

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2000 vp

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1998

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1998

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta vuonna 1999 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen kertomuksen valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1998 (K 8/1999 vp). Valtiontilintarkastajain kertomuksen vuodelta 1998 (K11/1999 vp) eduskunta on lähettänyt valtiovarainvaliokunnan käsiteltäväksi 4 päivänä joulukuuta 1999.

Molempien kertomusten vireilletulo on tapahtunut ennen uuden perustuslain voimaantuloa 1.3.2000. Siihen saakka voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 30 §:n 2 momentin mukaan on jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annettava kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta. Saman pykälän 3 momentin mukaan eduskunnan valitsemat valtiontilintarkastajat antavat eduskunnalle kertomuksensa.

Kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta sisältää ensimmäisen kerran myös hallituksen kertomuksen niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan tekemät muistutukset valtiovarain hoidosta ja tilinpidosta vuonna 1997 ovat antaneet aihetta (luku 4, Tilimuistutuskertomus).

Valtiovarainvaliokunta on laatinut yllä mainituista kertomuksista yhteisen mietinnön.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa ja sivistys- ja tiejaostossa.

Asiantuntijat

Valtiovarainvaliokunnan kokouksessa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Miliza Vasiljeff ja finanssineuvos Immo Pohjola, valtiovarainministeriö
- hallintojohtaja Jurkka Linna, sisäasiainministeriö
- taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen, opetusministeriö
- apulaisosastopäällikkö Raimo Ikonen ja neuvotteleva virkamies Klaus Halla, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- toimistopäällikkö Erkki J. Tassia, Valtiokonttori.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- puheenjohtaja Lauri Metsämäki ja varapuheenjohtaja Oiva Savela, Valtiontilintarkastajat
- tarkastusneuvos Mauri Lehmusto, ylitarkastaja Nora Grönholm, ylitarkastaja Kari Kauppinen, ylitarkastaja Jarmo Laine ja ylitarkastaja Seppo Niemi, valtiontilintarkastajain kanslia

- hallitusneuvos Aulikki Mentula, neuvotteleva virkamies Rainer Alanen ja tuottavuusvirkamies Pekka Taipale, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Veikko Liuksia, lainsäädäntöneuvos Tommi Parkkola ja finanssineuvos Immo Pohjola, valtiovarainministeriö
- taloussihteeri Markku Harrinvirta, opetusministeriö
- maatalousneuvos Carl-Gustav Mikander ja maatalousneuvos Päivi Wallin, maa- ja metsätalousministeriö
- ylijohtaja Harri Cavén ja hallitusneuvos Raimo Kurki, liikenneministeriö
- hallitusneuvos Jouko Narikka ja neuvotteleva virkamies Klaus Halla, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Martti Myllylä, työministeriö
- ylijohtaja Martti Lujanen ja pääsihteeri Merja Huhtala, ympäristöministeriö
- ma. pääjohtaja Heikki Muttilainen, merenkulkulaitos
- ylitarkastaja Soili Sinisalo, Verohallitus
- osastopäällikkö Markku Herpola, Hämeen TE-keskus
- tutkija Tuula Uusipaavalniemi, Lapin TE-keskus
- osastopäällikkö Ari Lähteenpää, Pohjanmaan TE-keskus
- osastopäällikkö Juhani Sundell, Satakunnan TE-keskus
- hallintopäällikkö Kaija Jumppanen, Uudenmaan TE-keskus
- toimistonjohtaja Sirkka-Liisa Vainiola, Karskulan työvoimatoimisto
- toimistonjohtaja Antti Komsa, Kokkolan työvoimatoimisto
- maakuntajohtaja Antti Mykkänen, Pohjois-Savon liitto
- kehityspäällikkö Rolf Eriksson, Suomen Kuntaliitto
- kansainvälisten asioiden vastaava Kalle Kunnas, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistointajärjestö TVY ry
- satamajohtaja Heikki Nissinen, Helsingin Satama
- satamajohtaja Seppo Herrala, Haminan Satama
- toimitusjohtaja Lassi Arminen, Kotkan Satama Oy
- satamajohtaja Eero Mäki, Kokkolan Satama
- selvitysmies Jukka Pekkarinen.

