

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 6/2000 rd

Regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 1998

Statsrevisorernas berättelse för 1998

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 september 1999 regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 1998 (B 8/1999 rd) och den 4 december 1999 statsrevisorernas berättelse för 1998 (B 11/1999 rd) till statsutskottet för beredning.

Båda berättelserna anhängiggjordes innan den nya grundlagen trädde i kraft den 1 mars 2000. Fram till dess gällde riksdagsordningen och enligt 30 § 2 mom. i den bör vid lagtima riksdag till riksdagen avges en relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd. I 3 mom. i samma paragraf föreskrivs att de av riksdagen tillsatta statsrevisorerna avger en berättelse till riksdagen.

Relationen angående statsverkets förvaltning och tillstånd innehåller nu för första gången också en berättelse från regeringen om de åtgärder som riksdagens anmärkningar rörande statsverkets förvaltning och räkenskapsföring år 1997 har gett anledning till (kapitel 4, Revisionsanmärkningsberättelse).

Finansutskottet har satt upp ett gemensamt betänkande om berättelserna.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation och kultur- och vetenskapsdelegation.

Sakkunniga

Finansutskottet har hört

- regeringsrådet Miliza Vasiljeff och finansrådet Immo Pohjola, finansministeriet
- förvaltningsdirektör Jurkka Linna, inrikesministeriet
- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- biträdande avdelningschef Raimo Ikonen och konsultative tjänstemannen Klaus Halla, social- och hälsovårdsministeriet
- byråchef Erkki J. Tassia, Statskontoret.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- ordförande Lauri Metsämäki och vice ordförande Oiva Savela, Statsrevisorerna
- inspektionsrådet Mauri Lehmusto, överinspektör Nora Grönholm, överinspektör Kari Kauppinen, överinspektör Jarmo Laine och överinspektör Seppo Niemi, statsrevisorernas kansli
- regeringsrådet Aulikki Mentula, konsultative tjänstemannen Rainer Alanen och produktivitetssakkunnige Pekka Taipale, inrikesministeriet
- regeringsrådet Veikko Liuksia, lagstiftningsrådet Tommi Parkkola och finansrådet Immo Pohjola, finansministeriet
- ekonomisekreterare Markku Harrinvirta, undervisningsministeriet

- lantbruksrådet Carl-Gustav Mikander och lantbruksrådet Päivi Wallin, jord- och skogsbruksministeriet
- överdirektör Harri Cavén och regeringsrådet Raimo Kurki, trafikministeriet
- regeringsrådet Jouko Narikka och konsultative tjänstemannen Klaus Halla, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Martti Myllylä, arbetsministeriet
- överdirektör Martti Lujanen och generalsekreterare Merja Huhtala, miljöministeriet
- tf. generaldirektör Heikki Muttilainen, sjöfartsverket
- överinspektör Soili Sinisalo, Skattestyrelsen
- avdelningschef Markku Herpola, Tavastlands arbetskrafts- och näringscentral
- utredare Tuula Uusipaavalniemi, Lapplands arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Ari Lähteenpää, Österbottens arbetskrafts- och näringscentral
- avdelningschef Juhani Sundell, Satakunta arbetskrafts- och näringscentral
- förvaltningschef Kaija Jumppanen, Nylands arbetskrafts- och näringscentral
- byråföreståndare Sirkka-Liisa Vainiola, Kars-tula arbetskraftsbyrå
- byråföreståndare Antti Komsa, Karleby arbetskraftsbyrå
- landskapsdirektör Antti Mykkänen, Pohjois-Savon liitto
- utvecklingschef Rolf Eriksson, Finlands Kommunförbund
- ansvarige för internationella frågor Kalle Kunnas, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
- hamndirektör Heikki Nissinen, Helsingfors hamn
- hamndirektör Seppo Herrala, Fredrikshamns hamn
- verkställande direktör Lassi Arminen, Kotkan Satama Oy
- hamndirektör Eero Mäki, Karleby hamn
- utredningsman Jukka Pekkarinen.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- direktör Arvo Jäppinen, undervisningsministeriet
- ordförande Paavo Uronen, Universitetsrektorsrådet
- rektor Petteri Paronen, Kuopio universitet
- rektor Esko Riepula, Lapplands universitet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Statsrevisorernas berättelse för 1998

Styrmekanismen mellan staten och kommunerna

Statsrevisorerna analyserar i sin berättelse hur väl finansierings- och styrmekanismen fungerar när det gäller produktionen av bastjänster. Analysen tar främst fasta på hur statsandelssystemet utvecklats.

