiikan onnistumista, tulonjaon kehittymistä jne. kuin mihin esimerkiksi talousarvioesityksen ja lakiehdotusten perusteluissa on totuttu. Katsaus kuntatalouteen on perusteltu muun muassa sen yleisen merkityksen vuoksi.

Hallituksen vaikuttavuusselvityksessä on arvioitu lyhyesti hallituksen politiikkaohjelmia ja eräitä hallinnonalarajat ylittäviä politiikkakokonaisuuksia. Mukana ovat myös ministeriöiden vaikuttavuuskatsaukset.

Eduskunnan toivomusten mukaisesti tilinpäätöskertomus sisältää myös hallituksen vastauksen eduskunnan talousarviolausumiin. Samoin mukana ovat tilimuistutuskertomukset, joissa hallitus raportoi niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt vuodelta 2003 annetun valtiontilintarkastajien kertomuksen ja sitä koskevan valtiovarainvaliokunnan mietinnön johdosta.

Tilinpäätöskertomuksen osa II sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset. Näissä on osittain käyty läpi samoja asioita kuin ministeriöiden vaikuttavuuskatsauksissa osassa I. Kun otetaan vielä huomioon, että vaikuttavuus, taloudellisuus ja tehokkuus voidaan katsoa tuloksellisuuden osatekijöiksi, lienee mahdollista jatkossa ainakin tältä osin tarkastella kertomuksen rakennetta uudelleen. Samalla kertomusta voitaisiin kenties tiivistää, mihin palataan jäljempänä.

Erillisenä niteenä oleva osa III sisältää tilinpäätöslaskelmat. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun valtion tilinpäätös käsitellään eduskunnassa, vaikka käsittelyyn ei sisällykään vastuuvapauden myöntämistä. Asiallisesti valtion tilinpäätös valmistuu Valtiokonttorin tilinpäätösehdotuksen valmistuttua eikä siihen tehdä valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston käsittelyssä muutoksia. Valtion tilinpäätös sisäl-

tyy siis yhtenä osana tilinpäätöskertomukseen ja sen hyväksyy ja allekirjoittaa tasavallan presidentti valtioneuvoston tekemästä ratkaisuehdotuksesta. Valtiovarainministeri varmentaa allekirjoituksellaan presidentin päätöksen. Tilinpäätöskertomuksen tilinpäätöslaskelmat sisältävät myös valtion liikelaitosten tuloslaskelmat ja taseet sekä talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat.

Valtiovarainvaliokunta on hyödyntänyt tilinpäätöskertomusta vuoden 2006 talousarvion käsittelyn yhteydessä. Useat jaostot ovat kuulleet asiantuntijoita näistä molemmista samanaikaisesti. Siten tilinpäätöskertomus on myös aikataulullisesti palvellut talousarviokäsittelyä. Kaiken kaikkiaan uusimuotoinen tilinpäätösraportointi on välttämätöntä eduskunnan ohjausroolin kannalta. Tämän ohjausroolin näkökulmasta merkitsevää on tulevaisuudessa se, että eduskuntaan perustettaneen jo seuraavan vaalikauden alusta erillinen tarkastusvaliokunta, jonka työstä uusimuotoinen tilinpäätösraportti ja sen käsittely muodostanee yhden keskeisen osan.

Valtioneuvoston controllerin arviointi- ja vahvistuslausuma tilinpäätöskertomuksen oikeellisuudesta ja riittävyydestä kertomuksen sivuilla 103—107 on tärkeä. Talousarviolain mukaisesti valtioneuvoston controller on varmistanut valtioneuvostolle, että valtion tilinpäätöskertomus antaa talousarviolaissa säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta.

Yksittäisiä havaintoja tilinpäätöskertomuksesta

Valiokunnan aiempi kritiikki tilakertomusta kohtaan kohdistui muun muassa siihen, että se sisälsi liikaa hajanaista tietoa hankkeista ja liikaa numeroita, mutta liian vähän kannanottoja ja johtopäätöksiä. Kertomus ei antanut lukijalle kovinkaan selkeää kuvaa siitä, miten tuloksellisesti ministeriöt ovat toimineet. Tuloksellisuuden raportointi oli epäyhtenäistä, ja sen syvyys vaihteli hallinnonaloittain. Talouden ja toiminnan arviointi oli liiaksi eriytynyt, ja asetettujen

tulostavoitteiden ja talousarvion toteutumista ei seurattu järjestelmällisesti. Tilakertomus raportoi suoritteista ja sisälsi toiminnan kuvausta, mutta toimenpiteiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus ei kertomuksesta tullut ilmi. Siirtomenojen vaikuttavuuden arviointi puuttui, samoin liikelaitoksia ja talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskeva raportointi.

