

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2001 vp

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1999

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1999

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2000 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1999 (K 10/2000 vp). Valtiontilintarkastajain kertomuksen vuodelta 1999 (K 13/2000 vp) eduskunta on lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan käsiteltäväksi 29 päivänä marraskuuta 2000.

Valtiovarainvaliokunta on laatinut yllä mainituista kertomuksista yhteisen mietinnön.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa ja maatalousjaostossa.

Asiantuntijat

Valtiovarainvaliokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- puheenjohtaja Lauri Metsämäki ja varapuheenjohtaja Oiva Savela, Valtiontilintarkastajat
- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, valtiontilintarkastajain kanslia
- finanssineuvos Immo Pohjola, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Helena Serén ja kalastusneuvos Kari Airaksinen, maa- ja metsätalousministeriö

- talousjohtaja Marja Heikkinen-Jarnola, liikenne- ja viestintäministeriö
- apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen ja finanssisihteeri Tiina Heino, sosiaali- ja terveysministeriö.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä, tarkastusneuvos Asko Valkosalo, ylitarkastaja Nora Grönholm, ylitarkastaja Kari Kauppinen ja ylitarkastaja Seppo Niemi, valtiontilintarkastajain kanslia
- ylijohtaja Markku Salminen, lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist ja hallitusneuvos Raija Merikalla, oikeusministeriö
- finanssineuvos Helena Tarkka ja neuvotteleva virkamies Jorma Tuukkanen, valtiovarainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen ja johtaja Markku Mattila, opetusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Marjatta Blanco Sequeiros, kehitysjohtaja Klaus Halla, hallitusneuvos Marja-Liisa Partanen ja apulaisosastopäällikkö Rolf Myhrman, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Timo Jokiperä, työministeriö
- ylijohtaja, LKT Mauno Konttinen, tutkimuspäällikkö, dosentti Pekka Rissanen ja tutkimuspäällikkö Marja Vaarama, Stakes
- tutkimuspäällikkö Pekka Parkkinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

- hallintoylilääkäri Martti Kekomäki, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- sairaanhoitopiirin johtaja Juhani Punkari ja johtajaylilääkäri Timo Keistinen, Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- työllisyysasiain päällikkö Matti Peltola, Pirkanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus
- sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Jouko Hulkko, Väestöliitto.

Maatalousjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Asko Valkosalo, valtiontilintarkastajain kanslia
- Luomustrategiatyöryhmän puheenjohtaja, osastopäällikkö Ilkka Ruska ja ylitarkastaja Tero Tolonen, maa- ja metsätalousministeriö
- toiminnanjohtaja Marja-Riitta Kottila, Finfood LUOMU
- puheenjohtaja Esa Partanen, Luomuliitto.

Lisäksi maatalousjaosto on saanut kirjallisen lausunnon Suomen Kuluttajaliitolta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1999

Terveyspalvelujen ohjausjärjestelmä

Aiemmin valtio käytti ohjauskeinoinaan normiohjausta ja resurssiohjausta. Näiden lisäksi kunnan palvelutuotantoa ohjattiin suunnitelmilla. Kaikki 1990-luvulla tapahtuneet uudistukset siirsivät johdonmukaisesti painopistettä normi- ja resurssiohjauksesta informaatio-ohjauksen suuntaan. Informaatio-ohjaukseen liittyy läheisesti asiakasohjaus, eli asiakkaiden tarpeen tulisi olla palvelujen järjestämisen lähtökohtana.

Valtiontilintarkastajat tarkastelivat valtion ja kuntien välistä ohjausmekanismia yleisemmällä tasolla kertomuksessaan vuodelta 1998, jolloin myös valtiovarainvaliokunta otti siihen kantaa mietinnössään VaVM 6/2000 vp. Kertomuksessa vuodelta 1999 keskitytään tarkastelemaan valtion ja kunnan keskinäisiä suhteita terveydenhuollon rahoituksessa ja sitä kautta terveydenhuollon ohjausjärjestelmän toimivuutta.

Rahoitus. Päärahoitusvastuu terveydenhuollossa siirtyi 1990-luvulla yhä enemmän valtiolta kunnille, mikä suunta on jatkunut edelleen. Vuonna 1999 Suomessa käytettiin terveydenhuoltoon 49,2 miljardia markkaa, mikä oli 6,8 prosenttia bruttokansantuotteesta (EU-maiden keskiarvo 8 prosenttia). Julkisen rahoituksen osuus tästä oli 76 prosenttia eli 37,2 miljardia markkaa. Ennen 1990-lukua ja lama-aikaa tämä

terveydenhuoltomenojen osuus BKT:sta oli 7,4 prosenttia (v. 1989) ja julkisen rahoituksen osuus näistä menoista pitkään 80 prosenttia.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon reaali-menot olivat 1990-luvun päättyessä jokseenkin samansuuruiset kuin ennen lamaa. Julkisen talouden tiukoista menokehyksistä huolimatta kunnille annettiin uusia lakisääteisiä tehtäviä ja laajennettiin kansalaisten subjektiivisia oikeuksia palveluihin. Seurauksena oli voimavarojen uudelleenkohdentaminen palvelujärjestelmän sisällä.

Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa on todettu, että kunnallisten peruspalvelujen laatu ja saatavuus turvataan maan kaikissa osissa. Valiokunta toteaa, että terveydenhuollonkin osalta palvelujen saatavuus ja laatu kytkeytyvät ennen muuta kuntien taloudellisiin ja henkilöstövoimavaroihin. Tämän vuoksi kuntien valtionosuusjärjestelmän tulevilla tarkistamisella ja kuntien peruspalvelujen rahoitusjärjestelmän uudistamisella tulee monien kuntien osalta olemaan ratkaiseva merkitys.

Kotitalouksien suhteellinen omarahoitusosuus terveydenhuollossa on edelleen kasvanut. Kun vuonna 1990 käyttäjien rahoitusosuus oli 15,6 prosenttia, se on tällä hetkellä noin 20 prosenttia. Yksityinen vakuutus, työnantajat ja avustuskassat rahoittavat menoista yhteensä noin neljä prosenttia. Valiokunta toteaa, että kotitalouksien omarahoitusosuuden kasvu on omiaan luomaan sosiaaliryhmien välistä eriarvoisuutta ja uhkaa rajoittaa vähävaraisten palve-

lujen käyttöä sekä lääke- ja apuvälinehankintoja. Valiokunnan mielestä tämä on tärkeää huomata sen ohella, että Kelan ja Raha-automaattiyhdistyksen suhteelliset rahoitusosuudet ovat kasvaneet seurannaisilmiöineen.