Statsandelssystemet sågs över i flera repriser på 1990-talet. År 1993 ersattes det kostnadsbaserade systemet med ett kalkylerat system där nyckeltal angav behovet av service. I stället för bärkraftsklassificering och ett förfarande med komplettering av skatteinkomsterna infördes

från början av 1996 ett utjämningssystem baserat på skatteinkomster. Systemet finslipades ytterligare 1997 i samband med statsandelsreformen. Då infördes ett tak för nedskärningarna i statsandelarna till kommunerna. För att balansera upp effekterna för kommunerna av reformen finns dessutom ett övergångsarrangemang som gäller fram till slutet av 2001.

Normstyrning och resursstyrning hörde tidigare till statens styrarsenal. Därtill styrdes kommunernas serviceproduktion med planer. Men som det också framgår av statsrevisorernas berättelse har alla reformer på 1990-talet konsekvent gått ut på att flytta tyngdpunkten från norm- och resursstyrning till informationsstyrning. Informationsstyrningen hänger nära sam-

man med kundstyrning, vilket innebär att serviceproduktionen bör utgå från kundernas behov.

En bedömning av medborgarnas jämlikhet i fråga om bastjänster kan också förankras i reformen 1995 av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det som vållar problem är att det inte finns någon definition på bastjänst. Inte heller i statsandelssystemet har bastjänster definierats klart och tydligt. I vanliga fall har begreppet relevans endast inom undervisningen (högskolorna uteslutna) och social- och hälsovården i sin helhet samt kultur- och fritidsaktiviteter i vissa fall.

När det gäller fördelningen av samhällseliga uppgifter utgår kommunallagen från att det fortfarande är kommunen som bär huvudansvaret för att det finns bastjänster att tillgå inom social- och hälsovården, undervisningen, kulturen och fritidssektorn. Enligt utskottet utesluter detta dock inte att det fortfarande är staten som skall se till att medborgarna behandlas på lika villkor.

En grundskyddsnämnd ger akt på att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter infrias när det gäller social- och hälsovårdstjänster. Nämnden kan inte utfärda sanktioner men kan i förekommande fall ge rekommendationer om hur brister i en enskild kommuns servicesystem kunde avhjälpas.

Det räcker inte med att det, precis som ovan konstaterats, saknas en definition på bastjänster utan lagstiftningen anger inte heller entydigt vilken standard tjänsterna skall hålla. Vissa tjänster exempelvis inom social- och hälsovården (barnomsorg osv.) bör räknas som subjektiva tjänster. Som systemet ser ut nu tillåter det stora differenser mellan kommunerna (bland annat närståendevård). Avsaknaden av enhetliga kriterier försvårar också grundskyddsnämndens verksamhet.

Statsrevisorerna påpekar i sin berättelse att grundskyddsnämnden inte har haft någon större betydelse. Om man vill få en aktivare nämnd måste lagstiftningen ändras och nämnden få extra resurser.

Finansutskottet har också fäst sig vid att social- och hälsovården och undervisningsväsendet inte är jämbördiga i fråga om statsandelarna.

Inom undervisningsväsendet gäller huvudmannaskap och detta är ägnat att splittra systemet och göra det svårare att överblicka. Därtill är modellen diskutabel med tanke på den kommunala självstyrelsen.

I ett brett perspektiv förbättrades den kommunala ekonomin 1998, påpekar revisorerna. Finansutskottet har fått tillgång till preliminära bokslutsuppgifter för 1999 och enligt dem har den kommunala ekonomin över lag inte förändrats nämnvärt från året innan. Däremot var förändringarna större om man ser till olika kommungrupper. Det årliga resultatet blev sämre så väl i stora centra som i kommuner med primärproduktion. Mest ökade det årliga resultatet i industricentra och i förortskommuner. Antalet kommuner med negativt årligt resultat ökade till 85. Om behovsprövade understöd inte hade bokförts som inkomst för 1999, hade kommunerna varit 105. Av siffrorna att döma förefaller det som om den av statsrevisorerna påtalade kommunala särutvecklingen kommer att fortsätta och påverka bastjänsterna till medborgarna i såväl kvalitativt som kvantitativt hänseende.

Utskottet vill dock framhålla att det negativa årliga resultatet totalt sett minskade från 340 till 130 miljoner mark under perioden 1997—1999.

Det har tagits fram en gedigen indikatoruppsättning för att bedöma kommunernas ekonomiska situation. Där har man lånat in från affärsbokföringen nyckeltal som visar om finansieringen räcker till och om kommunen är solvent. Statsrevisorerna efterlyser jämförbara uppgifter om bastjänster till medborgarna. De uppföljnings- och utvärderingssystem som finns att tillgå har konstaterats vara bristfälliga. Enligt utredning till utskottet förefaller det som om avsaknaden av indikatorer för kommunernas servicenivå och servicebehov kommer att bli ett större problem än mätningen av det ekonomiska läget i kommunerna. Därmed är det också svårt att bedöma vilka konsekvenser finansierings- och styrmekanismerna får.