Sivistys- ja tiedejaostossa ovat olleet kuultavina

- johtaja Arvo Jäppinen, opetusministeriö
- puheenjohtaja Paavo Uronen, Yliopistojen rehtorien neuvosto
- rehtori Petteri Paronen, Kuopion yliopisto
- rehtori Esko Rieppula, Lapin yliopisto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1998

Valtion ja kuntien välinen ohjausmekanismi

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan tarkastelleet peruspalveluiden tuottamista koskevan rahoitus- ja ohjausjärjestelmän toimivuutta. Pääpaino tässä tarkastelussa on ollut valtionosuusjärjestelmän kehityksessä.

Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu 1990-luvulla useaan otteeseen. Vuonna 1993 siirryttiin aiemmasta, kustannusperusteisesta valtion-

osuusjärjestelmästä laskennalliseen, palvelujen tarvetta osoittaviin tunnuslukuihin perustuvaan järjestelmään. Kuntien kantokykyluokitus ja verotulojen täydennys korvattiin vuoden 1996 alusta lukien kunnan verotulojen mukaan määntyvällä tasauksella. Järjestelmää tarkennettiin vielä vuoden 1997 valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Tällöin kuntiin sovellettaville valtionosuuksien vähennyksille asetettiin yläraja. Uudistuksen kuntakohtaisia vaikutuksia tasataan lisäksi vuoteen 2001 ulottuvin siirtymätasauksin.

Aiemmin valtio käytti ohjauskeinoinaan normiohjausta ja resurssiohjausta. Näiden lisäksi kunnan palvelutuontantoa ohjattiin suunnitelmilla. Kuten valtioneuvoston tarkastajain kertomuksesta käy ilmi, kaikki 1990-luvulla tapahtuneet uudistukset ovat johdonmukaisesti siirtäneet painopistettä normi- ja resurssiohjauksesta informaatio-ohjauksen suuntaan. Informaatio-ohjaukseen liittyy läheisesti asiakasohjaus, eli asiakkaiden tarpeiden tulisi olla palvelujen järjestämisen lähtökohtana.

Viime vuosikymmenen puolivälissä tehty perusoikeusuudistusta voidaan pitää perustana myös kansalaisten yhdenvertaisuuden tarkastelulle peruspalvelujen suhteen. Yhtenä ongelmana on, ettei termille peruspalvelu ole olemassa määritelmää. Myöskään valtionosuusjärjestelmässä ei ole selkeästi määritelty peruspalvelun käsitettä. Tavallisimmin käsite rajataan kattamaan opetus (pl. korkeakoulut) ja sosiaali- ja terveydenhuolto kokonaisuudessaan sekä lisäksi osia kulttuuri- ja vapaa-aikatoimista.

Kuntalaissa lähdetään siitä, että yhteiskunnallisissa tehtävien jaossa kunnalla on edelleen päävastuu sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen, kulttuurin ja vapaa-ajan peruspalveluiden saatavuudesta. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä poista sitä, että kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaaminen on edelleen valtion tehtävä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen osalta kansalaisten perusoikeuksien toteutumista seuraava perusturvalautakunta. Lautakunnalla ei ole käytettävissään sanktioita, mutta se voi tarvittaessa antaa suosituksen yksittäisen kunnan palvelujärjestelmässä esiintyneiden puutteiden korjaamiseksi.

Sen lisäksi, että — kuten edellä on todettu — peruspalvelujen käsitettä ei ole määritelty, myöskään palvelujen tasoa ei ole määritelty lainsäädännössä yksiselitteisesti. Osa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista (pääahoito jne.) on luettava subjektiivisten palveluiden piiriin. Monilta osin järjestelmä mahdollistaa nykyisellään suuret kuntakohtaiset erot (esim. omaishoito). Yhtenäisten kriteerien puu-

te vaikeuttaa myös perusturvalautakunnan toimintaa.

Valtioneuvoston tarkastajat ovat kertomuksessaan todenneet, että perusturvalautakunnan merkitys on jäänyt vähäiseksi. Mikäli lautakunnan roolia aiotaan kehittää aktiivisempaan suuntaan, lainsäädäntöä on muutettava ja annettava lautakunnalle lisäresursseja.

Valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että sosiaali- ja terveydenhuolto ja opetustoimi eivät ole tasavertaisessa asemassa valtion rahoitusosuuden suhteen. Opetustoimessa sovellettava ylläpitäjämalli hämärtää järjestelmän yhtenäisyyttä ja selkeyttä. Sitä voidaan pitää myös kuntien itsehallinnon kannalta kyseenalaisena.