Valiokunta toteaa, että tilinpäätöskertomuksessa on kyetty poistamaan useita näistä puutteista. Toiminnan ja talouden kuvausta on saatu yhdistetyksi, jolloin aiempaa selvemmin käy ilmi, mitä budjetoiduilla määrärahoilla on saatu aikaan. Kertomus sisältää myös hallinnonalarajat ylittäviä katsauksia, kuten edellä on todettu. Useat ministeriöt ovat nähneet paljon vaivaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden raportoinnissa. Ministeriökohtaiset tilinpäätösanalyysit ovat hyviä ja antavat tiivistä informaatiota talousarvion toteutumisesta.

Myös valtion henkilöstöpolitiikan ja inhimillisten voimavarojen raportointi on parantunut. Yleiskatsauksessa oleva, asiaa koskeva kuvaus on tosin vielä aiempaakin pelkistetympi. Hallinnonalojen raportointi on tältä osin vielä epätasaista; esimerkiksi opetusministeriöltä tämä kuvaus puuttuu kokonaan. Kysymys on kuitenkin — ikäluokkien vanhetessa — yhdestä keskeisimmästä asiasta julkisessa hallinnossa.

Valiokunta näkee tilinpäätöskertomuksessa edelleen myös puutteita, joista osa on samoja kuin aiemmassa tilakertomuksessa. Valiokunnan kriittiset havainnot kohdistuvat osittain myös samoihin asioihin, joihin valtioneuvoston controller on omassa arviointi- ja vahvistuslausumassaan kiinnittänyt huomiota. Valtioneuvoston controller on todennut muun muassa tuloksellisuustietojen riittävydessä, yhtenäisyydessä ja kattavuudessa olevan eräiltä osin puutteita. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ei ole kattavasti kaikilta toimialoilta varsinaista tavoitteiden saavuttamisen astetta kuvaavaa tietoa. Kaikista taloudellisesti merkittäviksi katsottavista kokonaisuuksista ei kertomuksessa myöskään ole esitetty riittäviä tietoja. Näihin kuuluvat muun muassa valtionapujärjestelmät ja EU:n tuet. Kehittämistarpeita on valtioneuvos-

ton controllerin mukaan erityisesti toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä laatua koskeissa tiedoissa. Ministeriöt ottanevat nämä kannanotot vakavasti huomioon jo seuraavassa tilinpäätöskertomuksessa.

Kuten edellä on todettu, talousarvio muodostaa perustan tilinpäätösraportoinnille. Talousarvioesityksen perusteluosien tunnuslukuineen tulisi antaa oikea ja riittävä kuva määrärahojen käyttötarkoituksista ja tavoitteista. Olennaista olisi, että asetettujen tavoitteiden ja määrärahojen välillä olisi kiinteä yhteys. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä selkeiden tavoitteiden esittämiseen yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja sen kustannuksille. Hallinnonalojen budjetien rakenteiden tulisi tukea tätä tarkastelua. Esimerkiksi puolustusministeriö on jo uudistanut budjettinsa rakennetta. Sosiaali- ja terveysministeriössä ja opetusministeriössä on budjetti-uudistus valmisteilla. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala on käytetty tuoreessa tulosohtauksen käsikirjassa esimerkkinä budjet-tirakenteen osalta. Myös KTM:n toteutumatiedot tilinpäätöskertomuksessa on suhteutettu hyvin tavoitteisiin.

Tavoitteellisuutta valtionhallinnossa ei ole syytä nykyisestään vähentää, päinvastoin. Pelättävissä on kuitenkin, että yksittäisten, jälkikäyseraportointia edellyttävien tavoitteiden määrä kasvaa liian suureksi, niiden keskinäinen priorisointi jää tekemättä ja tavoitteiden toteutumista koskevat mittarit jäävät epämääräisiksi. Tilinpäätöskertomuksen osan II sisältämät ministeriöiden toimialatasoiset tarkastelut vahvistavat tämän pelon oikeaksi. Keskittyminen nykyistä valikoidumpiin tavoitteisiin talousarviovaiheessa ja vain niihin liittyvien vaikutusten selvittämiseen tilinpäätöskertomuksessa tarpeellisin mittarein tuottaisi selkeämmän ja havainnollisemman tuloksen.