I regeringsprogrammet för statsminister Paavo Lipponens II regering framhålls att kvaliteten och tillgången på kommunal basservice skall tryggas i hela landet. Enligt regeringsprogram-

met skall balansen i fråga om kommunernas uppgifter, förpliktelser och finansiering utvärderas och därtill skall kommunernas statsandelssystem ses över före utgången av 2002. Statsandelssystemet skall göras mer sporrande samtidigt som det varierande servicebehovet och den varierande servicestrukturen i kommunerna beaktas. Revideringen av statsandelssystemet inleds med en utredning där kommunernas uppgifter och finansieringsbas samt de finansiella relationerna mellan kommunerna och staten analyseras som en helhet. Utredningsmannen skall lägga fram sina åtgärdsförslag för inrikesministeriet före utgången av 2000.

Utredningen följs upp och utvärderas av en särskild förhandlingsgrupp bestående av representanter för stat och kommun. Gruppen har beslutat utgå från bland annat följande premisser:

- staten formulerar den nationella välfärdspolitiken och gör det möjligt för kommunerna att idka självstyre
- anordnandet av kommunal service grundar sig på kommunernas självstyre
- den allmänna förvaltningen och tillhandahållandet av tjänster enligt den nordiska välfärdsmodellen utgör ett komplex som kräver arbetsfördelning mellan stat och kommun men också samverkan.

Finansutskottet ställer sig bakom premisserna och finner det viktigt att tryggade bastjänster ges en framträdande position i utredningsarbetet. Detta bör också vara ledstjärnan när statsandelssystemet ses över.

Enligt utredning till utskottet har också finansministeriet tillsatt en arbetsgrupp för att utreda hur bastjänsterna kunde finansieras och produceras på ett fungerande och ekonomiskt sätt.

Fonder utanför statsbudgeten

Statsrevisorerna behandlar i sin berättelse fondera utanför statsbudgeten och har i det sammanhanget tagit ställning till exempelvis i vilken utsträckning de eventuellt kränker riksdagens budgetmakt.

Av berättelsen framgår att det 1998 fanns tio fonder utanför statsbudgeten. Av dessa var Statens pensionsfond, Gårdsbrukets utvecklingsfond, Statsgarantifonden och Statens bostadsfond de största vad fonderat kapital beträffar.

Statens pensionsfond. Finansministeriet uppger att det förekommit vissa problem i Statens pensionsfonds verksamhet. Det största problemet torde vara att medlen i fonden inte ökat så mycket som var avsett. En fond torde i sig otvivelaktigt vara det förnuftigaste sättet att bereda sig på utbetalningen av framtida pensioner och utjämnningen av hithörande utgifter. Hittills har samtliga statliga pensioner betalats med anslag i statsbudgeten. Statens pensionsåtaganden var 1998 cirka 272 miljarder mark och av detta täckte pensionsfonden 16,9 miljarder mark. Pensionsfonden får sina medel huvudsakligen från pensionsavgifter för de arbetsgivare och arbetstagare som omfattas av statens pensionssystem samt från avkastningar på fondmedel.

Finansutskottet har inhämtat att Statens pensionsfond ökar med i runt tal 41 miljarder mark fram till utgången av 2004. Fonderingsmålet, det vill säga en fondering på 20 procent, uppnås före 2010 då fonden omfattar cirka 77 miljarder mark. Fonden har fått en självständigare profil och medelshanteringen har gjorts klarare samtidigt som förutsättningarna för placeringsverksamheten förbättrats. Omläggningarna är ett steg i rätt riktning, menar finansutskottet.

Gårdsbrukets utvecklingsfond. En särskild arbetsgrupp utredde 1998 hur Gårdsbrukets utvecklingsfonds (MAKERA) framtid skulle se ut. Arbetsgruppen ansåg att fonden fortfarande skall höra till de viktigaste finansiärerna av jordbruk och trädgårdsskötsel och att dess verksamhet bör utvecklas. Finansieringen från fonden ansågs ha en särskild betydelse som svårigen kan uppnås genom räntestödslån i statsbudgeten. Dessutom gör fonden det möjligt att klara av de anpassningsproblem som Agenda 2000 förorsakar jordbruket i Finland. I likhet med jord- och skogsbruksministeriet anser finansutskottet att det blir lättare för fonden att fungera som buf-

fertfinansiering till statsbudgeten och jämna ut EMU-trycket om dess verksamhet utvecklas.