Valtiontilintarkastajien mielestä kuntien taloudelliset toimintaedellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon alalla ovat samankaltaistuneet 1990-luvulla ja parantaneet siltä osin edellytyksiä tuottaa tasavertaisia terveyspalveluita maan eri alueilla. Kertomuksessa todetaan, että nykyinen valtionosuusjärjestelmä tasaa varsin tehokkaasti kuntien tulopohjien eroja myös alueellisesti. Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Kelan sairausvakuutuskorvausten suhteellinen osuus kasvoi hiljalleen 1990-luvulla ja on jo 15 prosenttia. Sairausvakuutuskorvaukset kohdentuvat eri sosiaaliryhmiin eri tavoin ja ovat siten omiaan lisäämään eriarvoisuutta palvelujen käyttömahdollisuuksissa. Edellä todettua kotitalouksien omavastuuosuutta on osaltaan kasvattanut kiristynyt lääkekorvauskäytäntö. Sairausvakuutusjärjestelmä aiheuttaa myös alueellista eriarvoisuutta; korvattavien palveluiden saatavuus keskittyy suuriin asutuskeskuksiin.

Terveyspalvelujen ohjausjärjestelmää kehitettäessä tulisi ottaa huomioon myös erilaiset kannustinvaikutukset. Edellä todetut sairausvakuutuskorvaukset pohjaavat palvelutuottajien tarjontaan ja saattavat pahimmillaan aiheuttaa myös vääränlaisia kannusteita. Raha-automaattiyhdistyksen avustusten merkitys investointien ohjaajana on otettu huomioon myös valtiontilintarkastajain kertomuksessa. Terveyspalvelujen rahoitus kokonaisuudessaan ohjaa järjestelmää voimakkaasti.

Uudet ohjausvälineet. Informaatio-ohjaukseen kuuluvat keinoina tiedonhankinta, koulutus, tiedottaminen ja palautekäytäntö. Saadun selvityksen mukaan 1990-luvulla toteutetut uudistukset heikensivät myös informaatio-ohjauksen välineitä. Entisillä palvelurakenne- ja toiminta- sekä voimavaramittareilla ei enää saada kuvaa tilanteesta kunnissa ja osaa entisistä seurantamekanismeista on huomattavasti muutettu tai ne on

kokonaan lopetettu valtakunnallisella tasolla. Yksittäisten kuntien omat seurantamekanismit eroavat toisistaan usein paljon, eikä seudullistaakaan yhteistarkastelua ole näin ollen helppo toteuttaa, vaikka yhteistyön tarve tunnistettaisiin.

Valtakunnalliseksi ohjausvälineeksi on kehitetty uusi nelivuotinen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintasuunnitelma, jonka ensimmäinen nelivuotiskausi alkoi vasta kertomusvuoden jälkeen. Toisena merkittävänä ohjausvälineenä on saadun selvityksen mukaan käytetty alueiden yhteistoimintaan perustuvaa, sosiaali- ja terveysministeriön tukemaa Terveidenhuolto 2000 -hanketta, joka varsinaisesti alkoi kertomusvuonna. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on pitänyt yllä vuoropuhelua kunnallisten toimijoiden ja päättäjien kanssa tiedonkeruun kehittämisessä ja kunnissa toteutetuissa kehittämishankkeissa. Nämä ovat osaltaan monipuolistaneet ohjauskeinojen valikoimaa.

Yhtenä erillisenä kustannustenhallinnan keinona on yritetty soveltaa ns. sopimusohjausta. Siinä etsitään keinoja määritellä väestön erikoissairaanhoidon palvelutarve jollekin aikavälille ja sopia maksajan eli kunnan ja sairaalan välillä näiden palvelujen tuottamisesta. Sopimisella on tavoiteltu sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon työnjaon selkeyttä että erikoissairaanhoidon kustannusten parempaa ennakoitavuutta.

Valtiovarainvaliokunta totesi jo edellisen vuoden kertomuksesta antamassaan mietinnössä ongelmana olevan vertailukelpoisen tiedon saaminen kansalaisten peruspalveluiden toteutumisesta. Tämän tiedon tuottamiseen luodut seuranta- ja arviointijärjestelmät ovat puutteellisia. Kuntien palvelutason ja -tarpeen indikaattorien puute vaikeuttaa myös rahoitus- ja ohjausjärjestelmien vaikutusten arviointia.

Valiokunta katsoo, että kaiken ohjaustoiminnan tulisi käyntilukujen ja muun teknisen tai taloudellisen tiedon rinnalla kiinnittää huomiota siihen, miten hoidon oletetaan tai todetaan vaikuttavan kohdeväestön terveyteen eli sen henkilökohtaisen selviytymisen tasoon. Tehokas oh-

jausjärjestelmä ottaa siten huomioon myös terveyspalvelujen vaikuttavuuden.

Kuntalaissa lähdetään siitä, että yhteiskunnallisessa tehtävien jaossa kunnalla on edelleen päävastuu myös terveydenhuollon peruspalveluiden saatavuudesta. Aiempaan kantaansa (VaVM 6/2000 vp) viitaten valtiovarainvaliokunta toteaa, että kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaaminen on kuitenkin valtion tehtävä. Terveyspalveluiden seuranta on välttämätöntä sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden, yksilön oikeuksien toteutumisen, kustannusten kohdentamisen että toiminnan ohjaamisen kannalta.

Valiokunta katsoo, että tällä hetkellä kiireellisin kehittämiskohde on avohoidon seurantajärjestelmän luominen. Informaatio-ohjausta on tehostettava antamalla nykyistä enemmän suosituksia ja laatimalla selvityksiä ja tilastoja. Lakien toteutumisen arvoinnissa tarvitaan informaatio-ohjauksen ohella eräissä tapauksissa myös yksilön oikeuksien turvaamisesta lähteviä ohjauskeinoja. Arvioitaessa niin sanottua sopimusohjausta tulee ottaa huomioon paitsi sopimusten vaikutus kuntatalouteen, myös muut käytettävissä olevat kuntatalouden vaikuttamiskeinot. Myös erityislait asettavat velvoitteita potilaan hoidolle. Laatujärjestelmän käyttöä sairaaloissa ja palveluyksiköissä on lisättävä. Tämä edellyttää, kuten valtiontilintarkastajat toteavat, toimivaa neuvottelumekanismia valtion ja kuntien välillä. Sellaiset ohjausmekanismit, jotka eivät pidemmän ajan kuluessa ole osoittautuneet toimiviksi, tulisi valiokunnan mielestä poistaa. Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Momentin 24.99.21 menojen budjetointikäytäntö (Tilapäinen edustus kansainvälisissä neuvotteluissa)

Valtiontilintarkastajat ovat esittäneet kantaan, että presidentin samoin kuin pääministerin menojen maksaminen ulkoasiainministeriön momentilta 24.99.21 tulisi lopettaa ja määrärahat siirtää pääluokkiin 21, Tasavallan presidentti, ja 23, Valtioneuvosto. Valtion talousarvion seurannan ja valvonnan kannalta on valtiontilin-

tarkastajien mielestä perusteltua, että jokaisen hallinnonalan omat menot ovat nähtävissä sen omassa pääluokassa. Valtiontilintarkastajien näkemys lähtee periaatteeltaan ja rakenteeltaan käyttäjäpohjaisesta määrärahojen budjetointitavasta. He ovat nähneet tämän tärkeäksi myös eduskunnan budjettivallan toteutumisen kannalta.