Kuten kertomuksesta käy ilmi, kuntatalouden kokonaistilanne parani vuonna 1998. Valtiovarainvaliokunnan saamien vuoden 1999 ennakkolistien tilinpäätöstietojen perusteella kuntatalouden kokonaistila edelliseen vuoteen verrattuna ei olennaisesti muuttunut. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna muutos kuitenkin poikkesi kokonaiskehityksestä. Vuosikate heikkeni sekä suurissa keskuksissa että alkutuotantokunnissa. Voimakkaaimmin vuosikate kasvoi teollisuuskeskuksissa ja esikaupunkikunnissa. Vuosikatteeltaan negatiivisten kuntien lukumäärä lisääntyi 85:een. Ilman vuodelle 1999 tuloksi kirjattuja harkinnanvaraisia avustuksia näitä kuntia olisi ollut 105. Näiden lukujen valossa näyttää siis siltä, että valtioneuvoston tarkastajain kertomuksessaan toteama kuntien eriytymiskehitys jatkuu ja vaikuttaa myös jatkossa kansalaisten saamien peruspalveluiden määrään ja laatuun.

Valiokunta kuitenkin toteaa, että negatiivisen vuosikatteen yhteismäärä aleni 340 milj. markasta 130 milj. markkaan vuosina 1997—1999.

Kuntien talouden arvioimiseksi on luotu varsin kattava mittaristo, joka liikekirjanpidon periaatteista omaksutuun tunnuslukuun kuvaa kunnan rahoituksen riittävyyttä ja kunnan vakavaraisuutta. Valtioneuvoston tarkastajat ovat kertomuksessaan peränneet vertailukelpoisen tiedon saamista kansalaisten peruspalveluiden toteutumisesta. Tämän tiedon tuottamiseen luodut seuranta- ja arviointijärjestelmät on todettu puut-

teelliseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan näyttää siltä, että kuntien talouden tilan mittaamista suuremmaksi ongelmaksi onkin muodostumassa kuntien palvelutason ja -tarpeen indikaattorien puute. Näin myös rahoitus- ja ohjausjärjestelmien vaikutusten arviointi on vaikeaa.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että kunnallisten peruspalvelujen laatu ja saatavuus turvataan maan kaikissa osissa. Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtävien, velvoitteiden ja rahoituksen tasapainoa arvioidaan ja lisäksi kuntien valtionosuusjärjestelmää tarkistetaan vuoteen 2002 mennessä. Valtionosuusjärjestelmän tarkistuksen tavoitteeksi on asetettu kannustavuuden lisääminen ja kuntien erilaisten palvelutarpeiden ja -rakenteiden huomioon ottaminen. Valtionosuusjärjestelmän uudistusta pohjustetaan selvitystyöllä, jonka tavoitteena on arvioida kuntien tehtävien, rahoituspohjan sekä kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muodostamaa kokonaisuutta. Selvitysmiehen on esitettävä toimenpide-ehdotuksensa sisäasiainministeriölle vuoden 2000 loppuun mennessä.

Em. selvitystyötä seuraa ja arvioi erillinen valtio—kunta-neuvotteluryhmä. Neuvotteluryhmä on hyväksynyt lähtökohdikseen muun muassa seuraavat näkemykset

- valtio vastaa kansallisen hyvinvointipoliitiikan määrittelystä ja kuntien itsehallinnon toimintaedellytysten turvaamisesta
- kunnallisten palvelujen järjestäminen perustuu kuntien itsehallintoon
- julkinen hallinto ja pohjoismaisen hyvinvointimallin mukainen palvelujen järjestäminen kansalaisille on kokonaisuus, jossa valtion ja kuntien keskinäinen suhde edellyttää työnjakoa sekä osapuolten yhteistoimintaa.

Valtiovarainvaliokunta tukee näitä lähtökohtia ja pitää tärkeänä, että selvitystyössä peruspalvelujen turvaamisen näkökulma on keskeinen. Tämän tulee olla johtavana ajatuksena myös valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtiovarainministeriö on myös asettanut työryh-

män selvittämään toimivaa ja taloudellista peruspalvelujen rahoitus- ja tuotantotapaa.

Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan arvioineet valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja tässä yhteydessä esimerkiksi sitä, missä määrin ne mahdollisesti loukkaavat eduskunnan budjettivallan käyttöä.

Kertomuksesta käy ilmi, että vuonna 1998 toimi kymmenen talousarvion ulkopuolista valtion rahastoa. Näistä suurimmat rahastoitujen pääomien suhteen olivat Valtion eläkerahasto, Maatilatalouden kehittämisrahasto, Valtiontaakurarahasto ja Valtion asuntorahasto.