Statsgarantifonden. Lagstiftningen om statens specialfinansieringsbolag, inbegripet lagen och förordningen om Statsgarantifonden, trädde i kraft den 1 januari 1999. Då inledde specialfinansieringsbolaget Finnvera Abp sin operativa verksamhet samtidigt som Statsgaranticentralen upphörde med sin. I och med att Finnvera Abp inledde sin verksamhet överfördes Statsgarantifonden på handels- och industriministeriet. Fonden, som fortfarande ingår i statens centralbokföring, har till uppgift att fungera som buffert i det fall att de exportgarantier som Finnvera Abp beviljat och det separata resultatet av andra specialgarantier enligt lagen om Statsgarantifonden visar underskott i bolaget. Statsrevisorerna säger ingenting om hur fonden och dess förvaltning bör skötas i framtiden.

Statens bostadsfond. Som av berättelsen framgår är syftet med Statens bostadsfond att förbättra bostadsförhållandena och främja den sociala bostadsproduktionen genom att bevilja lån för nya bostäder till skäliga priser och för ombyggnad, genom att styra högkvalitativ byggnation och planering samt genom att öka trivseln i boendemiljön. Bostadsfonden får sina medel från ränteinkomster från aravalån, låneamorteringar, utomstående medelsanskaffning och avgifter för statens delgarantier. På senaste år har överföringar inte behövt göras från statsbudgeten.

Från och med 1996 har från fonden betalats ut räntestöd för bostadslån beviljade av finansinstitut. Från början av 1998 överfördes också betalningen av bland annat reparationsunderstöd från budgetekonomin att betalas av fonden. Bostadsfondens externa medelsanskaffning har allt sedan 1995 genomförts i form av värdepapperisering. Statens bostadsfond skiljer sig från de övriga fonderna så till vida att beslut om hur medlen skall användas fattas årligen i statsbudgeten. Riksdagen ger i statsbudgeten fullmakter för beviljande av aravalån, godkännande av räntestödslån och vissa understöd samt anger maximibeloppet av extern finansiering, det vill säga

medelsanskaffningsfullmakter. Under EMU-förhållanden fungerar fonden som en buffert vid fluktuationer vid bostadsproduktionen.

Slutsatser. Statsrevisorerna noterar att inte bara de fyra ovan nämnda största fonderna utan också övriga statliga fonder utanför budgeten har ett klart angivet och exakt avgränsat uppgifts- och verksamhetsområde. Fondering har ansetts vara den smidigaste formen med hänsyn till fondernas mål och behov. Statsrådet och riksdagen kan i fråga om de flesta fonderna påverka anskaffningen av finansiering och användningen av medel, antingen direkt eller indirekt, och följaktligen inkräktar fonderna utanför budgeten inte på riksdagens budgetmakt, menar revisorerna. Finansutskottet instämmer i detta men vill samtidigt framhålla att man i framtiden bör iakttä yttersta återhållsamhet när det gäller att inrätta nya fonder utanför statsbudgeten. Innan en ny fond inrättas bör det noga utredas om det eftersträva- de målet eventuellt kunde uppnås genom inkomst- och utgiftsmoment i statsbudgeten.

Universitetens externa finansiering

År 1998 finansierades i snitt 32 procent av universitetens totala utgifter med pengar utifrån. Den externa finansieringen uppgick 1998 till 2,666 miljarder mark, vilket innebär en ökning med 1,4 miljarder mark från 1991. Utskottet vill dock framhålla att merparten av den externa finansieringen är offentlig finansiering främst från Finlands Akademi och Teknologiska utvecklingscentralen. Undervisningsministeriet håller på med en utredning, som kommer att ge svar på en hur stor procent den rent privata finansieringen står för i universiteten. Kalkyler tyder dock på att andelen för närvarande är cirka 8—9 procent av hela den externa finansieringen.

Utskottet håller med undervisningsministeriet om att det är helt bra att universitetens finansiering utifrån ökar, förutsatt att verksamheten stöder universitetens grundläggande funktioner och framför allt universitetens profilering och prioriteringar. Den externa finansieringen stärker också universitetens samhälleliga och regionala roll. Undervisningsministeriet och universi-

teten kommer överens i resultatavtal om vilka resultat- och lönsamhetsmål som skall gälla för den företagsekonomiska avgiftsbelagda verksamheten.

Utskottet påpekar att samtidigt som den externa finansieringen gör det möjligt att rejält utveckla universitetens verksamhet tär den också på de resurser som reserverats för övriga funktioner vid universiteten. Ansöknings-, förvaltnings- och rapporteringsförfarandet kräver stora personella resurser. Också servicen kräver extra arbete, något som finansieringsplanerna vanligen inte tar tillräckligt hänsyn till. Ett annat stort problem med finansieringen är att de av Finlands Akademi bekostade projekten inte innehåller ett allmänt kostnadstillägg. Förhållningssättet till allmänna kostnader i anknytning till projekt varierar från ministerium till ministerium och det finns ministerier som över huvud taget inte noterar de allmänna kostnaderna.