Valtiovarainvaliokunta on ottanut asiaan kantaa vuoden 2000 talousarvioesityksestä joulukuussa 1999 antamassaan mietinnössä (VaVM 33/1999 vp). Hallitus oli esityksessään ehdottanut valtiontilintarkastajien kertomuksessaan tarkoittamaa budjetointitavan muutosta vuoden 2000 talousarvioon. Valtiovarainministeriöltä saamansa selvityksen perusteella valiokunta palautti määrärahojen budjetoinnin vuoden 1999 talousarvion mukaiseksi, mikä tarkoitti niiden maksamista edelleen ulkoasiainministeriön pääluokasta.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että valiokunnan kanta tilapäisestä edustuksesta kansainvälisissä neuvotteluissa aiheutuvien menojen budjetointiin on edelleen sama. Kysymyksessä on koko valtionhallinnon yhteinen määräraha, joka aiheperusteisena — ei käyttäjäpohjaisena — on sijoitettu ulkoasiainministeriön pääluokkaan. Määrärahatarvetta tai niiden käyttäjää kussakin tapauksessa on vaikeaa etukäteen arvioida. Jo pitkään sovellettu budjetointikäytäntö on joustava eikä sille ole oikeudellisesti, hallinnollisesti eikä valtiontaloudellisesti järkevää vaihtoehtoa. Vailla merkitystä ei voine olla sekään, että vastikään voimaan tulleen uuden perustuslain mukaan ulkoisten suhteiden hoitamisessa korostuu eri valtioelinten, erityisesti presidentin ja valtioneuvoston, yhteistyön välttämättömyys.

Vankeinhoidon henkilöstön koulutus

Vankeinhoidossa viime vuosikymmeninä noudatetulla linjalla ja lainsäädäntömuutoksilla päästiin aiempaa pienempään vankilukuun. Esimerkiksi yhdyskuntapalvelulla oli oma osuutensa vankiluvun pienenemiseen. Tänäkin aikana toisaalta elinkautisvankien määrä nousi ja törkeistä huumausainerikoksista tuomittujen mää-

rä kolminkertaistui 1990-luvulla. Huumeiden tuloa myös vankiloiden sisäpuolelle ei kyetty estämään, ja huume- ja rikollisliigojen johtaminen vankiloista käsin yleistyi.

Viime aikoina vankimäärä on kääntynyt voimakkaaseen nousuun. Kuluvan vuoden helmikuussa vankiloissa oli 3 155 vankia, missä kasvua vastaavaan aikaan edellisvuonna oli noin 300. Erityisen voimakkaasti on kasvanut ulkomalaisten vankien määrä, joka on kaksinkertaistunut kolmessa vuodessa.

Vankien määrän lisääntyminen, ongelmien monimuotoistuminen ja vankeinhoidon uudet toimintamuodot ovat lisänneet painetta vankeinhoitoalan koulutuksen kehittämiseen. Kuten valtioneuvoston tarkastajain kertomuksessa on todettu, tärkeä vankeinhoitoalan koulutuksen kehittämisvaatimus liittyy yleisen koulujärjestelmän muuttumiseen.

Valiokunta pitää luonnollisena sitä, että vankeinhoidon perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta kehitetään yleisen ammatillisen koulutuksen kehittämisperiaatteiden mukaisesti. Koulutusjärjestelmää tulee kehittää myös sellaiseksi, että se mahdollistaa yhtäältä kouluttautumisen vankeinhoidon johto- ja esimiestehtäviin. Toisaalta koulutuksessa on painotettava laaja-alaisuutta ja valinnaisuutta yleisen ammatillisen koulutusjärjestelmän periaatteiden mukaisesti.

Oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti

Valtion varoin kustannettua oikeusapua annetaan tällä hetkellä kahden vaihtoehdoisen järjestelmän, yleisen oikeusavun ja maksuttoman oikeudenkäynnin avulla. Yleinen oikeusapu kattaa kaikki oikeudelliset asiat, maksuton oikeudenkäynti vain avustamisen tuomioistuimissa. Molempia järjestelmiä kustannetaan julkisista varoista. Molemmat myös tuottavat pitkälti samat taloudelliset etuudet.

Kuten valtioneuvoston tarkastajat ovat todenneet, päällekkäisyyksien johdosta oikeusapujärjestelmästä on muodostunut sekava ja monimutkainen. Eduskunnassa aiemmin otettujen kantojen mukaisesti valtioneuvoston tarkastajat ovat päätyneet

esittämään, että kahdesta erillisestä oikeusapujärjestelmästä tulisi siirtyä yhteen järjestelmään.

Valtiovarainvaliokunta on useassa yhteydessä (mm. VaVM 42/1997 vp ja VaVM 33/1999 vp) kiinnittänyt huomiota kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun oikeudenkäynneissä. Samoin valiokunta on todennut maksuttoman oikeudenkäynnin kustannusten nousseen vuosi vuodelta. Kun nämä kustannukset vuonna 1995 olivat 98,6 miljoonaa markkaa, ne olivat vuonna 2000 nousseet jo 166,1 miljoonaan markkaan. Korkeiksi nousseet oikeudenkäyntikulut ovat vaarantaneet ns. keskituloisten oikeusturvan toteutumisen. Myöskään vuonna 1998 toteutettu oikeusapujärjestelmän osittainen uudistus ei tuonut tähän helpotusta. Oikeudenkäyntikustannusten nousun johdosta myöskään pieni- ja keskituloisilla ei ole ollut riittäviä taloudellisia mahdollisuuksia viedä asioitaan tuomioistuihin.

Kun valtio on vastannut omavastuusuuden täytyttyä kaikista ylimenevistä kustannuksista, oikeudenkäyntejä on usein perusteettomasti pitkitetty. Valtioneuvoston tarkastajat ovat nähneet omavastuujärjestelmän kehittämisen ratkaisuna, jolla paitsi vahvistettaisiin oikeusavun saajan kustannustietoisuutta myös ehkäistäisiin oikeusapujärjestelmästä aiheutunutta oikeudenkäyntikustannusten kasvua.

Oikeusaputoimistoissa käsiteltyjen asioiden määrä on jonkin verran laskenut oikeusaputoiminnan valtiollistamisen seurauksena. Saatujen tietojen perusteella valiokunta katsoo, että oikeusaputoimistot sinänsä ovat toimineet hyvin.

