

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2002 vp

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2000

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä joulukuuta 2001 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtiontilintarkastajain kertomuksen vuodelta 2000 (K 15/2001 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa, verojaostossa, sivistys- ja tiedejaostossa, sosiaali- ja työjaostossa sekä asunto- ja ympäristöjaostossa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- valtiontilintarkastajain puheenjohtaja Kari Urpilainen, varapuheenjohtaja Kari Kantalainen, 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 Ilkka Tenhiälä, ylitarkastaja Nora Grönholm, ylitarkastaja Raimo Laitinen ja ylitarkastaja Kari Kauppinen, valtiontilintarkastajain kanslia
- aluekehitysjohtaja Pekka Urjanheimo ja valmiusjohtaja Janne Koivukoski, sisäasiainministeriö

- neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Jussi Pihkala, opetusministeriö
- talousjohtaja Marja Heikkinen-Jarnola, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Annukka Lehtonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- neuvotteleva virkamies Pekka Tiainen, työministeriö
- osastopäällikkö Jouko Lankinen, Kaakkois-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
- kehittämisspäällikkö Tuija Johansson, Lapin työvoima- ja elinkeinokeskus
- työllisyysasiain päällikkö Matti Peltola, Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- osastopäällikkö Martti Telkki, Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtaja Jyrki Landstedt, Hätäkeskuslaitos
- pääjohtaja Jarmo Ratia, Maanmittauslaitos
- kehityspäällikkö Henri Grundsten, Tekes
- johtaja Jussi Ilvesmäki, Ulkomaalaisvirasto
- pelastuskomentaja Markus Grönholm, Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- professori Antti Paasio, Turun kauppakorkeakoulu
- professori Vesa Routamaa, Vaasan yliopisto
- pääsihteeri Anders Blom, Perheyrittäjien liitto ry
- puheenjohtaja Mirja Erlund, Yrittäjänäisten keskusliitto ry
- johtaja Risto Suominen, Suomen Yrittäjät ry
- kauppatieteiden lisensiaatti Reijo Kaakkolampi.

Sivistys- ja tiedejaostossa on ollut kuultavana
- opetusneuvos Hannu Sirén, opetusministeriö.

Sosiaali- ja työjaostossa ovat olleet kuultavana
- ylitarkastaja Viveca Arrhenius ja vanhempi hallitussihteeri Riitta Kuusisto, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämisspäälikkö Päivi Voutilainen, Stakes
- sosiaalineuvos Elli Aaltonen, Itä-Suomen lääninhallitus
- lääninsosiaalitylitarkastaja Aimo Hirsiaho, Länsi-Suomen lääninhallitus
- toiminnanjohtaja Pirkko Karjalainen, Vanhustyön keskusliitto

- projektikoordinaattori Maria Malmi ja oikeustieteen lisensiaatti Yrjö Mattila, Omaishoitajat ja Läheiset ry
- erityisasiantuntija Eeva-Liisa Virnes, Suomen Kuntaliitto.

Asunto- ja ympäristöjaostossa ovat olleet kuultavana

- kehittämisjohtaja Markku Tahvanainen ja rahoitusylitarkastaja Timo Tähtinen, ympäristöministeriö
- suunnittelupäälikkö Olavi Lehtinen, Valtion asuntorahasto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hätäkeskusuudistus

Hätäkeskusuudistuksen keskeisenä tavoitteena on, että väestö saa samalla puhelinnumerolla ja samasta keskuksista kaikki tarpeelliset hätäkeskuspalvelut. Toimintojen keskittämisen yhteisiin keskuksiin kaavaillaan parantavan viranomaisten yhteistoimintaa onnettomuus- ja muissa tilanteissa.

Hätäkeskuslain mukaan hätäkeskusten toiminta on järjestettävä ja keskuksien sijoitettavaksi siten, että niiden toiminta on mahdollista myös poikkeusoloissa. Lakia säädettäessä eduskunnalle ilmoitettiin tarkoituksenmukaisimman ratkaisun yleensä olevan se, että hätäkeskus sijoitetaan paikkakunnalla olevan poikkeusolojen johtokeskuksen yhteyteen.

Kuten kertomuksesta ja valiokunnalle toimitetuista selvityksistä käy ilmi, hätäkeskuksia ei voitane kaikissa tapauksissa teknisistä, taloudellisista ja toiminnallisista seikoista johtuen sijoittaa läänien johtokeskusten yhteyteen. Valtiovarainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston tarkastajain kantaan, että eduskunnalle lakia säädettäessä annettu selvitys on tältä osin perustunut ilmeisen puutteellisiin tietoihin.

Hätäkeskuslakia säädettäessä lähdettiin myös siitä, että keskuksien voidaan kustannusten osalta toteuttaa hätäkeskuslain perusteluissa esitetyillä ja valtion menokehyksiin sisältyvillä varoilla. Käytännössä hätäkeskusten perustaminen tämänhetkisen tiedon mukaan edellyttää uudisrakentamistarvetta useilla paikkakunnilla. Rakentamisesta aiheutuu, kuten valtioneuvoston tarkastajainkin ovat todenneet, julkistaloudellisia lisäkustannuksia. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että eduskunnalle lakia säädettäessä annettu informaatio on tältä osin ollut harhaanjohtavaa.

Helsingin hätäkeskus jätettiin keskuksen osakaskuntien esityksestä hätäkeskuslain ulkopuolelle. Uusimaa on jaettu kahteen hätäkeskusalueeseen, Helsingin kunnallisen hätäkeskuksen alueeseen ja Uudenmaan hätäkeskusalueeseen. Lisäksi alueella on kolme poliisin hälytyskeskusta.

Pääkaupunkiseudun nykyinen erityisratkaisu johtaa pitkällä aikavälillä siihen, että muualla maassa on yksi hätänumero, josta saadaan kaikki hätäkeskuspalvelut, kun taas pääkaupunkiseudulla on kaksi erillistä numeroa. Eduskunta edellytti hätäkeskuslakia käsiteltäessä, että pääkaupunkiseudun hätäkeskustoiminnan järjestämistä arvioidaan yhdistetystä hätäkeskusjärjestelmästä saatujen kokemusten perusteella eduskunnalle vuoden 2003 loppuun mennessä annet-

tavalla selvityksellä. Selvityksessä tulee tuoda esiin erilaiset toteuttamisvaihtoehdot. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että yhtenä vaihtoehtona tulee selvittää valtion hätäkeskustoiminnan laajentaminen pääkaupunkiseudulle. Jos selvitystyössä päädytään ratkaisuihin, jotka edellyttävät lainsäädännön muuttamista, ne tulisi tehdä pikaisesti, jotta välttyttäisiin turhilta investoinneilta.

Valtion kiinteistölaitoksen (Senaatti-kiinteistöt) toiminta

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan todenneet, että valtion kiinteistölaitoksen ja sen seuraajan Senaatti-kiinteistöjen toimintaan on kohdistettu varsin voimakasta kritiikkiä. Senaatti-kiinteistöjen roolia markkinoilla on kehitetty valtion kiinteistöstrategian mukaisesti: liikelaitoksen hallinnassa on pääosa valtion virastojen ja laitosten toimintaan liittyvistä käyttökiinteistöistä. Valtiontilintarkastajat ovat pitäneet Senaatti-kiinteistöjen tulevan toiminnan ja kehittämistarpeiden kannalta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että sen asema maamme kiinteistömarkkinoilla selvitetään puolueettoman ulkoisen arvioinnin avulla.