När det gäller universitetens basuppgifter och möjligheterna att nå målen visavi dem är statsbudgeten den primära finansieringskällan och den externa finansieringen en kompletterande källa. Problemet är att de fundamentala resurserna i fråga om totalfinansieringen släpar efter. Utskottet hänvisar till sitt betänkande om statsbudgeten för 2000 (StaUB 33/1999 rd), där det i motiveringen till kapitel 29.10 ingående tar upp problemen till följd av de knappa basresurserna vid universiteten. När riksdagen godkände statsbudgeten för 2000 förutsatte den att underskottet i universitetens basresurser rättas till under den pågående valperioden.

En arbetsgrupp som utrett hur universitetens basfinansiering skall tryggas genom lagstiftning efter 2000 har i sin promemoria (UVM-arbetsgruppspromemoria 30:1999) konstaterat att avsikten är att förtydliga den externa finansieringens roll i sin helhet och dess koppling till de mål universiteten uppställt. Detta kräver övergripande strategier för verksamheten. Utskottet omfattar denna ambition.

Statsrevisorerna anser att undervisningsministeriet bör skapa ett komplett tillsynssystem för kontroll av hur den externa finansieringen används för att därmed undvika missbruk. Ut-

skottet påpekar att det finns bestämmelser om statens betalningsrörelse och användning av bankkonton i 5 kap. förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Enligt 27 § skall statens betalningsrörelse med vissa noga angivna undantag skötas per postgiro. I 33 § sägs att statens egna medel samt andra medel som förvaltas av staten kan deponeras i ett penninginstitut endast med finansministeriets tillstånd. Undervisningsministeriet har också gått ut med anvisningar till universiteten om hur betalningsrörelsen skall skötas. I anvisningarna betonar ministeriet bland annat att det är absolut förbjudet att dirigera sådana pengar som skall förvaltas av staten till privata konton.

Enligt 24 c § lagen om statsbudgeten kan Statskontoret meddela närmare föreskrifter om skötseln av ämbetsverkens, inrättningarnas och utanför budgeten stående statliga fonders bokföring, betalningsrörelse och övriga redovisning samt om upprättandet av bokslut och andra detaljer i fråga om funktioner och förfaringsätt inom ekonomiförvaltningen. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 mars 2000.

Utskottet anser det inte värt att inrätta ett nytt tillsynsorgan. Det vill understryka att Statens revisionsverk kontrollerar hur universiteten använder sina medel på det allmänna planet och att universiteten håller sig med en egen intern revision. Sett ur tillsynsperspektiv medför varken den externa och inhemska (Finlands Akademi, Teknologiska utvecklingscentralen, ministerier, kommuner osv.) eller den utländska (EU) institutionella finansieringen vanligen några som helst problem. Finansieringen tillfaller ett visst universitet och kan lätt övervakas. Riskfyllt blir det däremot främst när en utländsk finansiär är redo att ingå ett forskningsavtal med en enskild forskare med universitetsstatus men finansiären inte på något sätt kontrollerar om avtalet faktiskt ingåtts med universitetet. I praktiken försöker man finna finansiering från flera olika källor för ett forskningsprojekt. Forskarna agerar självständigt och förhandlar i egenskap av experter också självständigt om finansieringen. Utskottet vill dock framhålla att missbruk faller under strafflagstiftningen. Ansvar för kontrollen vi-

lar alltid i sista hand på räkenskapsverket, menar utskottet. Universiteten bör enligt utskottet absolut utveckla sina system för intern tillsyn och kontroll. Undervisningsministeriet bör kontrollera om dess anvisningar är adekvata med tanke på den externa finansieringen till universiteten.

Utskottet vill också påpeka att EU:s strukturfondsprojekt är tunga att administrera för universiteten. Det kräver stora arbetsinsatser av universitetspersonalen att ansöka om finansiering, föra förhandlingar i många instanser och administrera själva projektet. Det är inte heller helt lätt att samordna projekten, eftersom de är så splittrade. Utskottet ställer sig helhjärtat bakom ambitionen att planera och genomföra större projekt med vidsträcktare effekter under den nya programperioden.

Utsikterna för transitotrafiken

Statsrevisorerna framhåller i sin berättelse att utsikterna för transitotrafiken försämrades avsevärt mot slutet av året, när trafikvolymerna började sjunka. De sjunkande trafikvolymerna berodde enligt berättelsen på de ekonomiska problemen i Ryssland men också på de baltiska ländernas förbättrade konkurrenskraft inom transitotrafiken.

Transitotrafiken via hamnarna i vårt land var störst 1994, då volymen uppgick till 5,6 miljoner ton. Enligt uppgifter till utskottet transporterades sammanlagt 3,3 miljoner ton transitogods via våra hamnar i fjol. Det är en minskning med 19 procent jämfört med året innan. Transitotransporterna österut minskade med 46 procent och västerut med 4 procent.