Oikeusministeriö on katsonut, että viime kädessä julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että uuden perustuslain 21 §:ssä säännelty perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä siltäkin osin kuin on kyse oikeudesta oikeusapuun. Valtiovarainvaliokunta pitää nykyistä oikeusapujärjestelmää varsin toimivana ja edullisena ja kannattaa sen kehittämistä. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että oikeusapupalvelut ovat tarvittaessa valtion varoin sellaistenkin kansalaisten saatavilla, joiden omat resurssit eivät riitä heidän tarvitsemansa oikeusavun järjestämiseen.

Myös valtiovarainvaliokunta pitää tämän oikeuden toteutumista ensiarvoisen tärkeänä ja valtioneuvoston tarkastajain tavoin kiirehtii oikeusapujärjestelmän kokonaisuudistusta.

Kansalaisten luottamus tuomioistuimiin

Kansalaisten tuomioistuinlaitosta kohtaan tunteista luottamuksesta ja epäluottamuksesta on tehty viime aikoina useita tutkimuksia. Kuten valtioneuvoston tarkastajain kertomuksesta käy ilmi, niiden tulokset ovat pitkälti saman suuntaisia. Kaksi kolmasosa kansalaisista pitää tuomioistuinten toimintaa kokonaisuutena ottaen onnistuneena. Kun vastaava luku vielä 1980-luvun puolivälissä oli 80 prosenttia, voidaan luottamuksen tuomioistuimiin kuitenkin todeta laskeeneen merkittävästi. Erityisen huolestuttavaa on kansalaisten vähäinen luottamus yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden toteutumiseen tuomioistuimissa.

Valiokunta pitää merkittävänä, että asiaa pohtineen oikeusministeriön työryhmän työn pohjalta tuomarien kouluttamiseen esitetään perusteellisia uudistuksia. Tuomarikoulutustoimikunta ehdottaa kehitettäväksi tuomarien pätevyysisjärjestelmän, joka sisältäisi ohjattua harjoittelua, työskentelyä ja opintoja. Toimikunta ehdottaa perustettavaksi tuomarikoulutuslautakunnan, joka muun muassa määritteli koulutuksen sisällön ja johtaisi koulutusta. Saadun selvityksen mukaan uusi tuomarikoulutusjärjestelmä voisi käynnistyä vuoden 2003 alussa, jolloin ensimmäiset koulutusohjelman suorittaneet lakimiehet valmistuisivat vuonna 2006. Valiokunta pitää tätä uudistusta merkittävänä, koska Suomessa ei ole ollut useiden muiden maiden käytännöistä poiketen tuomareiden koulutusjärjestelmää. Myös mahdollisuudet ottaa käyttöön ns. sivurekrytoinnit tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta olisi selvitettävä.

Valtioneuvoston tarkastajat ovat katsoneet niin ikään, että kansalaisten tuomioistuinta koskevan tiedon taso tulee lisätä tehostamalla aktiivista tiedotusta. Saadun selvityksen mukaan kuluvan vuoden helmikuussa oikeuslaitos on avanut omat Internet-sivunsa. Näitä sivuja on tar-

koitus jatkossa kehittää edelleen. Sivut on rakennettu tavallisten kansalaisten näkökulmasta mahdollisimman helppokäyttöisiksi.

Valtioneuvosto on myös asettanut oikeusturva-asiain neuvottelukunnan. Neuvottelukunta seuraa oikeusturvan toteutumista ja pyrkii sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Neuvottelukunnan keskeisenä tavoitteena on valiokunnan saaman selvityksen mukaan seurata, toteutuuko oikeusturva niin, että kansalaiset pääsevät käytännössä oikeuksiinsa.

Luomutuotannon kehittäminen

Luonnonmukainen tuotanto lisääntyi nopeasti Suomessa 1990-luvulla. Vuodesta 1994 vuoteen 1999 luonnonmukaisesti viljelty ja siirtymävaiheen peltoala kasvoi viisinkertaiseksi. Kehitykseen vaikutti siirtymävaihetuen käyttöönotto vuonna 1990 ja erityisesti Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995.

Siirtyminen luonnonmukaiseen tuotantoon on kuitenkin valiokunnan saamien viimeaikaisten tietojen mukaan hidastunut. Kun luonnonmukaisessa tuotannossa tai siihen siirtymässä oli kertomusvuonna 1999 Suomen viljelyalasta noin 6,2 prosenttia eli 137 000 hehtaaria, tämä viljelyala oli viime vuonna noin 146 000 hehtaaria eli vain noin 9 000 hehtaaria enemmän kuin edellisenä vuonna. Luomutilojen määrä lisääntyi nettomääräisesti vain muutamilla kymmenillä ollen viime vuoden lopussa noin 5 260.

Eniten luomutiloja ja luonnonmukaisesti viljeltyä alaa kertomusvuonna oli Pohjanmaalla, Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla. Viime vuosina luonnonmukaisesti viljelty ala on lisääntynyt eniten lypsykarjavaltaisilla alueilla, kuten Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Pohjanmaalla.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti vuoden 2000 kesäkuussa laajapohjaisen työryhmän, jonka tehtäväksi tuli valmistella ehdotus luonnonmukaisen elintarviketuotannon kehittämisestä vuosina 2002–2006 (ns. Luomustrategiatyöryhmä). Jo tehdyn perusselvityksen jälkeen työryhmän tulee valmistella luonnonmukaisen elintarviketuotannon kehittämis ehdotus sekä siihen

liittyvät kehittämistavoitteet ja tärkeimmät toimenpiteet tavoitteisiin pääsemiseksi.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan todenneet, että luomutuotteiden kysyntä on voimakkaassa kasvussa niin Suomessa kuin muualakin maailmassa. Kuluttajat pitävät luomutuotteita turvallisina, terveellisinä ja ravitsevinä ja arvostavat niiden positiivisia ympäristövaikutuksia ja vähäistä lisäaineiden määrää. Viimeaikainen keskustelu ruoan turvallisuudesta ja erilaisten eläintautien leviäminen ovat omiaan kasvattamaan luomutuotteiden kysyntää.

Kuten kertomuksessakin on todettu, luomutuotteiden kulutuksen kasvua on rajoittanut niiden heikko saatavuus ja suppea tuotevalikoima. Saadun selvityksen mukaan kuluttajat aikovat silti edelleen lisätä luomutuotteiden käyttöä. Luomubarometrin mukaan noin 70 prosenttia kuluttajista oli halukkaita lisäämään luomutuotteiden käyttöä ainakin jossain määrin. Myös ensimmäiset tutkimustiedot luomutuotteiden myynnin kehityksestä Suomessa osoittavat luomumarkkinoiden kasvavan nopeasti.