Valtiontilintarkastajain kertomus oli valtiovarainvaliokunnalla käytettävissään sen antaessa mietintönsä (VaVM 37/2001 vp) kuluva vuoden talousarviosta. Valiokunta katsoi, että valtiontilintarkastajien ehdottama arviointityö tulee käynnistää heti, jotta siinä tehty havainnot ja suositukset voidaan ottaa huomioon myös parhaillaan vireillä olevassa valtion liikelaitoslain uudistamistyössä ja sitä seuraavissa liikelaitoskohtaisten lakien uudistushankkeissa.

Valtiovarainministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat asettaneet em. arviointityötä varten selvitysmiehen, jonka tulee saattaa laaja ja yksityiskohtainen selvitystehtävänsä kaikilta osin loppuun 30.4.2002 mennessä. Valtiovarainvaliokunta pitää hyvänä sitä, että budjettimietinnössä edellytettyyn selvitystyöhön on ryhdytty välittömästi. Valiokunta pitää tärkeänä, että varsinaiset johtopäätökset jatkotoimista tehdään tämän selvitystyön jälkeen pikaisesti.

Ammattikorkeakoulujärjestelmä

Kertomuksessa on nostettu esille suomalaisen koulutuspolitiikan kannalta keskeinen alue, ammattikorkeakoulujärjestelmä. Siinä käsitellään ammattikorkeakoululaitosta kokonaisuudessaan ja nostetaan esille eräitä kehittämistarpeita. Valiokunta toteaa, että ammattikorkeakouluja on kehitetty koko 1990-luvun niiden perustamisesta lähtien. Parhaillaan on meneillään kansainvälinen tutkimus suomalaisista ammattikorkeakouluista. Tämä tutkimus on käytettävissä kuluva vuoden kesäkuussa. Syksyllä on tarkoitus antaa eduskunnalle hallituksen esitys koko ammattikorkeakoululainsäädännön uudistamiseksi. Sen vuoksi valiokunta ei tässä yhteydessä ota yksityiskohtaista kantaa ammattikorkeakoululaitoksen kehittämistarpeisiin.

Valiokunnan mielestä ammattikorkeakoulujen rooli suomalaisessa yhteiskunnassa ja koulutustehtävä työelämän ammatillisten asiantuntijoiden kouluttajina on keskeinen. Ammattikorkeakouluja tulee kehittää painottaen ammattikorkeakoulujen profiilia työelämän ja sen kehityksen asiantuntijoina. Lähtökohtana tulee olla koulutuksen tason kohottaminen ja laadun parantaminen. Oppilaitosten toimintaedellytysten parantamiseksi tulee mm. hallintoon ja rahoitusjärjestelmään liittyvät epäkohdat ratkaista.

Kertomuksessa on käsitelty arvonlisäverotusta koskevia ongelmia. Valiokunta toteaa, että 1.1.2002 on tullut voimaan lainsäädäntö, jolla on luovuttu arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta.

Nettobudjetointi

Kaksi vuotta voimassa ollut uusi perustuslaki mahdollistaa aiemman hallitusmuodon tavoin nettobudjetoinnin. Lailla voidaan säätää joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista siten, että talousarvioon voidaan ottaa vain niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Talousarvion laadintamääräyksen mukaan nettobudjetointia voidaan soveltaa niissä virastoissa ja laitoksissa, joiden laskentatoimi tuottaa tiedot sekä viraston kokonaiskustannuk-

sista että maksullisen toiminnan erilliskustannuksista.

Kuten valtiontilintarkastajain kertomuksessa on todettu, nettobudjetointi korostaa virastojen ja laitosten itsenäisyyttä ja taloudellista tulovastuuta. Se on oleellisesti lisännyt kustannustietoisuutta ja tulo-rahoituksen merkitys toiminnan rahoituksessa on ymmärretty. Nettobudjetointi on siten keskeinen väline pyrittäessä kustannustehokkuuteen.

Kertomuksessa on lueteltu myös nettobudjetoinnin ongelmia. Näitä ovat muun muassa joustamahdollisuuksien puuttuminen tilinpäätösvaiheessa, tulo-rahoituksen epävarmuus ja suurten kehittämisinvestointien rahoitus. Eräissä virastoissa maksullisen toiminnan seuranta on ongelmallista hallinnonalan tieto- ja taloushallintojärjestelmien erilaisuuden vuoksi. Kun lisäksi samoista suoritteista osa on maksullisia ja osa maksuttomia, kokonaisvaltainen, riittävän luotettava seuranta vaatisi huomattavia voimavaroja.

Valtiontilintarkastajat ovat nähneet bruttobudjetoinnin hyvänä puolena selkeän määrärahaohjauksen niissä tilanteissa, joissa maksullisen toiminnan laajuutta on tarvetta määrällisesti ohjata. Bruttobudjetointi on edelleen johtava periaate talousarvion laadinnassa ja sitä korostavat myös kaikki keskeiset perustuslain valtiontalousnormit.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että nettobudjetointi on käytännössä heikentänyt eduskunnan budjettivaltaa. Kuten myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, nettobudjetointi on käytännössä heikentänyt eduskunnan saamia tietoja päätettäessä budjetista, ja osa eduskunnan päätösvallasta on siirtynyt virastoille. Tarkastusvirasto on myös epäillyt, onko nettobudjetoinnista kaikissa nykyisinkään toteutetuissa tapauksissa ollut todellista hyötyä koko valtioyhteisön ja sen johtamisen kannalta.

Valiokunta katsoo, että menolajikohtaiseen bruttobudjetointiin paluu ei hallinnon ohjauksen näkökulmasta enää tule kysymykseen. Toisaalta myöskään nettobudjetointia ei ole syytä laajentaa nykyisestään ennen laskentatoimen valmiuksien tuntuvaa kehittämistä. Riittävän joustavuuden

mahdollistaminen ennen muuta suurten kehittämisinvestointien rahoituksessa saattaa edellyttää, että nettobudjetoiduille virastoille pitäisi antaa mahdollisuus ottaa lyhytaikaista lainaa näiden menojen kattamiseen. Eräänä vaihtoehtona on syytä selvittää myös mahdollisuus valtiovarainministeriön tai Valtiokonttorin hallinnoiman määrärahan (28.81.22) käyttämiseen poikkeuksellisissa tilanteissa.

Yrittäjyyden edistäminen

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan kiinnittäneet huomiota yrityskannan kehitykseen Suomessa. Viimeisimpien, kertomuksen laadinnassa käytössä olleiden tilastojen mukaan yrityskanta lisääntyi vuoden 1999 aikana ainoastaan noin 900:lla. Valtiontilintarkastajat ovat huomauttaneet, että yrityskannan lisäys taloudellisen taantumien jälkeisinä vuosina 1994—1998 oli tuhansia vuosittain. Valtiovarainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan uusien yritysten perustaminen on Suomessa ollut parhaimmillaan 3 000—4 000 kappaletta suurempi kuin vanhojen lopettaminen. Vuodelta 2001 käytettävissä olevat ennakkotiedot viittaavat tässä suhteessa laskevaan trendiin. Yritysten uusperustanta on viime vuosina taantunut ja kasaantumassa kasvukeskuksiin.