Valtion eläkerahasto. Valtion eläkerahaston toiminnassa on valtiovarainministeriön mukaan ilmennyt ongelmia, joista polttavin lienee se, että eläkerahaston rahastoinnin karttuminen on jäänyt jälkeen tavoitteista. Rahastomuoto sinänsä on epäilemättä järkevin tapa varautua tulevien valtion eläkkeiden maksamiseen ja niistä aiheutuvien menojen tasaamiseen. Toistaiseksi kaikki valtion eläkkeet on tähän mennessä maksettu valtion talousarvioon varatuista määrärahoista. Valtion eläkevastuu oli kertomusvuonna noin 272 mrd. markkaa, josta eläkerahasto kattoi 16,9 mrd. markkaa. Eläkerahaston varat kertyvät pääasiassa valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksuista ja rahaston varoille saatavista tuotoista.

Valtiovarainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan Valtion eläkerahasto kasvaisi vuoden 2004 loppuun mennessä noin 41 mrd. markkaan. Rahastointitavoitteen mukainen 20 prosentin rahastointiaste saavutettaisiin vuoteen 2010 mennessä, jolloin rahastossa olisi noin 77 mrd. markkaa. Myös rahaston itsenäisyyttä ja varojen hallintaa on selkiytetty samalla, kun rahaston sijoitustoiminnan edellytyksiä on parannettu. Valtiovarainvaliokunta pitää näitä muutoksia oikeasuuntaisina.

Maatilatalouden kehittämisrahasto. Maatilatalouden kehittämisrahaston (MAKERA) tule-

vaisuutta on selvitetty erillisessä työryhmässä vuonna 1998. Työryhmä on katsonut, että rahasto tulee säilyttää keskeisenä maa- ja puutarhatalouden rahoittajana ja että sen toimintaa on kehitettävä. MAKERAn rahoituksella katsottiin olevan erityismerkitys, joka voi olla vaikeasti aikaansaataavissa valtion talousarvion korkotukilainoituksella. Rahaston avulla voidaan hoitaa myös esimerkiksi Agenda 2000:sta Suomen maataloudelle koituvia sopeutumisongelmia. Maa- ja metsätalousministeriön tavoin valtiovarainvaliokunta katsoo, että rahaston toiminnan kehittäminen vahvistaa sen mahdollisuuksia toimia puskurirahoituksena valtion talousarvion suuntaan ja tasoittaa EMU-paineita.

Valtiontakausrahasto. Valtion erityisrahoitusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö ml. laki ja asetus Valtiontakuurahastosta tulivat voimaan vuoden 1999 alusta. Tuolloin aloitti toimintansa valtion erityisrahoituslaitos Finnvera Oyj ja Valtiontakukeskus lakkautettiin. Finnvera Oyj:n operatiivisen toiminnan käynnistyttyä siirtyi Valtiontakuurahasto kauppa- ja teollisuusministeriön hallintaan. Rahasto on edelleen osa valtion keskuskirjanpitoa ja sen tehtävä on tulevaisuudessa toimia puskurina siltä varalta, että Finnvera Oyj:n myöntämien vientitakuiden ja muiden Valtiontakuurahastolaissa tarkoitettujen erityistakuiden erillistulos yhtiössä muodostuisi alijäämäiseksi. Valtiontilintarkastajain kertomuksessa ei ole esitetty arviota rahaston ja sen hallinnon toimivuudesta tulevaisuudessa.

Valtion asuntorahasto. Valtion asuntorahaston toiminnan tavoitteena on kertomuksesta ilmenevällä tavalla asunto-olojen parantaminen ja sosiaalisen asuntotuotannon edistäminen lainoittamalla kohtuuhintaisia uusia asuntoja ja perusparantamista, ohjaamalla hyvää rakentamisen ja suunnittelun laatua sekä parantamalla asuinympäristön viihtyisyyttä. Asuntorahasto saa toimintaansa tarvittavat varat aravalainoista kertyvistä korkotuloista, lainojen lyhennyksistä, ulkoisella varainhankinnalla sekä valtion osatakuuksista kertyvistä maksuista. Siirtoja val-

tion talousarviosta rahastoon ei ole aivan viime vuosina tarvittu.