Saadun selvityksen mukaan tulosaajattelu on edennyt yksittäisissä virastoissa varsin pitkälle. Sen sijaan ministeriöiden ohjausote on ollut liian heikko. Tämä näkyy myös siinä, mitä asioita virastotasolta on nostettu tilinpäätöskertomukseen. Monilla hallinnonaloilla on tehty sekä omia (esim. UM) että ulkopuolisia (esim. KTM)

arviointeja toiminnan vaikuttavuudesta. Myös nämä tulisi raportoida eduskunnalle tilinpäätöskertomuksessa.

Kertomusmenettelytyöryhmä asetti aikanaan tavoitteeksi, että tilinpäätöskertomuksessa voisi olla myös teemakohtaisia, vuosittain vaihtuvia selvityksiä valtiovarainvaliokunnan pyytämistä, hallinnonalarajat ylittävistä aiheista. Aiheiden tulisi olla hallitusohjelman ja hallituksen strategian kannalta keskeisiä. Esimerkkeinä tällaisista hallinnonalarajat ylittävistä aiheista voidaan todeta sukupuolten ja sukupolvien tasa-arvo sekä lapsipolitiikka. Tällaisten aihepiirien aikaperspektiivi kattaa useamman vuoden. Ylipääntänsäkään ei liene tapeen raportoida tilinpäätöskertomuksessa kaikista asioista joka vuosi, vaan eri vuosina voitaisiin soveltuvin osin keskittyä eri teemoihin. Kertomus kokonaisuudessaan ei voi valiokunnan mielestä enää ainakaan laajeta nykyisestä, mikäli halutaan vaalia sen käyttökelpoisuutta eduskunnan näkökulmasta.

Valiokunta toteaa, että tämänkertainen kertomus sisältää liian vähän kriittistä arviointia; vain osa ministeriöistä raportoi tavoitteista, joita ei ole täysin saavutettu tai joissa koetaan olevan haasteita. Usein tällainen raportointi olisi päätöksenteon kannalta kuitenkin kaikkein keskeisintä.

Valiokunta pitää merkittävänä, että tilinpäätöskertomuksen sisältämästä tilinpäätös-osiosta ilmenee myös valtuuksien käyttö. Tämä antaa aiempaa paremmat mahdollisuudet myös eduskunnalle arvioida koko kehyskauden tilannetta. Kokonaisuuden hahmottamisen kannalta olisi tärkeää, että myös siirtomenoja (valtionosuudet, avustukset) koskevaa raportointia tilinpäätöskertomuksessa voitaisiin kehittää. Valtionosuuksien osalta tämänkertainen kertomus sisältää osittain ei-yhteismitallista aineistoa, kun valtion kirjanpito ja kuntien kirjanpito — johtuen osittain erilaisesta aikajaksosta — antavat erilaisen tuloksen. Myös siirtomenoille tulisi kyetä asettamaan selkeitä tunnuslukupohjaisia vaikutustavoitteita.

Erityistä huomiota valiokunnan mielestä tulisi kiinnittää lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointiin ja tähän soveltuvien arviointi-

kriteerien kehittämiseen. Eduskunnalle annettavia hallituksen esityksiä voitaisiin parantaa taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta merkittävästi nykyisestä. Tämä vaatimus perustuu lähtökohtaan, että lainsäädäntö määrittelee resurssit. Jälkikäteisraportoinnissa tulisi seurata resurssien riittävyyttä. Merkittävimpien lakimuutosten ja uusien lakien vaikutuksia tulisi selvittää kertomuksessa esimerkiksi 3—5 vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

Valiokunnan pyytämät lisäselvitykset

Alueellistaminen. Yksi esimerkki yli hallinnonalarajojen ulottuvista, jo aloitetuista toimenpiteistä on alueellistaminen. Tästä sisältyy ainoastaan lyhyet maininnat valtioneuvoston kanslian ja sisäasiainministeriön vaikuttavuuskatsauksiin. Valiokunnan mielestä kyseessä on tyypillisesti aihealue, josta raportointi kuuluisi tilinpäätöskertomuksen yhteyteen.

Valiokunnan erikseen pyytämän selvityksen mukaan alueellistaminen jatkuu hallitusohjelman mukaisesti. Tavoitteena on 4 000—8 000 henkilötyövuoden siirtäminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle vuoteen 2015 mennessä. Tällä hetkellä toteutettuja alueellistamispäätöksiä on 690 henkilötyövuotta. Tämän lisäksi päätettyjä toimenpiteitä on 1 421 henkilötyövuotta. Ministeriöiden esittämiä suunnitelmia on 1 144 henkilötyövuotta. Toimenpiteiden määrä yhteensä on siis 3 255 henkilötyövuotta.