Valtiontilintarkastajat ovat pitäneet huolehtuttavana, että suomalaisten kansainvälisestäkin hyvä osaamisesta ja osaamisen kasvu koulutustason noustessa eivät kanavoidu osaamiseen pohjaavaksi yrittäjyydeksi, kuten monissa vertailumaissa. Valiokunnan saamat tiedot tukevat käsitystä, että koulutus vähentää yrittäjyyttä, erityisesti miesten keskuudessa. Naisyrittäjyyden kasvun keskeisimpänä ongelmana puolestaan on kodin ja työn yhteensovittaminen. Koulutusjärjestelmä tuottaa henkilöitä pääasiassa suurten organisaatioiden asiantuntijatehtäviin.

Yrittäjyydelle on eri selvityksissä löydetty useita esteitä. Bruttokansantuote/asukas ei ole erityisen korkea Suomessa, mikä muodostaa heikon pohjan elinkeinotoiminnan kehittämiseksi. Myös elinkeinorakennetta on pidetty vanhakanaisena ja työllistävän palvelusektorin osuutta

pienenä. Palvelutoiminta on keskittynyt ja erityisesti itsensä työllistävien osuus on jäänyt pieneksi. Perheyrittysten määrä on Euroopan alhaisin.

Alueelliset erot yritysten uusperustannassa ovat tutkimusten mukaan suuret. Kuten valtiontilintarkastajatkin ovat todenneet, yrittäjyyteen liittyvä riski vaikuttaa keskeisesti ihmisten haittumuuteen lähtee yrittäjäksi. Tähän liittyviä tekijöitä ovat toimeentulon epävarmuus, velkaantumisen pelko sekä omaisuuden menettämisen pelko. Rahoittajat voivat esimerkiksi vaatia aloittavan yrittäjän käytössä olevan oman asunnon lainan vakuudeksi. Myös EU-tasolla tehty vertailu viittaa siihen, että palkkatyö ja siihen liittyvä turvallisuus ovat poikkeuksellisen houkutteleva vaihtoehto Suomessa verrattuna yrittämiseen ja siihen liittyvään riskiin. Valiokunta toteaa, että myös yrittäjien sosiaaliturvassa on puutteita. Tämä tulee näkyviin esimerkiksi yrittäjän sairastuessa. Tämän epäkohdan korjaaminen edellyttää myös lainsäädännöllisiä muutoksia.

Suomessa arvioidaan lähivuosina olevan yli 50 000 yritystä sukupolvenvaihdoksessa. Tutkimusten mukaan vain 15—20 prosenttia sukupolvenvaihdoksista toteutuu perheen sisäisinä. Tämä merkitsee yritysten lukumäärän vähentymistä, työttömyyden lisäämistä ja sitä kautta lisärasituksia julkiselle taloudelle. Valiokunta katsoo, että valtiovalta voi toimillaan ratkaisevalla tavalla edistää sukupolvenvaihdosten toteutumista.

Keskeisenä tekijänä yrittäjyyden esteissä valtiontilintarkastajat ovat pitäneet yrittäjyysasenteita. Kansainvälisissä tutkimuksissa, joissa on selvitetty yrittäjyyttä uravaihtoehtona tai yrittäjyysaktiivisuutta, on Suomi sijoittunut varsin alhaisille sijoille. Merkittävää on, että myöskään positiiviset asenteet eivät Suomessa johda edes aikomuksiin ryhtyä yrittäjäksi — yrittäjyydestä puhumattakaan.

Kertomuksessa on tarkasteltu myös yritystoiminnan työllistämien määrää ja todetaan PK-yritysten osuuden työllisistä kasvaneen vuodesta 1994 lähtien 3 prosenttia. Mikroyritysten ja 10—49 henkeä työllistävien pienten yritysten

työllisyys on parantunut samana aikana kaikkein nopeimmin, yhteensä noin 30 prosenttia.

Uusien työpaikkojen syntymisen edistämiseksi hallitus on käynnistänyt yrittäjyys Hankkeen, jonka tarkoituksena on poistaa yritystoiminnan esteitä ja kannustaa kaikkia hallinnonaloja uusien yritysten perustamista edistäviin toimenpiteisiin. Kertomuksessa on kuvattu, miten hallituksen yrittäjyys Hankke on edennyt, mitä ongelmia siinä on esiintynyt ja minkälaisiin toimenpiteisiin tulisi jatkossa kiinnittää vielä erityistä huomiota.

Valtiovarainvaliokunta pitää hallituksen yrittäjyys Hanketta lähtökohdiltaan hyvänä. Sen tavoitteena on edistää toimivien markkinoiden syntymistä, yrittäjyyttä uravaihtoehtona ja yrittäjäksi ryhtymistä. Huomion kiinnittäminen yrityksen kriittisiin ensimmäisiin vuosiin on niin ikään valiokunnan mielestä tarpeellista, samoin työllistämisen riskien alentaminen yrityksen kasvun alkuvaiheessa.

Valtiontilintarkastajien huomio on kiinnittynyt ensimmäiseksi suomalaisten yrittäjyysasenteisiin. Hallituksen yrittäjähankkeen yhdessä osakokonaisuudessa pohditaankin keinoja rohkaista yrittäjäksi ryhtymiseen. Tähän puolestaan voidaan vaikuttaa yrittäjyyskasvatuksella. Kertomuksessa yrittäjyyskasvatusta on käsitelty yhtenä kokonaisuutena siten, että siinä ovat mukana sekä arvot ja asenteet että motivaatio ja tietoihin liittyvät osat. Tietoihin ja motivaatioon kohdistuvaa vaikuttamista on usein kutsuttu erotuksena yrittäjyyskasvatuksesta yrittäjäkoulutukseksi. Valtiovarainvaliokunta pitää opetusministeriön käynnistämää, kertomuksessakin selostettuja toimenpiteitä yrittäjyyskasvatuksen tehostamiseksi varsin hyvinä. Yrittäjyyskasvatus koskettaa kaikkia koulujärjestelmän piirissä olevia.

Yrittäjyyden edistäminen on noussut uudella rakennerahastokaudella 2000—2006 keskeiseksi aluekehittämisen strategiaksi. Myös maakuntapainotteisia yrittäjyyskasvatushankkeita on käynnistetty vuoden 2001 aikana. Yrittäjyyskasvatus on aihekokonaisuutena mukana sekä peruskoulussa että lukiossa. Kaikkiin ammatillisiin perustutkintoihin on sisällytetty yrittäjänä

toimimisen valmiudet. Opetusministeriö ja yliopistot toteuttavat kaudella 2001—2003 liike-toimintaosaamisen valtakunnallista ohjelmaa. Opettajien peruskoulutuksessa yrittäjyysopintojen laajuus vaihtelee.

Tehdyt tutkimukset tukevat tarvetta tehostaa yrittäjyyskasvatusta. Eräissä alueellisissa kyselyissä jopa yli 85 prosenttia vastanneista on pitänyt yrittäjyyttä oppimiskysymyksenä. Peruskoulu on nähty vastaajan edustamasta koulutustasosta riippumatta yleisimmin sopivana tasona aloittaa yrittäjyyskasvatus. Oppilaitosten asenteet yrittäjyyskasvatuksen kehittämiseen ovat myönteiset, mutta kaikilla tasoilla oppilaitokset kokevat hyvin yleisesti tarvitsevänsä apua yrittäjyyskasvatuksen kehittämistyössä.

Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota myös yritysten toimintaedellytysten parantamiseen. Tämän katsotaan kertomuksessa aivan oikein olevan yhteydessä moniin politiikan lohkoihin, kuten talouspolitiikkaan ja aluepolitiikkaan. Eri hallinnonalojen tavoitteet ovat usein ristiriidassa keskenään.

Yritystukilainsäädäntöä on uudistettu. Tukiohjelmaa koskevalla toimialamäärittelyn uudistamisella muun muassa palvelualat tulivat tukien piiriin. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on valmisteltu toimenpideohjelmaa, jonka tarkoituksena on saattaa kaikki hallinnon rahoitus-toimenpiteet vaikuttavuusarvioinnin piiriin.

Rahoitukseen on saatu lisää välineitä. Esimerkiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:n sijoitusten painopisteen muuttamista siemen- ja käynnistysvaiheen yrityksiin on pidettävä oikeasuuntaisena toimenpiteenä. Kertomuksessa mainittu Finnvera Oyj:n naisyrittäjälainojen enimmäismäärän kaksinkertaistaminen koskee valtiokunnan saaman selvityksen mukaan myös pienlainoja. Mahdollisuus saada Euroopan aluekehitysrahaston osarahoitusta koskee naisyrittäjä- ja pienlainojen lisäksi myös yrittäjälainoja ja investointi- ja käyttöpääomalainoja.

Suomalaisten yritysten markkinaosaamisen heikkous on tullut esille useissa yhteyksissä. Osaamisen puutteellisuus korostuu erityisesti yritysten kasvuvaiheessa. Kuten kertomuksessa todetaan, osana yrittäjyys Hanketta onkin alku-

vuodesta 2001 toimiville PK-yrityksille valmistunut pitkäkestoinen markkinoinnin valmennus- ja kehittämisohjelma.

Valtiontilintarkastajat esittävät, että tulisi selvittää esimerkiksi TE-keskusten mahdollisuus toimia omalla alueellaan osaamiskeskittymien syntymistä edistävasti. Valiokunta pitää ehdotusta sinänsä kannatettavana, jos samanaikaisesti otetaan huomioon osaamiskeskittymien syntymisen reunaehdot. Alueellinen osaamiskeskittymä vaatii syntyäkseen yleensä sekä voimakkaasti kasvavan isohkon alan yrityksen että kehitettävän osaamisalan vahvan yliopiston, korkeakoulun tai muun tutkimuslaitoksen. Osaamiskeskittymää ei voida siten luoda pelkin hallinnollisin toimin ilman ydintä, jonka ympärille osaamiskeskittymää aletaan rakentaa. Osaamiskeskusten syntymiselle myös nykyistä pienemmille paikkakunnille on luotava edellytyksiä. Tässä tulee hyödyntää esimerkiksi ammattikorkeakouluissa oleva osaaminen.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy valtiontilintarkastajien näkemykseen siitä, että yrittäjyyden ja yritystoiminnan edistäminen on kysymys, joka edellyttää useiden eri hallinnonalojen yhteistyötä. Hallinnonalarajoista riippumatta on kyettävä arvioimaan yrittäjyyden edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta. Uuden yritystoiminnan kehittäminen samoin kuin olemassa olevan yrityskannan tukeminenkin edellyttävät myös voimakasta alueellista yrittäjyyspolitiikkaa. Tämä puolestaan vaatii alueellisten olosuhteiden ja potentiaalin tutkimusta ja tuntemusta sekä alueellista sitoutumista kehittämiseen.

Vanhusten laitoshoidon kehittäminen

Valtiontilintarkastajat pitävät valtakunnallista ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevaa laatusuositusta tarpeellisenä kehittämistyön välineenä. Suosituksen käytännön toteuttaminen vaatii laajaa valtakunnallista, alueellista ja paikallista yhteistyötä ja sen toteutumista on seurattava valtakunnallisesti. Valtiontilintarkastajien mukaan seuranta haittaa palvelujen puutteellinen ja epätasällinen tilastointi. Tilintarkastajat katsovat myös, että sosiaalihuollon ja tervey-

denhuollon yhteistyössä on havaittavissa näkemyseroista johtuvaa jännitettä ja että hoidon ja huollon periaatteista tarvitaan nykyistä enemmän keskustelua.

Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan, vuonna 2001 annetun laatusuosituksen mukaan jokaisella kunnalla on oltava vanhuspoliittinen strategia ja sen osana palvelurakenteen kehittämisohjelma. Suositus on vauhdittanut strategia-työtä kunnissa, ja se on koettu tarpeelliseksi ohjauksen välineeksi vanhustenhuollon kehittämistyössä. Erityisen tärkeinä on pidetty vanhustenhuollon voimavaroja koskevia valtakunnallisia mitoitussuosituksia. Valtaosa kunnista on jo laatinut tai on laatimassa vanhuspoliittista strategiaa. Kuten valtioneuvoston tarkastajat toteavat, suosituksen seurantaan tarvittavaa tilastointia sekä käytettävää käsitteistöä on tarpeen kehittää. Saadun selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä ollaan asettamassa "Tietouudistus 2005" -työryhmää, jonka tehtävänä on selvittää kokonaisvaltaisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät tilastointikysymykset. Tilastointia ja seurantaa on tarkoitus kehittää myös mm. laatimalla avainindikaattoreita laatusuositusten seuraamiseksi ja parantamalla tiedonkeruuta läänikohtaisesti sekä valtakunnallisesti.

Valtioneuvoston tarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota myös sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhteistyössä havaittaviin näkemyseroihin, mikä saattaa vaikeuttaa asiakkaiden palvelutarpeen ja palvelujen käytön koordinoimista. Valtiovarainvaliokunta yhtyy valtioneuvoston tarkastajien näkemykseen ja toteaa, että mahdollisimman hyvä yhteistyö on sekä asiakkaan että myös palvelujen järjestäjien kannalta tärkeää, etenkin kun vanhustenhuollossa tarvitaan yhä enemmän terveydenhuollon asiantuntemusta. Myös omaisten aktiivisempi osallistuminen on tärkeää. Hoidon kokonaisvaltaiseen arviointiin on kiinnitetty huomiota vanhustenhuoltoa koskevassa laatusuosituksessa, jonka mukaan vanhustenhuolto on tarkasteltava kokonaisuutena. Myös vuoden 2001 alusta voimaan tullessa laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista edellytetään, että sosiaalihuollon asiakkaalle laaditaan hoito- ja palvelusuunnitelma.