Vuodesta 1996 lähtien Valtion asuntorahastosta on maksettu rahoituslaitosten myöntämien asuntolainojen korkotuet. Vuoden 1998 alusta budjettitalouden piiristä rahaston maksettaviksi siirrettiin myös esimerkiksi asuntojen korjausavustukset. Rahaston ulkoinen varainhankinta on vuodesta 1995 lähtien toteutettu arvopaperistamalla. Valtion asuntorahasto poikkeaa muista rahastoista siinä, että sen varojen käytöstä päätetään vuosittain valtion talousarviossa. Eduskunta osoittaa talousarvioon aravalainojen myöntämiseen, korkotukilainojen hyväksymiseen ja eräisiin avustuksiin käytettävissä olevan valtuuden sekä ulkopuolisen rahoituksen enimmäismäärän eli varainhankintavaltuuden. EMU-oloissa Valtion asuntorahasto toimii puskurina asuntotuotannon vaihteluissa.

Johtopäätökset. Valtiontilintarkastajat ovat todenneet, että niin edellä käsitellyillä neljällä suurimmalla rahastolla kuin muillakin talousarvion ulkopuolisilla valtion rahastoilla on selkeästi määritelty ja täsmällisesti rajattu tehtävä ja toiminta-alue. Rahastointimuoto on katsottu joustavimmaksi ottaen huomioon rahastojen tavoitteet ja toimintatarpeet. Koska valtioneuvosto ja eduskunta voivat useimpien rahastojen kohdalla vaikuttaa rahoituksen hankintaan ja varojen käyttöön välittömästi tai välillisesti, talousarvion ulkopuoliset rahastot eivät valtiontilintarkastajien mielestä loukkaa eduskunnan budjettivallan käyttöä. Samalla, kun valtiovarainvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen, se katsoo, että uusien valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamisessa tulee jatkossa noudattaa erittäin suurta pidättyvyyttä. Ennen mahdollisen uuden rahaston perustamista on tarkoin selvitettävä, voitaisiinko ajatellut tavoitteet saavuttaa valtion talousarvioon otettavien tulo- ja menomomenttien kautta.

Yliopistojen ulkopuolinen rahoitus

Yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta on vuonna 1998 ollut keskimäärin 32 prosenttia. Ulkopuolinen rahoitus oli

2,666 mrd. markkaa vuonna 1998. Se on lisääntynyt vuoden 1991 tasosta 1,4 mrd. markalla. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että pääosa ulkopuolisesta rahoituksesta on kuitenkin julkista rahoitusta, lähinnä Suomen Akatemian ja Tekesin kautta rahoitettavaa toimintaa. Parhaillaan opetusministeriössä tehdään tutkimusta, josta tulee selviämään puhtaasti yksityisen rahoituksen osuus yliopistoissa. Arvioiden mukaan se kuitenkin tällä hetkellä on noin 8—9 prosenttia koko ulkopuolisesta rahoituksesta.

Valiokunta yhtyy opetusministeriön näemykseen siitä, että yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen lisääminen on kannatettavaa, mikäli toiminta tukee yliopiston perustoimintoja sekä erityisesti yliopiston profiloitumista ja painopistealueita. Ulkopuolinen rahoitus vahvistaa myös yliopistojen yhteiskunnallista ja alueellista roolia. Opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa sovitaan liiketaloudellisen maksullisen toiminnan tulos- ja kannattavuustavoitteista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että samalla kun ulkopuolisen rahoituksen avulla voidaan merkittävästikin kehittää yliopistojen toimintaa, se myös kuluttaa yliopistojen muihin toimintoihin varattuja resursseja. Haku-, hallinnointi- ja raportointimenettely vaatii suuren henkilötöpanoksen. Lisätyötä kohdistuu myös palvelutoimintoihin, mitä ei useimmiten ole rahoitussuunnittelussa riittävästi huomioitu. Merkittävä ongelma rahoituksessa on myös se, että Suomen Akatemian rahoittamiin projekteihin ei sisälly ns. yleiskustannuslisää. Myös eri ministeriöillä on toisistaan poikkeavat menettelytavat projekteista aiheutuvien yleiskustannusten käsittelyssä, eivätkä kaikki ministeriöt ota huomioon yleiskustannuksia lainkaan.

Yliopistojen perustehtävien suorittamisessa ja tavoitteiden saavuttamisessa valtion budjetti-rahoitus on ensisijainen ja ulkopuolinen rahoitus on täydentävää. Ongelmana on yliopistojen kokonaisrahoituksen perusvoimavarojen jälkeenhäjäneisyys. Valiokunta viittaa valtiovarainvaliokunnan valtion vuoden 2000 talousarviosta antamaan mietintöön (VaVM 33/1999 vp), jossa luvun 29.10 perusteluissa on laajasti käsitelty

yliopistojen perusvoimavarojen niukkuudesta aiheutuvia ongelmia. Eduskunta on hyväksynyt valtion talousarvion vuodelle 2000 edellyttänyt, että yliopistojen perusvoimavarojen vaje korjataan kuluvalle vaalikaudella.