Valiokunta toteaa, että alueellistaminen on edennyt suurin piirtein kaavailujen mukaisesti. Tasapainoiseen alueelliseen kehittämiseen sillä ei näyttäisi kuitenkaan tässä vaiheessa juurikaan olleen vaikutusta.

Määräaikaiset palvelussuhteet. Myös valiokunnan useiden vuosien ajan lähinnä tilakertomusten yhteydessä seuraama määräaikaisten palvelussuhteiden kehitys valtion budjettitaloudessa on esimerkki yli hallinnonalarajojen ulottuvista aihepiireistä. Tilinpäätöskertomuksessa tätä on tarkastelu hyvin lyhyesti Valtion henkilöstöpolitiikka ja henkisten voimavarojen hallinta -osuudessa (3.8). Tässä on referoitu kyselyä, jonka valtion työmarkkinalaitos toteutti kevääl-

lä 2004. Tarkoituksena oli selvittää valtiovarainministeriön lokakuussa 2003 virastoille lähettämän määräaikaista palvelussuhteita koskeneen kirjeen vaikutuksia. Kyselyyn vastanneiden virastojen ja yliopistojen henkilöstöstä varsinaisia määräaikaista oli 18,2 prosenttia.

Valiokunnan pyytämässä selvityksessä kuva monipuolistuu. Vuonna 2004 henkilöstöstä kaikkiaan 20,3 prosentilla oli varsinaisen määräaikainen palvelussuhde. Vielä vuonna 2003 noudatetulla laskutavalla, jossa olivat mukana myös yliopistoihin palvelussuhteissa olevat yliopistopiskelijat, määräaikaisten osuus vuonna 2004 oli 24,3 prosenttia eli ainoastaan 0,2 prosenttia alempi kuin edellisenä vuonna.

Määräaikaista palvelussuhteita pysyväisluonteisissa tehtävissä tulee valiokunnan aiempien kannanottojen mukaisesti kyetä edelleen merkittävästi vähentämään. Tilinpäätöskertomuksessa määräaikaisten palvelussuhteiden kehitystä budjettitaloudessa on syytä seurata myös jatkossa. Valiokunta varaa mahdollisuuden palata määräaikaisiin palvelussuhteisiin ja valtion henkilöstöpolitiikkaan yleisemminkin vuosien 2007—2011 valtiontalouden kehysten käsittelyn yhteydessä.

Tilimuistutuskertomukset

Korkotuki

Tilimuistutuskertomuksessa on todettu, että Costa Rican sairaalalaitehankkeeseen liittyvät väärinkäytösepäilyt ovat vielä keskeneräisessä tutkinnassa kohdemaassa. Ulkoasiainministeriö on kertomuksessa todennut, ettei yhden tapauksen perusteella tule vetää liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä korkotuen käyttökelpoisuudesta kehitysrahoituksessa.

Valtiovarainvaliokunta on ottanut Costa Rican sairaalalaitehankkeeseen liittyviin epäilyksiin kantaa sekä Valtiontalouden tarkastusviraston runsas vuosi sitten antamaa kertomusta koskevassa mietinnössään VaVM 28/2004 vp että valtiontilintarkastajien vuodelta 2003 antamaa kertomusta koskevassa mietinnössään VaVM 1/2005 vp. Valiokunta on katsonut, että Costa Rican korkotukiluottoon liittyvät epäsel-

vyydet ja mahdolliset väärinkäytökset on selvitettävä perusteellisesti ja ripeästi. Kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä on myös korkotukiluottojen osalta kyettävä jatkossa erilaisin toimenpitein pienentämään korruptionriskiä nykyisestäään. Valiokunta on myös todennut, että tällaisten ongelmien estäminen edellyttäisi ulkoasiainministeriön mukanaoloa hankkeiden valmistelussa jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hankkeiden hallinnointi ja valvonta on kokemuksen mukaan osoittautunut helpommaksi maissa, joissa Suomella on oma edustusto. Mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi tulee varautua kehyssojimuksilla tai -pöytäkirjoilla siihen, että myös Suomi voi puuttua väärinkäytöksiin ajoissa.