Vanhusten laitoshoidon on läpikäynyt suuria muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Olennaisin piirre on palveluasumisen asiakasmäärän yli kolminkertaistuminen. Myös vanhainkotiasumista on korvattu tehostetulla palveluasumisella. Kun tehostettu palveluasuminen on lisääntynyt, on samalla perinteisen pitkäaikaishoidon asiakasmäärä vähentynyt. Henkilöstömäärä palveluasumisessa ei kuitenkaan enää vastaa nykypäivän tarpeita. Aiemmin palveluasunnoissa asuvat vanhukset olivat hyväkuntoisia, mutta nykyisin palveluasunnoissa asuu yhä huonokuntoisempia vanhuksia. Monissa laitoksissa henkilöstömitoitus on alhainen etenkin ilta- ja yövuoroissa sekä myös viikonloppuisin, vaikka ikääntyneiden laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen hoitotarpeet eivät muutu samalla tavalla kuin akuuttihoitossa. Ikääntyneiden laitoshoidon ja tehostettuun palveluasumiseen tarvitaan huomattavasti nykyistä enemmän henkilökuntaa. Kun henkilökuntaa on riittävästi, myös paljon apua ja hoitoa tarvitsevien vanhusten ihmisarvo ja oikeusturva parantuvat ja henkilökunnan jaksaminen paranee. Valiokunta kiinnittää huomiota myös henkilökunnan osaamisen ja täydennyskoulutuksen merkitykseen. Henkilöstön omaehtoinen hakeutuminen lisä- ja jatkokoulutukseen ei usein ole kovin aktiivista, eikä vanhustenhuollossa ole yleensä myöskään työnohjausta.

Henkilökunnalla ei käytännössä ole riittävästi mahdollisuuksia osallistua vanhusten sosiaaliseen tukemiseen ja erilaisten toimintojen järjestämiseen. Kuten edellä on jo todettu, omaisten kuulemista ja osallistumista on syytä lisätä vanhustenhuollossa. Lisäksi voitaisiin lisätä vapaaehtois- ja lähimmäistoimintaa tekevien järjestöjen toimintaa siten, että yhteistyö järjestöjen, kuntien ja eri toimijoiden välillä olisi paremmin yhteen nivoutunutta ja nykyistä tiiviimpää.

Omaishoidon kehittäminen

Valtioneuvoston tarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota omaishoidossa esiintyviin epäkohtiin. Tilintarkastajat toteavat, että omaishoito on edullinen ja hoidettavan kannalta inhimillinen hoito-

muoto. Omaishoitotilanteeseen saatetaan joutua myös ilman valinnanvapautta, jos vaihtoehtoisia hoitomuotoja ei ole tarjolla tai jos ne ovat kohtuuttoman vaikeasti saavutettavissa. Valtiontilintarkastajien mielestä omaishoitajien saama tuki ei ole riittävä. Yhteiskunnan tulisi huolehtia vastuullisesti omaishoitajan jaksamisesta, ja omaishoitajan tulee saada riittävä taloudellinen korvaus sekä hoidon kannalta tarvittavat tukipalvelut, laitteet ja välineet. Valtiontilintarkastajat eivät myöskään pidä tarkoituksenmukaisena, että pelkästään rahapalkkiona annetusta omaishoidon tuesta peritään asiakasmaksu.

Nykytilanne ja siihen liittyvät epäkohdat. Suomessa arvioidaan olevan noin 300 000 omaishoitajaa, joista vajaat 10 prosenttia saa kunnallista omaishoidon tukea. Omaishoidon piirissä olevista hoidettavista noin kaksi kolmannesta on yli 65-vuotiaita. Omaishoito on siten pääasiassa vanhusten kotihoitoa, mutta myös vammaisia ja pitkäaikaissairaita hoidetaan omaisten toimesta kotona.

Eduskunta on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota omaishoitoon liittyviin epäkohtiin ja kehittämistarpeisiin, mutta omaishoitoon liittyy edelleen useita ongelmia. Eräs keskeinen epäkohta on omaishoitajien erilainen kohtelu eri paikkakunnilla. Koska tuki on harkinnanvarainen ja määrärahasidonnainen sosiaalipalvelu, kunnilla on mahdollisuus päättää tuesta ja sen laajuudesta. Saadun selvityksen mukaan jo nyt on olemassa kuntia, joissa ei ole minkäänlaista omaishoidon tukea. Tuki saatetaan myös kohdistaa vain kaikkein vaikeimmin hoidettaviin, ja tuki saattaa loppua kesken vuotta kunnan määrärahojen loppuessa. Saadun selvityksen mukaan varallisuuteen saatetaan kiinnittää huomiota, vaikka varallisuusharkinta ei liity omaishoidon tuen myöntämiseen. Hoitajien palkkioissa on myös huomattavia kuntakohtaisia eroja, ja omaishoitajien vapaapäiväjärjestelyt toimivat käytännössä heikosti. Omaishoitajien koulutukseen, työnohjaukseen ja muuhun tukemiseen panostetaan varsin vähän. Myös verotusta on pidetty kohtuuttoman ankarana erityisesti silloin, kun hoitaja saa muuta palkka- ja eläketuloa, jol-

loin maksettava palkkio katsotaan sivutuloksi. Omaishoitajalla ei ole oikeutta verottomaan kulkorvaukseen, vaikka hoito aiheuttaisikin kuluja. Omaishoidon tuesta ei useinkaan tiedoteta riittävästi, mistä johtuen tuen saanti on joissakin kunnissa sattumanvaraista.

Lain tarkoituksena on, että kunnan palvelut toimivat omaishoidon tukena ja että ne liitetään kaikkiin vaativimpiin omaishoitotilanteisiin. Käytännössä talouksiin, joissa on omaishoitaja, ei juurikaan kohdennu kunnan palveluja mahdollista kuljetuspalvelua lukuun ottamatta. Myös palvelumaksukäytäntö on kirjava. Etenkin asiakasmaksun perimistä pelkästään rahapalkkiona annetusta omaishoidon tuesta pidetään epäoikeudenmukaisena. Tämä suhteellisen uusi käytäntö perustuu korkeimman hallinto-oikeuden 1.9.2000 antamaan päätökseen, jonka mukaan kunnalla oli oikeus periä omaishoidon tuen saajalta asiakasmaksu myös sellaisesta omaishoidon tuesta, joka oli käsittänyt pelkästään omaishoitajalle maksettavan hoitopalkkion.

Arvioiden mukaan n. 10 000 omaishoidossa olevaa henkilöä olisi laitoshoidossa ilman omaishoitajajärjestelmää. Tästä aiheutuvaksi säästökseksi on vuoden 1999 kustannustasossa arvioitu n. 250 miljoonaa euroa. Vuonna 2000 hoitosopimusten piiriin kuuluville omaishoitajille maksettiin hoitopalkkioita n. 50 miljoonaa euroa. Luvut eivät osoita koko omaishoidon kustannus- tai säästövaikutusta, mutta omaishoidon tuoma hyöty kunnallistaloudelle on joka tapauksessa huomattava kuluihin verrattuna.

Keskeiset kehittämistarpeet. Omaishoidolla on tärkeä merkitys julkisia palveluja ja erityisesti laitoshoidoa korvaavana sekä täydentävänä toimintana. Omaishoito säästää yhteiskunnan kustannuksia, ja se on myös laitoshoidoa inhimillisempi hoitomuoto. Tulevaisuus ei tuo helpotusta vanhusten ja vammaisten hoitotilanteeseen, vaan omaishoidon asema korostuu edelleen väestön ikääntyessä ja yhteiskunnan kustannusten kasvaessa. Omaishoidon tulisi olla tasavertainen kotihoidon muoto, ja sen kehittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota myös valtakunnallisesti.