Efter det ekonomiska sammanbrottet i Ryssland har transitotrafiken genom Finland pekats ännu mer neråt. Även om den ekonomiska utvecklingen i Ryssland börjar gå i positiv riktning och trafiken över Finland tar fart, genomgår konkurrenterna, det vill säga hamnarna i de baltiska staterna och Ryssland, en så snabb omvandling att Finland behöver operativa och ekonomiska satsningar för att trygga sina positioner på sikt. Finansutskottet anser att det är statsmak-

tens uppgift att slå fast vilken nationell roll Finland väljer i transitotrafiken.

Utredningar som trafikministeriet har låtit göra visar att transitotrafiken när den varit som bäst årligen inbringat mer än en miljard mark i försäljningsintäkter. Därtill bör det noteras att transitotrafiken också gagnar handeln och industrin i Finland, även om det är svårt att ange uppgifter i markbelopp. Om Finland vill ha kvar sin position som ett land för transitotrafik krävs det betydligt bättre konkurrenskraft gentemot de baltiska staterna.

Med stöd av erhållen utredning framhåller utskottet att Finland tack vare sitt geografiska läge och sin hamnkapacitet kunde ha en betydligt mer omfattande transitotrafik än fallet är nu. När till exempel de stora råvaruresurserna i nordvästra Ryssland kommer att nyttiggöras, har de finska hamnarna, särskilt i Bottenviken goda möjligheter att konkurrera om transporterna.

Det behövs en gemensam strategi för utvecklingen av transitotrafiken. Både enskilda företag och logistikbranschen i Finland måste tillsammans fördjupa sina kundkontakter med de ryska slutkunderna.

För att transitotrafiken skall kunna skötas framgångsrikt på sikt krävs det att alla som är med i transportkedjan i Finland håller rimliga priser. Av dessa aktörer är sjöfartsverket den enda som inte själv kan justera de förordningsgrundade avgifterna i syfte att göra farledsavgifterna rimligare och öka både trafiken och nettoinkomsterna. Utskottet finner det viktigt att sjöfartsverket utan dröjsmål får befogenhet att själv bestämma farledsavgifterna i de fall när det är motiverat med avseende på verkets nettoinkomster.

Den regionala utvecklingen inom arbetslösheten

I berättelsen framhåller statsrevisorerna att arbetslösheten i Finland sjunkit oavbrutet sedan senare hälften av 1994 tack vare den kraftiga ekonomiska tillväxten. Däremot har antalet arbetslösa inte minskat i samma takt som sysselsättningen har förbättrats. Detta anses delvis

bero på att fler latenta arbetssökande har kommit ut på arbetsmarknaden.

Arbetslösheten fördelas mycket ojämt över regionerna. Nya arbetstillfällen har kommit till företrädesvis i tillväxtcentra i västra och södra Finland. Den höga arbetslösheten är ett problem framför allt i norra och östra Finland. Enligt vad utskottet har erfarit var i medeltal ungefär 34 procent av arbetskraften i till exempel distriktet för Lapplands arbetskrafts- och näringscentral föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller hade arbetslöshetspension. Motsvarande siffra är cirka 14 procent i Nyland. Ser man till de enskilda regionerna har arbetslösheten sjunkit i hela landet med undantag för Satakunta och Södra Savolax.

De nya arbetstillfällena uppstår huvudsakligen inom den privata sektorn, särskilt inom tjänstesektorn och el- och elektronikindustrin.

Som det också framgår av statsrevisorernas berättelse har de regionala skillnaderna blivit större dels till följd av den öppna arbetsmarknaden, dels på grund av att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna minskat i volym sedan början av 1998. Detta förefaller att ha bromsat upp nedgången i arbetslösheten, särskilt i områdena med den största arbetslösheten. Samtidigt har arbetslösheten fått en annan struktur eftersom allt fler är långtidsarbetslösa och de arbetslösa blir allt äldre. Problemet är att en stor del av de arbetslösa arbetssökande inte har någon yrkesutbildning eller har en utbildning som inte motsvarar dagens krav i arbetslivet. När den strukturella arbetslösheten drar ut på tiden i fråga om vissa grupper med särskilda behov finns det risk för att en del av de arbetssökande slås ut helt och hållet på arbetsmarknaden.

Samtidigt som den strukturella arbetslösheten ökar uppstår det allt fler flaskhalsar i arbetskraften i tillväxtcentra. Utbud och efterfrågan är i obalans när det krävs kompetens inom tillväxtområden. Den strukturella arbetslösheten har ofta att göra med att folk har föråldrade yrkeskunskaper eller att arbetskraften är gammal och med att efterfrågan på arbetskraften är mindre i vissa områden. En sorts arbetslöshetsrotation har blivit ett typiskt fenomen på arbetsmarkna-

den. Det betyder att arbetslösa alternerar mellan arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och kortvariga anställningar.