Luomutuotteiden markkinointia on edistetty vuodesta 1998 lähtien Finfood LUOMU -hankkeen avulla. Ko. vuonna tukea luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden menekinedistämiseen maksettiin valtion talousarviosta yhteensä 3,63 miljoonaa markkaa. Vuonna 1999 tukea maksettiin 4,3 miljoonaa markkaa ja viime vuonna tarkoitukseen varattiin 4 miljoonan markan suuruinen määräraha. Tästä vuodesta alkaen menekinedistämiseen tarkoitettu tuki on erotettu omaksi momentikseen valtion talousarviossa ja siihen on tälle vuodelle budjetoitu 4 miljoonaa markkaa. Luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden menekinedistämiseen tarkoitettua kansallista tukea rajoittaneeseen komission päätökseen on haettu muutosta. Uuden päätöksen mukaan valtiontuen enimmäismäärä olisi 7 miljoonaa markkaa.

Kuluttajiin suunnattujen markkinointitoimenpiteiden ohella heidän omakohtaiset kokemuksensa lisäävät selvitysten mukaan merkittävästi luomutuotteiden ostohalukkuutta. Kuluttajat toivovat edelleen luomutuotevalikoimien paran-

nusta, selkeämpiä tuoteselosteita sekä parempaa esillepanoa kaupassa.

Valtiovarainvaliokunta pitää luomustrategiaa työtä tärkeänä. Valtiontilintarkastajat ovat todenneet, että valmistelutyön tuloksista hyötyvät aikanaan sekä luomutuottajat että luomutuotteita käyttävät kuluttajat. Valtiovarainvaliokunta korostaa myös elintarviketeollisuuden ja kaupan sitoutumista hankkeeseen.

Saadun selvityksen mukaan kauppa on kasvattanut viime aikoina nopeasti luomutuotevalikoimiaan, mutta kasvu on tapahtunut lisäämällä luomutuotteiden tuontia. Valikoimien kasvu on olennainen osa luomutuotteiden menekin lisäämistä. Kotimaisen valikoiman kasvattamiseksi on kotimaisen teollisuuden tultava jatkossa voimakkaammin mukaan luomustrategian toteuttamiseen. Jotta elintarviketeollisuus voisi olla vakuuttunut laadukkaan raaka-aineen jatkuvasta saatavuudesta, on myös luomutuotannon edellytyksiä parannettava esimerkiksi sopimustuotantoa lisäämällä. Tukiehdot ja rahoitus on saatava sellaisiksi, että ne kannustavat siirtymiseen nykyistä laajemmin luonnonmukaiseen tuotantoon. Valiokunta katsoo, että osana luomustrategiaa tulee selvittää myös mahdollisuudet erikoistua alueellisesti luonnonmukaiseen tuotantoon, mikä voisi olla edullista kuljetusten ja jakelujärjestelmien kehittämisen kannalta.

Väestön ikääntyminen

Suomi on väestön ikärakenteen osalta tällä hetkellä muuta Eurooppaa nuorempi. Kuitenkin jo vuonna 2020 Suomessa ennustetaan olevan nykyisten EU-maiden neljänneksi vanhin väestö. Kuten valtiontilintarkastajain kertomuksestakin käy ilmi, väestön vanheneminen johtuu pääasiassa iäkkäämpien ihmisten odotettavissa olevan eliniän kasvusta.

Huoltosuhde, jolla tarkoitetaan alle 15-vuotiaiden lasten ja yli 65-vuotiaiden eläkeläisten määrän suhdetta työikäisen väestön määrään, pysyy lähellä EU-maiden keskimääräistä tasoa siihen asti kunnes suuret ikäluokat tulevat eläkeikään vuoden 2010 jälkeen. Suomen huoltosuh-

de on OECD-maiden huonoin vuosina 2020—2030.

Elatussuhde kuvaa muun väestön määrän suhdetta työssäkäyvän väestön määrään. Se kertoo, kuinka monen henkilön toimeentulo on riippuvainen yhden työllisen aikaansaamasta tuotoksesta. Tällä hetkellä jokaisella työllisellä on itsensä lisäksi huollettavana 1,2 henkeä. Huonoimmillaan sen ennustetaan nousevan noin 1,4:ään. Valtiontilintarkastajat ovat todenneet, että heikentyvä elatussuhde aiheuttaa suuria paineita toimeentulojärjestelmään, ja katsoneet, että väestön ikääntyminen on koko suomalaisen yhteiskunnan ja erityisesti kuntien suuri haaste jo lähitulevaisuudessa.

Huoltosuhteen ja elatussuhteen heikkenemiseen liittyy useita epävarmoja muuttujia, joita on vaikea arvioida. Väestön kokonaismäärään vaikuttavat edellä todetun ihmisten eliniän kasvun ohella muun muassa mahdolliset muutokset syntyvytyydessä ja siirtolaisuudessa. Elatussuhteen vaikuttaa esimerkiksi se, missä iässä työelämästä poistutaan. Kansantalouden kantokyvyn kannalta epävarmuus liittyy keskeisesti taloudelliseen kasvuun.

Varmana voidaan pitää sitä, että väestön ikärakenne muuttuu tulevaisuudessa kansantaloutta rasittavaan suuntaan. Saadun selvityksen mukaan Suomen kansantalous tuottaa nyt asukasta kohti suunnilleen saman verran reaalityuloja kuin Ruotsin kansantalous. Tulevaisuudessa tuottavuuden ennustetaan nousevan meillä samaa vauhtia kuin muissa rikkaissa maissa, joissa tuottavuus on parantunut parin prosentin vuosivauhdilla. Mikäli eri toimilla ikäryhmittäiset työllisyysasteet palautuvat vuoteen 2030 mennessä yhtä suuriksi kuin ne ovat olleet korkeimmillaan vuosina 1980—2000, Suomessa on tulevan 30 vuoden ajan käytettävissä työllisiä joka vuosi lähes 2,4 miljoonaa henkeä. Edellä todetulla kasvuolellamuksella tämä merkitsisi, että vuonna 2030 olisi käytettävissä asukasta kohti 80 prosenttia enemmän reaalityuloja kuin nykyisin.

Toisaalta on todennäköistä, että väestön ikääntyminen hidastaa tuotannon kasvua. Se lisää myös sosiaali- ja terveydenhuoltomenoja.

On mahdollista, että kansantuotteen kasvuvauhti hidastuu jopa merkittävästi, jos työhönosallistumisaste ei nouse nykyisestään tai työn tuottavuuden kasvu ei nopeudu. Valtiovarainvaliokunta toteaa, että hallitusohjelmaan kirjattu tavoite nostaa efektiivistä eläkeikää 2—3 vuodella on vaativa tavoite. Pitkällä tähtäyksellä tämäkin saattaa osoittautua riittämättömäksi, jos väestön elinikä nousee ennustetulla viidellä vuodella vuoteen 2050 mennessä.