Valtiovarainvaliokunnan mielestä omaishoitajan jaksamista on parannettava siten, että hoitajalla on realistiset mahdollisuudet lakisääteisten vapaapäivien pitämiseen. Käytännössä omaishoitajat jättävät usein vapaapäivänsä käyttämättä, jos sijaishoito ei järjesty eikä hoidettavaa haluta siirtää laitoshoitoon vapaapäivien ajaksi. Myös maksun periminen tilapäishoidosta vähentää mahdollisuuksia ja halukkuutta vapaapäivien viettoon. Valiokunta pitää tärkeänä, että vapaapäiväjärjestelmää kehitetään siten, että hoitajilla on todelliset mahdollisuudet käyttää vapaapäivänsä ja että tähän varataan myös riittävät resurssit. Sijaishoidon maksuttomuus parantaisi huomattavasti hoitajan mahdollisuuksia vapaapäivien käyttämiseen. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön StVM 26/2001 vp, joka liittyy omaishoitajan lakisääteisten vapaapäivien lisäämistä koskeneeseen lainmuutokseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että vapaapäiväoikeuksien laajentamista ei saa toteuttaa supistamalla omaishoidon laajuutta tai huonontamalla maksettavan tuen tasoa.

Toinen keskeinen omaishoitoon liittyvä epäkohta on palvelumaksujärjestelmän kuntakohtainen erilaisuus sekä se, että maksut ovat usein niin korkeita, ettei hoitajalla ja hoidettavalla ole taloudellisia mahdollisuuksia ottaa palveluja vastaan. Valiokunta katsoo, että maksujen tason ja hoidon laadun välisen suhteen on oltava oikeudenmukainen ja kohtuullinen ja että maksupolitiikassa tehtävien ratkaisujen tulee omalta osaltaan tukea avohoitoa. Kuten valtioneuvoston tarkastajat ovat katsoneet, asiakasmaksun periminen pelkästään rahapalkkiona annetusta kotihoitosta ei ole tarkoituksenmukaista.

Omaishoidon asemaa kuntien palvelujärjestelmässä on vahvistettava nykyisestä, ja sen tulisi olla osa kotihoidon palvelukokonaisuutta, johon kuuluvat lisäksi muut kotiin annettavat palvelut. Omaishoidon aseman vahvistaminen edellyttää omaishoidon rahoituspohjan vahvistamista. Tuki ei saisi jatkossa olla enää sidoksissa siihen, missä kunnassa hoitaja ja hoidettava asuvat ja mikä on kunnan taloudellinen tilanne. Myös

hoitopalkkiot tulisi määritellä selkeämmin ja ottaa huomioon hoidon vaativuus ja sitovuus.

Omaishoitajat ovat työssään varsin yksinäisiä, työ on sitovaa, ja hoitajat itsekin ovat usein iäkkäitä ja väsyneitä. Tutkimusten mukaan omaishoitajat kaipaavatkin nykyistä enemmän tukea hoitotyölleen. Valiokunnan mielestä omaishoitajien tukipalvelujen järjestämiseen tulee jatkossa kiinnittää huomattavasti nykyistä enemmän huomiota ja erityistä huomiota tulisi kiinnittää iäkkäiden hoitajien jaksamiseen ja tukemiseen. Kuntien tulisi kehittää omaishoitoa myös yhdessä omaisten ja järjestöjen kanssa. Omaishoitajat ja Läheiset ry on valtakunnallinen yhdistys, joka huolehtii mm. tiedotuksesta ja tukipalveluiden järjestämisestä. Perusvastuu palveluiden järjestämisestä on kunnilla, mutta kunnat voisivat tehdä nykyistä laajempaa yhteistyötä Omaishoitajat ja Läheiset ry:n ja sen alueyhdistysten kanssa ja ne voisivat huolehtia esim. omaishoitajien tukipalvelujen järjestämisestä.

Omaishoidon kehittämiseen tulee kaiken kaikkiaan suhtautua huomattavasti nykyistä määrätietoisemmin ja selvittää perusteellisesti mm. lainsäädännön toimivuus, sosiaali- ja terveydenhuollon välinen yhteistyö kotihoidossa sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin antaman kotihoidon yhteensovitus. Omaishoidon kehittämisen tehostamiseksi valiokunta katsoo, että kuntien kanssa olisi tarkoituksenmukaista järjestää vapaaehtoisuuteen perustuva alueellinen kokeilu. Kokeilussa määriteltäisiin mm. omaishoidon myöntämisperusteet, hoidon laatukriteerit sekä osallistumiskriteerit. Kokeilun perusteella voitaisiin arvioida kuntakohtaisesti kokeilun taloudellisia vaikutuksia julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Alueelliset työttömyyserot

Valtioneuvoston tarkastajat toteavat, että huolimatta viime vuosien myönteisestä työllisyyskehityksestä ovat työllisyyden ja työttömyyden alueelliset erot kasvaneet. Ensisijaisesti infomaatioteknologiaan, elektroniikka- ja metalliteollisuuteen ja liike-elämän palvelukseen perustunut tuotan-

non kasvu ja työllisyyden paraneminen ovat pääsääntöisesti keskittyneet Etelä- ja Länsi-Suomen kaupunkikeskuksiin sekä Oulun seudulle. Kasvun perustana olevilla toimialoilla työvoiman kysyntä on kohdentunut erityisesti nuoriin ikäluokkiin.

Alueiden väliset suhteelliset erot työttömyydessä tasoittuivat 1990-luvun alun laman seurauksena. Laman jälkeisenä nousukautena alueiden väliset absoluuttiset työttömyyserot ovat kasvaneet. Valiokunnan mielestä on huomionarvoista, että tämä kehitys on tapahtunut samaan aikaan, kun työllisyystilanne yleisesti on parantunut. Yksi edellä todettuun kehitykseen vaikuttanut tekijä on ollut se, että laman jälkeinen muuttoliike on ollut voimakkaampi kuin odotettiin. Myös kertomuksessa on todettu, että työvoiman tarjonnan alueelliset muutokset ovat yhteydessä voimistuneeseen maan sisäiseen muuttoliikkeeseen.

Kertomuksesta käy myös ilmi, että vuosina 1995—2000 työllisyyden kasvu keskittyi eteläiseen Suomeen. Kaikkein huonointa työllisyyskehitys oli Kainuussa.

Tarkastelun painopiste on kertomuksessa luonnollisesti vuodessa 2000. Saadun selvityksen mukaan tilanne on muuttunut erityisesti alkuvuodesta 2001. Useilla alueilla työttömyys lähti uuteen kasvuun. Osittain tämä johtuu siitä, että näille alueille muutti työttömiä. Toimialoista erityisesti rakennusalan ja tietotekniikka-alan työllisyyskehitys heikkeni. Samalla työttömyyden luonne on muuttunut. Rakenteellinen työttömyys on edelleen huomattavan suuri. Valtiovarainministeriön uusimmassa suhdannekatsauksessa työttömyyden keston ennustetaan pitenevän ja alueellisten työttömyyserojen kasvavan.

Kertomuksessa on analysoitu alueellisiin eroihin vaikuttavia tekijöitä. Työvoiman tarjonnan kasvulla ja työttömyyden vähenemisellä todetaan olevan positiivinen yhteys silloin, kun työvoiman kysyntä on voimakasta. Työmarkkinoiden tehokkuus lisääntyy niillä alueilla, joilla on paljon työntekijöitä ja paljon työpaikkoja. Näillä alueilla työn tarjoajat ja tekijät kohtaavat tehokkaammin kuin muilla alueilla. Talouskas-

vun työllistävyys on ollut voimakkaampaa Etelä-Suomessa kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa, koska Etelä-Suomessa on palveluvaltaisempi tuotantorakenne. Tuotantorakenne on kiistatta vaikuttanut alueellisten erojen kehittymiseen. Alueet, joilla sijaitsee keskimääräisesti enemmän huipputeknologiayrityksiä, kehittyvät nopeammin. Samalla uudet työpaikat keskittyvät entistä selvemmin muutamiin kaupunkeihin, kertomuksessa todetaan.