Nedskärningarna i kommunernas statsandelar har lett till att den offentliga sektorn har fått sämre möjligheter att erbjuda nya fasta arbetstillfällen. Till exempel inom den sociala sektorn har de anställda ofta mycket kortvariga arbetsförhållanden och är underbetalda. Statsrevisorerna framhåller att 56 procent av de nya arbetstillfällen som 1998 pågick kortare än ett år var visstidsanställningar. Av alla löntagare var 17,5 procent, nästan 335 000 personer, visstidsanställda 1998.

Utskottet påpekar att arbetslösheten statistikförs enligt uppdelningen i arbetskrafts- och näringscentraler. Om det i ett och samma arbetskrafts- och näringsdistrikt ingår flera landskap och ekonomiska regioner kommer de regionala skillnaderna inte fram. Detta kan yttra sig i snedvridningar i fördelningen av de arbetskraftspolitiska stöden. Det är enligt utskottet viktigt att utreda möjligheterna att statistikföra arbetslösheten enligt landskap.

De regionala skillnaderna i arbetslösheten kan jämnas ut med hjälp av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Denna insats kan enligt utskottet ytterligare effektiviseras, om de pengar som sparas in när arbetslösheten minskar mer målmedvetet styrs till områden med stor arbetslöshet. Dessutom behövs det andra och nya insatser för att åtgärda problemet. Statsrevisorerna lyfter fram specialåtgärder som satsningar på företagsamhet, åtgärder för att stoppa arbetsplatsflykten från regioner med stora omstruktureringar, lägre bikostnader för nyanställningar m.m. Samtidigt är det viktigt att de arbetslösa får större rättigheter som jämbördiga parter när den så kallade jobbsökarplanen läggs upp.

Utskottet påpekar att regeringsprogrammet går ut på en snabb ökning av de nya arbetstillfällena och ställer upp som mål att andelen förvärvsarbetande av befolkningen i arbetsför ålder i Finland skall komma närmare ambitionen i EU:s riktlinjer för sysselsättningen, som är 70 procent. År 1998 var sysselsättningen i Finland

64,1 procent men steg enligt uppgifter till utskottet till 66 procent 1999.

En gynnsam utveckling av sysselsättningen är inte bara beroende av en positiv trend i den ekonomiska utvecklingen utan kräver också åtgärder för arbetsförvaltningens sida. Enligt vad utskottet har erfärut pågår det inom distrikten för alla arbetskrafts- och näringscentraler en lång rad projekt ledda av lokala aktörer. Projekten avser att förebygga utslagning och att ge arbetslösa bättre möjligheter att få bättre anställning. De genomförs dels med pengar från Europeiska socialfonden, dels med nationella bidrag. Utskottet anser att projekt av denna typ bör uppmuntras, eftersom de gagnar lokalt anpassat samarbete och nätverksbygge i hela landet.

Övriga kommentarer

Under behandlingens gång har utskottet kunnat konstatera att statsrevisorerna i sin berättelse för 1998 tar upp många andra frågor som kräver fortsatta åtgärder från regeringens sida än bara de som refereras ovan. Bland dessa uppmärksammar utskottet särskilt

- fångvården, särskilt narkotikaproblemen i fångelserna,
- användningen av tippningsvinstmedel till lagstadgade utgifter,
- åtgärder för att undanröja läkarunderskottet.

Utskottet förväntar sig att regeringen lämnar en utredning angående fortsatta åtgärder också beträffande dessa frågor.

Regeringens relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 1998

Statsekonomin resultat och produktivitet

Regeringen framhåller i sin relation att de offentliga utgifterna under redogörelseåret utgjorde 52 procent i relation till nationalprodukten, dvs. ungefär 10 procentenheter under den högsta nivån under recessionsåren. De nödvändiga besparingarna på 57 mrd. mk i statsekonomin

under 1991—1999 åstadkoms genom bättre resultat och effektivitet. Enligt berättelsen minskades de offentliga utgifterna utan att själva inkomstöverföringssystemens effektivitet blev lidande i avgörande grad. Inkomstskillnaderna konstateras visserligen ha vuxit i någon mån, men internationellt sett är de fortfarande mycket små i Finland.

Socialutgifterna minskade med omkring två procentenheter i relation till nationalprodukten. Kostnaderna för hälso- och sjukvården gick upp något, även om de i relation till BNP, ca 7 procent, enligt vad utskottet har erfärut ligger under medelvärdet för OECD-länderna.