Koko kansantalouden lisäksi väestön ikääntyminen asettaa jatkossa merkittävän haasteen myös kunnille. Kuntakohtaiset erot huoltosuhteissa ovat jo nyt merkittäviä. Viime vuonna huoltosuhte oli edullisimmillaan 41 prosenttia ja epäedullisimmillaan 91 prosenttia Suomen kunnissa. Kuntakohtaisten erojen ennustetaan säilyvän tulevaisuudessa jokseenkin ennallaan. Ongelmaksi tulevat alueelliset erot, kun muuttotappiokuntien ikärakenne muuttuu vanhusvoittoiseksi.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy valtiontilintarkastajien näkemykseen, että kaikilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla on varauduttava väestön vanhenemiseen ja lähdettävä siitä, että ikääntyvä väestö ja sen tarpeet otetaan huomioon yhteiskuntasuunnittelussa. Talouden osalta tämä merkitsee valtiontalouden ylijäämäisyydestä huolehtimista koko kuluvaan vuosikymmenen ajan ja valtionvelan hallittua vähentämistä suhteissa bruttokansantuotteeseen. Vaikka väestön ikääntyminen saattaa olla ongelmallista kilpailukyvyn kannalta, ikääntyvää väestöä ei tule nähdä pelkästään kustannustekijänä. Työn tekemisen kannattavuutta on lisättävä ja kiinnitettävä erityistä huomiota ikääntyvän työvoiman työssäpysymiseen ja -jaksamiseen. Väestön ikääntyminen on haaste myös suomalaiselle työvoima- ja koulutuspolitiikalle. Työvoimaa on pyrittävä kohdentamaan alueille, joilla sitä tarvitaan samalla, kun huolehditaan kohtuullisesta palkkauksesta.

Valtiontilintarkastajat ovat katsoneet, että palvelurakenteen kehittäminen ja vanhustyö ovat lähiajan keskeisiä kysymyksiä vanhustenhuollossa. Valtiontilintarkastajien mielestä voimavaroja on jatkossa suunnattava erityisesti ko-

tihoitoon, omaishoitajien tukemiseen sekä asuntojen kunnostamiseen ja asuinalueiden toimivuuden jatkuvaan ylläpitämiseen. Valtiovarainvaliokunta pitää näitä näkemyksiä oikeina ja korostaa, että kaikille kansalaisille asuinpaikasta riippumatta on pyrittävä turvaamaan asianmukaiset palvelut. Kuntien mahdollisuuksia huolehtia tästä on johdonmukaisesti vahvistettava. Myös kuntien valtionosuudet on mitoitettava palvelutarpeen kasvun mukaisesti. Kunnat varautuvat nyt omissa strategioissaan tuleviin väestömuutoksiin. Paikalliset ratkaisut vaativat kuitenkin tuekseen koko yhteiskunnan varautumista väestön ikääntymiseen.

Tukityöllistäminen

Työllistämistukijärjestelmää uudistettiin vuonna 1995 rakenteellisesti siten, että tukimuotojen määrää vähennettiin olennaisesti. Työllistämistuki uudistettiin työvoimavarojen kehittämistuen kaltaiseksi siten, että toimenpiteiden avulla voidaan työttömyyden lyhytaikaisen katkaisemisen sijasta parantaa työnhakijoiden työllistymisvalmiuksia ja mahdollisuuksia palata pitkittyneen työttömyyden jälkeen pysyvästi työmarkkinoille.

Kuten valtioneuvoston tarkastajain kertomuksesta käy ilmi, tukiuudistuksen yhteydessä yrityksille myönnettävän työllistämistuen saamisedellytyksiä tiukennettiin olennaisesti. Tukea myönnetään säännönmukaisesti vain vastikkeellisuuden periaatteella. Yrityksen on tuen saadakseen parannettava työllistetyin työmarkkinavalmiuksia tai tarjottava työtä tuen avulla palkatulle työttömälle tukijaksoa huomattavasti pidemmäksi ajaksi. Uusi menettely vähensi kertomuksen mukaan merkittävästi yritysten kiinnostusta tukimuotoa kohtaan, mutta samanaikaisesti uudistus paransi tukityöllistetyn pysyvämpää työllistymistä.

Vuoden 1998 alusta uutena toimenpiteenä otettiin käyttöön ns. yhdistelmätuki. Yhdistelmätuella pyritään luomaan työtilaisuuksia erityisesti ns. kolmannelle sektorille, jota edustavat esimerkiksi yleishyödylliset yhdistykset, vapaaehtoisjärjestöt ja urheiluseurat. Yhdistelmätu-

keen käytettiin kertomusvuonna 210,5 miljoonaa markkaa. Yhdistelmätuen voimakkaasta kasvusta johtuen myös tukityöllistämisen volyymi on yksityisellä sektorilla pysynyt suhteellisen korkealla tasolla. Tämän avulla on voitu työllistää monia syrjäytyneitä ja syrjäytymisvaarassa olevia.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta tutkittaessa on selvitetty sitä, kuinka suuri prosenttiosuus työllistetyistä henkilöistä on työttömänä kolme kuukautta toimenpiteen päättymisen jälkeen. Parhaat vaikuttavuustulokset on saavutettu nuorilla työttömillä. Selvästi kaikkein heikointa toimenpiteiden vaikuttavuus on ollut pitkäaikaistyöttömien, vajaakuntoisten ja ikääntyneiden kohdalla. Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että monille 90-luvun alkupuolella työpaikkansa menettäneille tukityö on lähes ainoa työllistymisen mahdollisuus. Tukityön vaikuttavuutta arvioitaessa tulee antaa arvo työllistymisen lisäksi sille, että henkilölle voidaan ylipäänsä tarjota työtä ja ehkäistä näin syrjäytymistä.

Merkittävänä ongelmana, johon myös valtioneuvoston tarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota, voidaan pitää sitä, että samoja työllistettyjä "kierrätetään"; työttömyys ja tukityöt vuorottelevat samoilla henkilöillä. Eräissä tapauksissa tukityöllistämällä on ollut myös työnhakijaa passivoivaa vaikutusta, kun hän joutuu odottamaan työttömyyden kertymistä ja tukityötä. Kunnat ovat käyttäneet tukityöllistämistä myös tilanteissa, joissa olisi ollut tarvetta palkata vakinaista henkilöstöä.

Tukityöllistetyn kannalta olennaista on myös työllistämistuen markkamääräinen taso. Työllistämistuen pitäisi olla suuruudeltaan sellainen, että se riittäisi toimeentuloon.

Työllisyystilanteen parantuessa ja työttömyyden vähentyessä 1990-luvun puolivälistä lähtien ovat kansalliset työllistämistukimäärärahat budjettilinjausten mukaisesti vähentyneet noin 1,4 miljardilla markalla eli noin 40 prosenttia. Vähentäminen on kohdistunut erityisesti julkisen sektorin tukityöllistämiseen. Valtion omassa tukityöllistämässä määrärahat ovat vähentyneet noin kolmasosaan ja kuntasektorin tukityöllistä-

misessä selvästi alle puoleen. Työllistämisen vo-
lyymi on vastaavasti laskenut.