Ulkoasiainministeriö on aivan äskettäin tehnyt rikosilmoituksen Costa Rican sairaalalaitehankkeeseen liittyen. Korruptionmahdollisuutta asiassa ei ole voitu kumota, joskaan sen esiintymistä ei ole voitu täysin pitävästi vielä vahvistakaan. Osittain tämä johtuu siitä, etteivät Suomen viranomaiset ole saaneet tietoja Costa Rican omista viranomaistutkimuksista. Valiokunta katsoo, että asia on selvitettävä loppuun saakka, jotta voidaan varmistua siitä, mitä todella on tapahtunut, ja mahdollisten väärinkäytösten ilmetessä saattaa syylliset vastuuseen.

Puolustusmateriaalihankinnat

Tilimuistutuskertomuksessa on kiinnitetty huomiota ristiriitaan, joka on ilmennyt valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksissä puolustusmateriaalihankintamäärärahojen siirtyvien erien suhteen. Valtiontilintarkastajat ovat pitäneet ongelmallisena tilausvaltuuksilla myönnettyjen materiaalihankintavarojen siirtymistä ensimmäistä mahdollista käyttövuotta myöhemmille vuosille. Valtiontalouden tarkastusvirasto puolestaan on todennut, että puolustusmateriaalihankinnat-momentille budjetoidut menot ovat kolmivuotisia siirtomäärärahoja, joten valtion talousarvio ei aseta paineita käyttäjä niitä myöntövuonna. Tulostavoite, jonka mukaan puolustusmateriaalihankintamäärärahojen siirtyvien erien tulee olla enintään 15 prosenttia varainhoitovuonna käy-

tettävissä olevista määrärahoista, saattaa VTV:n mukaan aikaansaada painetta suunnittelemattomien hankintojen suorittamiseen varainhoitovuoden aikana käytettävissä olevien määrärahojen käyttämiseksi.

Valtiontilintarkastajat tarkastelivat valtuusmenettelyä ja sen toimivuutta talousarviossa kertomuksessaan vuodelta 2002, joka annettiin eduskunnalle joulukuussa 2003. Keskeisenä johtopäätöksenään valtiontilintarkastajat esittivät, että on pyrittävä selkeästi vähentämään valtuuksien uusimiskäytäntöä ja välttämään yleisluonteisen rahoituksen varaamistarvetta. Valtiontilintarkastajat edellyttivät valtuuskäytännön selkeyttämistä ja tehostamista epäyhtenäisten menettelytapojen täsmentämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Kertomuksesta antamassaan mietinnössä VaVM 1/2004 vp valtiovarainvaliokunta katsoi, että valtuusmenettely on myös jatkossa toimiva vaihtoehto. Tämä edellyttää kuitenkin nykyistä selkeämpää tietoisuutta tehtävien sitoumusten kokonaismäärästä. Valtuuksia koskevien hankkeiden olisi oltava jo riittävän pitkälle suunniteltuja ennen valtuuden ottamista talousarvioon. Valtuuksien tulee eduskunnan näkökulmasta olla läpinäkyviä ja kokonaiskustannuksiltaan tarkoin rajattuja.

Valtiontilintarkastajat palasivat valtuusmenettelyyn vuodelta 2003 antamassaan kertomuksessa liittyen puolustusmateriaalihankintoihin. Tässä yhteydessä valtiontilintarkastajat edellyttivät materiaalihankkeiden osalta nykyistä tehokkaampaa ja selkeämpää tavoitteenasettelua, projektien toteutumisen seuranta ja aiemmin myönnettyjen tilausvaltuusmäärärahojen nykyistä suunnitelmallisempaa käyttöä. Jo em. kertomuksesta kävi ilmi, että puolustushallinnossa oli käynnistetty kertomuksessa todettujen ongelmakohtien poistamiseksi eräitä toimenpiteitä. Näihin kuului myös tilausvaltuuskäytännön muuttaminen siten, että hankkeet etenevät tilausvaltuuksiin vasta riittävän toteuttamisvalmiina. Tehdyillä kehittämistoimenpiteillä voidaan vaikuttaa vain uusiin tilausvaltuuksiin. Talousarviossa jo hyväksyttyihin ja käynnistettyihin tilausvaltuuksiin, joista esimerkiksi monet

siirtyvien erien ongelmat aiheutuvat, ei voida tällä kehittämällä merkittävästi vaikuttaa.