Valiokunta katsoo, että pyrittäessä tasoittamaan alueellisia työttömyyseroja on käytettävä laajaa keinovalikoimaa. Kertomuksessa on keskitytty lähinnä työvoimahallinnon käytettävissä oleviin keinoihin. Valtiovarainvaliokunta on jo aiemmin (VaVM 5/2001 vp) kiinnittänyt huomiota yhteen keskeiseen välineeseen, tukityöllistämiseen. Tätä tulee helpottaa tarvittaessa budjettiteknisillä ratkaisuilla. Myös valtiontilintarkastajat ovat valtiovarainvaliokunnan aiempien kannanottojen mukaisesti pitäneet tärkeänä selvitystyön tekemistä työllisyysmäärärahojen kokoamisesta yhdelle momentille.

Kertomuksessa kiinnitetään huomiota myös työvoimapoliittisten toimien vaikutusten arviointiin. Tehtyjen selvitysten perusteella valiokunta pitää selvänä, että toimenpiteiden hyöty ylittää niiden haitat. Hyödyt tulevat esimerkiksi työttömyysturvamenojen säästöinä ja lisääntyvinä verotuloina. Saadun arvion mukaan nämä vähentävät yhteiskunnan nettokustannukset noin kolmannekseen bruttomenoista. Henkilötasolla nämä toimet saattavat monissa tapauksissa estää pysyvän syrjäytymisen ja ennenaikaisen eläköitymisen, millä on myös sosiaalisia vaikutuksia.

Alueellisia eroja tasoittavana aluepolitiikalla on tulevaisuudessakin merkitystä, vaikka valtiontilintarkastajat toteavatkin perinteisen aluepolitiikan menettäneen merkitystään. Esimerkiksi alueellisella kuljetustuella on myös jatkossa merkitystä yrityksille. Yritysten sijainninhajauksessa tulee käyttää myös muita kuin työhallinnon keinoja. Aiheellisesti on kiinnitetty huomiota myös työvoimareservien hyödyntämiseen tilanteessa, jossa suuret ikäluokat poistuvat työmarkkinoilta. Kuten valtiontilintarkastajat toteaa-

vat, keskeistä tällöin on työttömän työvoiman ammattitaidon ja vapautuvien työpaikkojen ammattitaitovaatimusten alueellinen yhteensovittaminen.

Rakenteellisen työttömyyden aiheuttama ongelma samoin kuin työttömyyden alueellinen eriytyminen korostavat jatkossa eri sektoreiden yhteistoimintaa. Finanssipolitiikalla, veropolitiikalla ja tässä mietinnössä toisaalla käsitellyillä yrittäjyyden edellytyksiin vaikuttavilla toimenpiteillä tulee työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ohella vaikuttaa jatkossa siihen, että alueelliset erityispiirteet voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon.

Asuntomarkkinoiden kehitys erityisesti kasvukeskuksissa

Valtiontilintarkastajat katsovat, että asuntomarkkinoiden epätasapaino pahenee edelleen. Erityisesti kasvukeskuksissa vuokra-asuntojen ja kohtuuhintaisten omistusasuntojen tarjonta on kysyntään nähden jatkuvasti liian pieni. Myös asunnottomien määrä on pysynyt korkeana. Valtiontilintarkastajien mielestä on tärkeää varmistaa kohtuuhintaisten vuokra-asuntokannan riittävyys ja vuokra-asuntomarkkinoiden toimivuus säilyttämällä arava- ja korkotukijärjestelmä käyttökelpoisena vaihtoehtona vuokra-asuntotarjonnan lisäämisessä. Tilintarkastajat korostavat kaavoituspolitiikan tärkeyttä rakennusoikeuden reaalihintaa ja asumiskustannusten alentamisessa. Pääkaupunkiseudun kannalta on välttämätöntä löytää ratkaisuja, jotka edistävät nopeasti riittävän asuntotuotannon käynnistämistä. Myös maan eri osien nykyistä tasapainoisempaan kehittämiseen tulisi suunnata erityisiä toimenpiteitä. Pääkaupunkiseudulle suunnatun kunnallistekniikka-avustuksen suhteen tilintarkastajat edellyttävät laajempaa periaatekeskustelua uuden avustusmuodon tarkoituksenmukaisuudesta ja oikea-aikaisuudesta suhteessa vireillä oleviin aluepoliittisiin kehittämistoimiin. Tilintarkastajat kiinnittävät huomiota myös asuinrakennusten peruskorjaustoiminnan lainsäätämiseen osoitettujen määrärahojen supistumiseen sekä lähiöiden kehittämisen tehostamiseen.

Myös vanhusten ja ikääntyvän väestön asuntokysymykset tulisi ottaa huomioon asuntorakentamiseen liittyvissä ratkaisuissa.

Kertomuksen arviointi. Valtiontilintarkastajien kertomuksessa esille nostetut asuntopolitiikan ongelmat ja epäkohdat ovat pääasiassa samoja, joihin valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota käsitellessään kuluvaan vuoden talousarviota (VaVM 37/2001 vp). Valtiontilintarkastajien käsitykset asuntomarkkinoiden epäkohdista kuvaavat hyvin vuoden 2000 tilannetta. Asuntomarkkinoiden epätasapaino jatkuu edelleen, ja kasvukeskusten väestönkehitys on jatkunut edellisten vuosien kaltaisena. Tilastokeskuksen uuden väestöennusteen mukaan kehitys jatkuu vastaavanlaisena myös tulevaisuudessa. Vuoteen 2010 mennessä pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien väkiluvun arvioidaan kasvavan noin 117 000 asukkaalla, mistä luonnollisen väestön lisäyksen osuus on 37 prosenttia. Myös asuntokuntien keskikoon pienentyminen ja siitä johtuva asuntokuntien määrän kasvu pahentaa asuntopulaa. Vanhusten määrä kasvaa voimakkaasti ja vuoteen 2030 mennessä yli 65-vuotiaiden määrän arvioidaan lisääntyvän noin 600 000 hengellä. Omistusasuntomarkkinoilla hinnat ovat pysyneet vakaina vuonna 2001, mutta vuokrien nousu on jatkunut edelleen voimakkaana. Asuntotuotanto aleni jonkin verran vuonna 2001 ja asuntojen aloitukset jäivät alle 30 000 asunnon. Vuonna 2002 asuntotuotannon arvioidaan pysyvän viime vuoden tasolla.

Valtiontilintarkastajat toteavat, että pääkaupunkiseudulle on välttämätöntä löytää ratkaisuja, jotka edistävät nopeasti riittävän asuntotuotannon käynnistämistä. Toisaalta tilintarkastajat edellyttävät laajempaa periaatekeskustelua pääkaupunkiseudun kunnallistekniikka-avustuksen tarkoituksenmukaisuudesta ja oikea-aikaisuudesta suhteessa vireillä oleviin aluepoliittisiin kehittämistoimiin. Valtiontilintarkastajat edellyttävät myös keskustelua valtion toimista maan muissa kasvukeskuksissa alueiden ja asuntorakentamisen tasapainoiseksi kehittämiseksi.