Tässä yhteydessä valtiovarainvaliokunta on
kiinnittänyt huomiota myös siihen, että palkka-
perusteisia työllistämistukimäärärahoja on jää-
nyt paljon käyttämättä. Kun näitä myönnettiin
vuoden 2000 talousarviossa yhteensä 1 982 mil-
joonaa markkaa, käyttämättä jäävä osuus tästä
on saadun selvityksen mukaan 240 miljoonaa
markkaa. Kaikkein heikoimmin toteutui ns. elä-
keputkiratkaisuun liittyvä tukityöllistäminen
(uusien 55—59-vuotiaiden työttömien tukityö),
jossa budjetoidusta 70 miljoonan markan määrä-
rahasta jäi käyttämättä yli 60 miljoonaa mark-
kaa. Myös muutamat Etelä-Suomen suuret kun-
nat työllistivät arvioitua vähemmän. Koska työl-
listämistukimäärärahoja on jäänyt käyttämättä
suhteellisen runsaasti, tehostetut toimet tämän
epäkohdan korjaamiseksi ovat tarpeen. Valtio-
varainvaliokunta pitääkin tärkeänä, että nykyi-
sin arviomäärärahoina budjetoitujen palkkape-
rusteisten määrärahojen osalta selvitetään mah-
dollisuudet muuttaa ne valtion talousarviossa
siirtomäärärahoiksi. Tällöin menetettäisiin ny-
kyinen momenttien ns. ristiinkäyttömahdolli-
suus. Samalla mahdollistettaisiin kuitenkin se,
että tietyille vuodelle budjetoidut, käyttämättä
jääneet määrärahat tulisivat käyttöön seuraava-
na vuonna.

Muita huomioita

Käsitellessään valtiontilintarkastajain kertomus-
ta vuodelta 1999 valiokunta on edellä käsitelty-
jen kysymysten lisäksi todennut valtiontilintar-
kastajien ottaneen esille lukuisia muitakin asioi-
ta, jotka vaativat hallitukselta jatkotoimenpitei-
tä. Näistä valiokunta on erityisesti kiinnittänyt
huomiota

- tilinpäätösmenettelyn luomiseen
- ulkomaalaislain soveltamiseen liittyviin
kysymyksiin
- valtion talousarvion tulojen arviointiin
- toisen asteen ammatilliseen koulutukseen
- liikennepoliitikan tavoitteisiin ja keinoi-
hin.

Valiokunta odottaa hallitukselta selvitystä jatko-
toimenpiteistä myös näiden osalta.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1999

Valtiontalouden tuloksellisuus ja tuottavuus

Hallituksen kertomuksen mukaan julkiset me-
not olivat kertomusvuonna liki 50 prosenttia
kansantuotteesta. Osuus on yli 10 prosenttiyksik-
köä pienempi kuin laman aikana ja noin kak-
si prosenttiyksikköä pienempi kuin edellisenä
vuonna. Puolet julkisista menoista on tulonsiir-
toja lähinnä kotitalouksille. Näiden kannustin-
vaikutusten parantaminen on ollut osa julkisen
sektorin tuloksellisuustyötä. Vaikka uudistukset
olivat verrattain pieniä ja vaikuttivat osin toisil-
leen vastakkaissuuntaisesti, niiden kokonaisvai-
kutukset työvoiman tarjontaan oli selvästi positiivi-
nen. Kannustinloukkujen purkamisella on lisät-
ty myös työpaikkojen kysyntää.

Useimmissa sosiaali-, terveys- ja koulutus-
palveluissa menot kasvoivat 1990-luvun alku-
vuosina, mutta julkisen talouden säästöpäätök-
set leikkasivat menoja vuosina 1992 ja 1993.
Vuoden 1994 jälkeen menot kääntyivät heik-
koon kasvuun.

Kertomuksesta käy ilmi, että sosiaalimenot
olivat vuonna 1999 noin 190 miljardia markkaa.
Talouskasvu, työttömyyden koheneminen, sääs-
tötoimet ja rakenteelliset uudistukset laskivat
sosiaalimenojen BKT-osuuden noin 26,3 pro-
senttiin eli alle EU-maiden keskimääräisen ta-
son. Valtion budjetin kautta kaikista sosiaalime-
noista rahoitettiin noin kolmannes.

Terveystalouden rahoitusta ja kustannuksia
on käsitelty jo edellä valtiontilintarkastajain ker-
tomuksen yhteydessä. Hallitus toteaa kertomuk-
sessaan, että kiintein hinnoin julkiset terveyden-
huoltomenot olivat korkeimmillaan vuonna
1991. Huolimatta 1990-luvun alun terveyden-
huoltomenojen ja -henkilöstön supistuksista,
terveydenhuollon suoritemäärät joko kasvoivat
tai pysyivät lähes ennallaan sekä sairaaloissa
että terveyskeskuksissa.

Valiokunta toteaa, että edellä oleva tarkastelu ei ota huomioon esimerkiksi palvelujen laatua ja niiden kohdentumista eri väestöryhmiin. Valtiovarainvaliokunta totesi jo hallituksen kertomuksesta valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1998 antamassaan mietinnössä (VaVM 6/2000 vp), että tuloksellisuuden ja tuottavuuden yksipuolinen tavoittelu saattaa johtaa siihen, että osa kansalaisista jää näiden palvelujen ulkopuolelle. Terveystieteiden eräillä hoitoalueilla (esim. vanhushuolto) toiminnan tehostaminen on merkinnyt laitoksissa hoidettavien potilaiden keskimääräisen kunnon heikkenemistä, mikä on puolestaan merkinnyt ao. laitosten tehokkuuden laskennallista laskua.

Opetusministeriön hallinnonalaan tarkasteltaessa laaja tuloksellisuuden indikaattori on kertomuksen mukaan kansalaisten koulutustason nousu, mikä eräällä tavalla kuvaa kansakunnan inhimillisen pääoman kertymistä. Koulutustason nousua voidaan seurata muun muassa suoritettujen tutkintojen perusteella. Tuloksellisuuden ja tuottavuuden arvioinnissa on seurattu myös esimerkiksi oppilaskohtaisten kustannusten kehitystä.