Siirtyvien erien määrä on ollut puolustusmateriaalihankinnoissa suurimmillaan vuosina 2000—2002. Enimmillään, vuonna 2001 puolustushankintoihin käytettävissä olevista määrärahoista siirtyi seuraavalle vuodelle runsaat 30 prosenttia. Tässä katsannossa puolustusvoimien tulostavoitetta pienentää siirtyvien erien osuus enintään 15 prosenttiin varainhoitovuonna käytettävissä olevista määrärahoista voi pitää ymmärrettävänä. Myös valtiovarainministeriö on kiinnittänyt siirtyvien määrärahojen suureen määrään huomiota ja todennut, että liian suurina budjetoidut maksatusmäärärahat joudutaan siirtyvienkin erien osalta talousarviossa kattamaan. Tästä aiheutuu korkotappioita. Toisaalta viivästyneet hankinnat ovat tarpeettomasti sitoneet varoja, joita olisi paremmalla suunnittelulla voitu käyttää esimerkiksi puolustusvoimien jokapäiväisen toiminnan vaatimiin välttämättömiin ja välittömästi toteutettavissa oleviin hankintoihin.

Tarkastusvirasto on esittänyt myös havaintonaan, että puolustusvoimien toimittajille maksumat ennakkomaksut ovat kasvaneet vuodesta 2000 vuoteen 2004 huomattavasti. Tämä on VTV:n mukaan pienentänyt hankintamäärärahojen siirtyviä erä tulostavoitteen edellyttämällä tavalla. Valiokunnan puolustusministeriöltä pyytämä selvitys ei tue tätä väitettä. Vuosittain maksettujen uusien ennakkomaksujen määrällä ja puolustusmateriaalihankintamäärärahojen siirtyvien erien määrän kehityksellä ei ole selityksen mukaan ollut syy-seuraussuhdetta. Ennakkomaksuja ei näyttäisi käytetyn siirtyvien erien pienentämiseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kritisoinut sitä, että myönnettyjen varojen kuluttamisesta määräajassa on puolustushallinnossa muodostettu toiminnan onnistuneisuutta mittaava tulostavoite. Tarkastusvirasto on pitänyt em. tulostavoitetta tulosohjauksen periaatteiden vastaisena.

Valtiovarainvaliokunta pitää puolustushallinnon pyrkimystä pienentää puolustusmateriaalihankintojen siirtyvien erien vuosittaista määrää sekä toiminnallisesti että valtiontalouden kan-

nalta oikeana. Siirtyviä eriä koskevan tulostavoitteen lisäksi olisi kuitenkin kehitettävä sellaisia tulostavoitteita, jotka mittaisivat tehdyillä puolustusmateriaalihankinnoilla aikaansaattua puolustusvoimien suorituskyvyn paranemista.

Talousarviolausumat

Tilinpäätöskertomukseen sisältyvät hallituksen vastaukset eduskunnan vuosien 2003 ja 2004 talousarvioiden käsittelyn yhteydessä hyväksymiin lausumiin. Valiokunta katsoo, että seuraavien lausumien johdosta suoritettut, kertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi:

EK 33/2002 vp — HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp ja HE 253/2002 vp (s. 82—87)

- *Kuntien harkinnanvaraisten avustusten riittävyys*
- *Yliopistojen tilavuokrat*
- *Teattereiden toiminnan turvaaminen*
- *Julkisen T&K-rahoituksen tarve*
- *Energiatuki demonstraatiohankkeelle*
- *Rintamaveteraanien kuntoutuksen kehittäminen*
- *Omaishoidon kehittäminen*
- *Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset*

EK 44/2003 vp — HE 55/2003 vp ja HE 145/2003 vp (s. 87—90)

- *Erityiskansanopistojen rahoitus*
- *Kirjastojen lakisääteiset valtionosuudet*
- *Eläinsuojelujärjestöjen valtionapu*
- *Hyljevahinkokorvaukset*
- *Perusradanpidon määrärahatarve vuonna 2004*
- *Perusparantamiseen myönnettävien aravalainojen lainaehdot*
- *Kunnallistekniikka-avustuksen käytön laajentaminen.*

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta, joka eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n 4 momentin nojalla on valinnut valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston puheenjohtajan esittelijäksi asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, ehdottaa,

että eduskunta päättää lähettää tämän mietinnön hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin tehdyt muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Pirkko Peltomo /sd
vpj.	Matti Ahde /sd	Matti Saarinen /sd
jäs.	Jyri Häkämies /kok	Kimmo Sasi /kok
	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. Mikko Kuoppa /vas
	Pekka Nousiainen /kesk	Pia Viitanen /sd.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja
valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.