Hallitus hyväksyi kesäkuussa 2000 asuntopolitiittisen strategian, johon sisältyi 13 konkreet-

tista kehittämishanketta. Valtakunnallisen strategian eräs tärkeimpiä johtopäätöksiä on se, että asunto-ongelmien luonne ja syvyys vaihtelevat suuresti maan eri osissa. Siksi tarvitaan myös valtakunnallisesti nykyistä enemmän alueellisten, seudullisten ja kuntakohtaisten tarpeiden mukaan suuntautuvaa asuntopolitiikkaa.

Hankekohtainen kunnallistekniikka-avustus perustuu valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien välillä neuvoteltuun yhteistoiminta-asiakirjaan. Tuen tarkoituksena on käynnistää tai aikaistaa sellaisten uusien asuntoalueiden toteuttamista, joiden liikkeelle lähtö tai rakentaminen olisi muuten vaarassa siirtyä myöhemmäksi tai jäädä kokonaan toteuttamatta. Avustus on tarkoitettu ns. kynnysinvestointien rakentamiseen, ja kysymykseen voivat tulla esim. vesi- ja viemärihuollon järjestämiseen liittyvät kustannukset. Järjestelmä on tarkoitettu olemaan voimassa vuosina 2002—2005.

Eduskunta on valtion vuoden 2002 talousarviota käsitellessään hyväksynyt pääkaupunkiseudun kunnallistekniikka-avustuksen. Valtiovarainvaliokunta toteaa talousarviomietinnössään, että kunnallistekniikka-avustus on periaatteellisesti tärkeä ja tarkoituksenmukainen keino käynnistää vaikeimmasta asuntopulasta kärsivän alueen asuntotuotantoa sekä edesauttaa aluerakenteen tarkoituksenmukaista kehittymistä. Näin aluerakennetta voidaan myös ohjata joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvaksi, mikä on välttämätöntä myös kansallisen ilmastostrategian tavoitteiden toteuttamiseksi. Valtakunnallinen strategiatyö on aktivoanut myös eräiden muiden kuntien ja alueiden aloitteellisuutta asuntopolitiikassa. Valtio on käynnistänyt aluekeskusohjelmia sekä aloittanut yhteistoimintaprosessin myös eräiden muiden kasvukeskusalueiden kuntien kanssa. Prosessin tarkoituksena on edistää erityisesti seudullista yhteistyötä asuntopolitiikassa. Valtiovarainvaliokunta totesi talousarviomietinnössään, että valtion tukitoimenpiteet tulee ulottaa myös näille alueille, mikäli yhteistoiminta-asiakirjan kaltaista sitoutumista alueiden kehittämiseen tapahtuu myös muissa kasvu- ja aluekeskuksissa.

Eduskunta kiinnitti talousarviota käsitellessään huomiota myös aravalainojen lainaehdojen

epäkohtiin ja edellytti lainaehdojen uudistamista mm. niin, että asukkaiden maksukyky otetaan nykyistä paremmin huomioon. Hallitus on sittemmin päättänyt alentaa uusien aravavuokralainojen reaalikorkoa 3,7 prosentista 2,95 prosenttiin. Myös lainojen lyhennykset alkavat aiempaa aikaisemmin. Tehdyt muutokset parantavat uusien lainojen lainaehdoja, mutta vain hieman, eikä niillä ole vaikutusta vuokratasoon. Myös vanhassa aravalainakannassa alennetaan joitakin yksittäisiä korkeimpia korkoja. Hallituksen tekemät ratkaisut eivät kuitenkaan paranna kaikilta osin vanhojen lainojen lainaehdoja eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Eduskunta on myös kiinnittänyt huomiota vanhusten asuntokysymyksiin ja korottanut kulu- van vuoden talousarviossa korjausavustuksiin tarkoitettua myöntämisvaltuutta, jota käytetään mm. ikääntyvän väestön asuinolojen parantamiseen. Eduskunta on myös edellyttänyt, että korjausavustuksiin tarkoitettua myöntämisvaltuutta on jatkossa korotettava ja otettava lisäksi huomioon energiataloudellisten avustusten tarve myös ilmastopolitiikan kannalta. Vuoden 2002 talousarviossa lisättiin myös toimenpiteitä asunnottomuuden vähentämiseksi. Asunnottomille ja pakolaisille tarkoitettujen asuntojen rakentamiseen osoitettavan omapääoma-avustuksen määrää korotettiin aiemmasta ja avustusta ryhdyttiin osoittamaan myös asuntojen hankintaan.

Ympäristöministeriö asetti 20.9.2000 toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kaavan toteuttamisvastuiden ja yhdyskuntarakentamisen rahoitusjärjestelmien kehittämiseksi. Nykyistä kaavan toteuttamiskustannusten jakotapaa, jossa kuntalaiset maksavat ja maanomistajat hyötyvät, ei ole pidetty yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisena. Tavoitteena oli luoda kunnille nykyistä paremmat edellytykset ylläpitää kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja muun rakentamisen turvaamiseksi riittävää tonttitarjontaa ilman, että kaavojen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat sille esteenä. Toimikunta ehdottaa 6.3.2002 valmistuneessa mietinnössään mm. järjestelmää, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osaltaan osallistuvat kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin.

Muita huomioita

Käsitellessään valtiontilintarkastajain kertomusta vuodelta 2000 valiokunta on edellä käsiteltyjen kysymysten lisäksi todennut valtiontilintarkastajien ottaneen esille lukuisia muitakin asioita, jotka vaativat hallitukselta jatkotoimenpiteitä. Näistä valiokunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota seuraaviin asioihin:

- hovioikeuksien toiminta
- valtion henkilöstö ja valtiotyönantajan kilpailukyky
- valtionyhtiöiden omistajaohjauksen vaihtoehdot
- opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä
- yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon julkinen rahoitus ja rahoituksellisessa vuorovaikutussuhteessa esiintyvät ongelmat.

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, kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta päättää lähettää tämän kertomuksen siihen liittyvine muistutuksineen ja ehdotuksineen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin valiokunnan mietinnössä esille ottamat asiat antavat aihetta, sekä

kehottaa hallitusta sisällyttämään vuodelta 2001 annettavaan hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta kertomuksen näistä toimenpiteistä.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Matti Saarinen /sd (osittain)
vpj.	Kari Rajamäki /sd (osittain)	Anni Sinnemäki /vihr
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Sakari Smeds /kd (osittain)
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Irja Tulonen /kok (osittain)
	Matti Huutola /vas (osittain)	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Timo Ihamäki /kok (osittain)	Kari Uotila /vas (osittain)
	Seppo Kääriäinen /kesk (osittain)	vjäs. Ulla Juurola /sd
	Reijo Laitinen /sd	Kari Kantalainen /kok
	Markku Laukkanen /kesk (osittain)	Riitta Korhonen /kok (osittain)
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	Mikko Kuoppa /vas
	Tuija Nurmi /kok (osittain)	Hannes Manninen /kesk (osittain)
	Mauri Pekkarinen /kesk	Jussi Ranta /sd (osittain)
	Virpa Puisto /sd (osittain)	Anu Vehviläinen /kesk.
	Ola Rosendahl /r (osittain)	

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja
valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.