Julkisen palvelutuotannon tuottavuus on kertomuksen mukaan parantunut, joskin melko hitaasti. Valtiosektorin osalta vuosi 1999 oli kuitenkin tuottavuuskehityksen kannalta heikko. Mittausteknisen muutoksen ohella kyse on ollut osittain myös rakenteellisesta muutoksesta. Kuten kertomuksessakin on todettu, yksittäisten vuosien palvelumäärä ja tuottavuuskehitys ovat alttiita satunnaisille heilahduksille, minkä takia niiden perusteella ei pidä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Tilimuistutuskertomus

Yliopistojen ulkopuolinen rahoitus

Valtiovarainvaliokunta otti kantaa yliopistojen ulkopuoliseen rahoitukseen valtion tilintarkastajain vuoden 1998 kertomuksesta antamassaan mietinnössä VaVM 6/2000 vp. Valiokunta totesi ulkopuolisen rahoituksen lisääntyneen viime vuosina. Saadun selvityksen mukaan ulkopuolisen rahoituksen osuus oli 35 prosenttia vuonna

1999 (3 101 miljoonaa markkaa), missä on kasvua 11,5 prosenttiyksikköä vuodesta 1991 ja edellisvuodesta 2,6 prosenttiyksikköä. Ulkopuolisista rahoituslähteistä merkittävimpiä olivat Suomen Aktemia (17 %), Tekes (16 %) ja kotimaiset yritykset (15 %). Pääosa ulkopuolisesta rahoituksesta on julkista rahoitusta; yliopistojen kokonaisrahoituksesta yksityisen rahoituksen osuus on alle 10 prosenttia.

Valiokunta totesi em. mietinnössään, että yliopistojen perustehtävien suorittamisessa ja tavoitteiden saavuttamisessa valtion budjettirahoitus on ensisijainen ja ulkopuolinen rahoitus on täydentävää. Valiokunta näki tarpeelliseksi selkeyttää ulkopuolisen rahoituksen roolia kokonaisuutena ja sen kytkeytymistä yliopistojen tavoitteisiin.

Valtiontilintarkastajat katsoivat vuodelta 1998 antamassaan kertomuksessa, että opetusministeriön on luotava yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen käytön seurantaan aukoton valvontajärjestelmä väärinkäytösten välttämiseksi. Valtiovarainvaliokunta totesi kertomuksesta antamassaan mietinnössä, että valvonnan kannalta pääosasta ulkopuolisesta rahoituksesta ei aiheudu ongelmia; rahoitus tulee yliopistolle ja se on helposti valvottavissa. Riskin muodostaa lähinnä sellainen ulkomainen rahoitus, jossa rahoittaja on valmis solmimaan tutkimussopimuksen yksittäisen tutkijan kanssa, jolla on yliopistostatus. Näissä tapauksissa rahoittaja ei millään tavoin kontrolloi, onko sopimus todella tehty yliopiston kanssa.

Viime aikoina paljastuneet väärinkäytökset osoittavat, että edellä todettu riski väärinkäytöksiin on todellinen. Saadun selvityksen mukaan opetusministeriö on ryhtynyt toimiin, jotta tällaiset väärinkäytökset olisivat tulevaisuudessa estettävissä. Ministeriö on kuluun vuoden maaliskuun alussa asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on

- selvittää, miten yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen valvonta ja hallinnointi on säädelty ja järjestetty
- arvioida valvonnan riittävyys ja hallinnon tarkoituksenmukaisuus

- tehdä tarvittavat ehdotukset valvonnan ja siihen liittyvän ohjeistuksen kehittämiseksi.

Valtiovarainvaliokunta pitää työryhmän työtä tärkeänä ja katsoo, että tarvittaviin toimiin valvonnan ja siihen liittyvän ohjeistuksen kehittämiseksi on ryhdyttävä pikaisesti työryhmän työn valmistuttua.

Valiokunta katsoo, että yliopistojen autonomia huomioon ottaen yliopistoilla itsellään on keskeinen rooli myös ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvän valvonnan kehittämisessä. Vaikka yliopistojen varojen käyttöä yleisellä tasolla tarkastaa Valtiontalouden tarkastusvirasto, on yliopistojen oman sisäisen tarkastuksen kehittämisen merkittävässä asemassa. Yliopistojen ollessa — myös ulkopuolinen rahoitus mukaan lukien — valtaosin julkisen rahoituksen piirissä on niiltä voitava edellyttää, että taloushallinnon järjestelmät ovat tarkat. Valtion talousarviosta annetun lain ja talousarvioasetuksen maksuliikettä koskevien säännösten lisäksi valiokunta painottaa myös opetusministeriön ohjeistuksen ja sen noudattamisen merkitystä. Ohjeissa painotetaan muun muassa sitä, että valtion haltuun tulevien varojen ohjaaminen yksityisille tileille on ehdottomasti kielletty. Riittävällä valvonnalla on varmistettava, että tämä toteutuu myös käytännössä. Erityinen huomio on kiinnitettävä tutkijoiden itsensä omistamiin yrityksiin, jotka tähän saakka ovat olleet valvonnan kannalta hyvin ongelmallisia.

Yksittäisenä keinona valiokunta korostaa yliopistojen sivutoimiluparekisterin merkitystä valvonnassa. Rekisteri muodostaa myös ulkopuolisen rahoituksen valvonnassa tärkeän pohjan, jonka perusteella voidaan poistaa jääviyso ngelmia. Yliopistolla ei ole pakkoa myöntää sivutoimilupaa. Tärkeää on myös, että rekisteri päivitetään riittävän usein.

Mahdollisimman aukottoman valvontajärjestelmän luomiseksi eri viranomaistahojen ja yliopistojen kiinteä yhteistyö on jatkossa välttämätöntä.

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 mietinnön siihen liittyvine muistutuksiineen ja ehdotuksineen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin valiokunnan mietinnössä esille ottamat asiat antavat aihetta,

kehottaa hallitusta sisällyttämään vuodelta 2000 annettavaan hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta kertomuksen näistä toimenpiteistä ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että laadukkaiden terveydenhuollon palvelujen turvaamiseksi kehitetään terveyspalvelujen ohjausjärjestelmän uusia ohjausvälineitä, kuten informaatio-ohjausta, sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintasuunnitelmaa, sopimusohjausta, avohoidon seurantajärjestelmiä sekä laatujärjestelmiä.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Sakari Smeds /skl
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Irja Tulonen /kok (osittain)
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok (osittain)	(osittain)
	Matti Huutola /vas	Jukka Vihriälä /kesk
	Timo Ihamäki /kok (osittain)	vjäs. Ulla Juurola /sd
	Seppo Kääriäinen /kesk (osittain)	Kari Kantalainen /kok
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	Juha Karpio /kok
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	Mikko Kuoppa /vas
	(osittain)	Pekka Kuosmanen /kok (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Mika Lintilä /kesk
	Mauri Pekkarinen /kesk	Hannes Manninen /kesk (osittain)
	Virpa Puisto /sd (osittain)	Iivo Polvi /vas
	Ola Rosendahl /r	Pauli Saapunki /kesk (osittain)
	Matti Saarinen /sd (osittain)	Kari Urpilainen /sd
	Anni Sinnemäki /vihr (osittain)	Ulla-Maj Wideroos /r (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.