Inom utbildningssektorn har styr- och finansieringssystemen för undervisnings- och kulturväsendet blivit effektivare och mera sporrande. Också detta har enligt erhållen utredning skett utan att inkomstöverföringssystemens effektivitet skulle ha blivit lidande i avgörande grad. Det kan anses att inte bara kostnadseffektiviteten och produktiviteten i utbildningen utan också utbildningssystemets resultat har utvecklats på ett mycket positivt sätt i Finland.

I berättelsen påpekas att ansvaret för den offentligt finansierade välfärdsservicen, som merparten av den offentliga servicen räknas till, vilar på staten och kommunerna gemensamt. Av detta följer enligt utskottets sätt att se att tillgången på service måste uppmärksammas särskilt. En ensidig strävan efter resultat och produktivitet kan leda till att en del av medborgarna inte blir delaktiga av denna service. Utom att tillgången till basservice måste tillgodoses är det viktigt att göra en bedömning av standarden på servicen. Såväl social- och hälsovården som utbildningsväsendet måste kunna tillgodose de förändrade behoven i samhället. På vissa områden är tillväxten så snabb, t.ex. inom datatekniken, att det redan nu är brist på kompetent personal. Det har gjorts mycket för att anpassa utbildningen till arbetslivets krav bland annat genom yrkeshögskolesystemet, läroavtalsutbildning, satsningar på vuxenutbildning, satsningar på datateknik och intensifiering av forskningssamarbetet mellan universiteten och näringslivet.

Revisionsanmärkningsberättelsen

Mervärdesbeskattningen

I berättelsen framhålls att mervärdesskatten till sin natur är en konsumtionsskatt. Skattebasen och skattesatserna i mervärdesbeskattningen regleras i Europeiska gemenskapernas sjätte mervärdesskattedirektiv (77/388/EEG), som är bindande för Finland. Det är svårt att ändra direktivet bland annat för att undantag från skattebasen strider mot gemenskapens allmänna ambition att harmonisera mervärdesbeskattningen.

Statsrevisorerna kritiserade i sin berättelse för 1997 mervärdesbeskattningen för att den ger ett röricht helhetsintryck. Revisorerna ställde sig mycket förstående till företagets syn på att mervärdesskattelagen bör förtydligas genom att den helt och hållet skrivs om.

Regeringen konstaterar i sin revisionsanmärkningsberättelse att mervärdesskattesystemet i centrala delar fungerar bra. Däremot har bestämmelserna om gemenskapsintern handel som infördes när Finland blev medlem i EU visat sig svårtolkade. Tillämpningen av skattesystemet för denna handel kompliceras dessutom av att tillämpningspraxis är olika i olika medlemsländer. Det vore dock en uppenbart tung process att skapa en tydligare systematik i mervärdes-skattelagen.

Regeringen anser att det effektivaste sättet att göra skattesystemet begripligare är att öka och utveckla skatteförvaltningens information och

handledning. Finansutskottet stöder skattestyrelsens ambitioner att satsa framför allt på styrning av mervärdesbeskattningen. Också tendensen att styra mervärdesbeskattningen genom offentliga anvisningar snarare än klientmeddelanden kan anses uppenbart riktig.

Statsrevisorerna anser det rationellt och ekonomiskt förnuftigt att småföretagare får lämna in sina momsdeklarationer med längre intervaller. Enligt vad utskottet har erfärut är en förlängning av tiden för småföretagares momsanmälningar och momsbetalningar under behandling. Utskottet påskyndar denna reform.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet, som med stöd av 39 § 4 mom. riksdagens arbetsordning har utsett ordföranden för utskottets förvaltnings- och granskningsdelegation att föredra saken i plenum, vördsamt

att riksdagen beslutar sända detta betänkande jämte tillhörande anmärkningar och förslag till regeringen för sådana åtgärder som de frågor som utskottet tagit upp i sitt betänkande ger anledning till och

uppmannar regeringen att ta in en berättelse om dessa åtgärder i sin relation angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 1999.

Helsingfors den 28 mars 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Jorma Huuhtanen /cent (delvis)
Seppo Kääriäinen /cent (delvis)
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
Tuija Nurmi /saml
Mauri Pekkarinen /cent (delvis)
Virpa Puisto /sd (delvis)
Ola Rosendahl /sv
Matti Saarinen /sd (delvis)

Sakari Smeds /fkf
Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
Kari Uotila /vänst (delvis)
Jukka Vihriälä /cent
Jorma Vokkolainen /vänst
ers. Ulla Anttila /gröna (delvis)
Jukka Gustafsson /sd (delvis)
Matti Huutola /vänst
Liisa Hyssälä /cent (delvis)
Mikko Kuoppa /vänst (delvis)
Markku Laukkanen /cent
Pirkko Peltomo /sd (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i delegationerna var

utskottsrådet Alpo Rivinoja.