Valiokunta yhtyy yliopistojen perusrahoituksen turvaamista lainsäädännöllä vuoden 2000 jälkeen tutkineen työryhmän muistiossa (OPM:n työryhmien muistioita 30:1999) todettuun siitä, että tarkoituksena on selkeyttää ulkopuolisen rahoituksen roolia kokonaisuutena ja sen kytkeytymistä yliopistojen tavoitteisiin. Tämä edellyttää toiminnan kokonaisstrategioiden laatimista.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan katsonneet, että opetusministeriön on luotava yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen käytön seurantaan aukoton valvontajärjestelmä väärinkäytösten välttämiseksi. Valiokunta toteaa, että valtion maksuliikkeestä ja pankkitilien käytöstä säädetään talousarvioasetuksen (1243/1992) 5 luvussa. Asetuksen 27 §:n mukaan valtion maksuliike tulee hoitaa eräin tarkoin määritellyin poikkeuksin tilivirastojen postisiirtotilien välityksellä. Asetuksen 33 §:n mukaan valtion omia varoja tai valtion hallussa olevia varoja saa tallettaa rahalaitokseen ainoastaan valtiovarainministeriön luvalla. Opetusministeriö on myös antanut ohjeita yliopistoille maksuliikkeen hoitamisesta. Ohjeissa mm. painotetaan sitä, että valtion haltuun tulevien varojen ohjaaminen yksityisille tileille on ehdottomasti kielletty.

Valtion talousarviosta annetun lain 24 c §:n mukaan Valtiokonttori voi antaa tarkempia määräyksiä virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpidon, maksuliikenteen ja muun laskentatoimen hoitamisesta sekä tilinpäätöksen laadinnasta ja muista taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista. Kyseinen säännös on tullut voimaan 1.3.2000.

Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena uuden valvontaelimen perustamista. Valiokunta korostaa sitä, että yliopistojen varojen käyttöä yleisellä tasolla tarkastaa Valtiontalouden tarkastusvirasto ja toisaalta yliopistoilla on oma sisäinen tarkastus. Valvonnan kannalta pääosasta ulkopuolisesta sekä kotimaisesta (Suomen Aka-

temia, Tekes, eri ministeriöt, kunnat jne.) että ulkomaisesta (EU) institutionaalisesta 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, mutta rahoittaja ei millään tavoin kontrolloi, onko sopimus todella tehty yliopiston kanssa. Käytännössä samaan tutkimuskokonaisuuteen haetaan eri lähteistä rahoitusta. Tutkijat toimivat itsenäisesti ja neuvottelevat alan asiantuntijoina myös rahoituksesta itsenäisesti. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että väärinkäytöksiä tarkastellaan rikoslainsäädännön perusteella. Valiokunta katsoo, että vastuu valvonnasta on aina viime kädessä tilivirastossa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että yliopistot kehittävät sisäisen valvonnan ja tarkastuksen järjestelmänsä. Valiokunta katsoo, että opetusministeriön tulee tutkia, onko sen ohjeistus yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen osalta riittävää.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että EU:n rakennerahastohankkeet ovat yliopistojen kannalta raskaita hallinnoida. Rahoituksen hakeminen, moniportainen neuvotteluprosessi ja projektin toteuttamisen hallinnointi vaativat suuren työpanoksen yliopistojen henkilökunnalta. Myös hankkeiden pirstaleisuus vaikeuttaa niiden keskinäistä koordinaatiota. Valiokunta kannattaa tavoitetta laajempien, entistä vaikuttavampien hankkeiden suunnittelusta ja toteutuksesta alkavalla ohjelmakaudella.

Transito-liikenteen kehitysnäkymät

Valtiontilintarkastajat toteavat kertomuksesaan transito-liikenteen kehitysnäkymien heikentyneen aivan olennaisesti kertomusvuoden loppupuolella alkaneen liikennemäärien laskun takia. Liikennemäärien supistumisen todetaan johtuneen Venäjän talouden ongelmista ja Baltian maiden transito-liikenteen kehittyneestä kilpailukyvyistä.

Transito-liikennettä kulki suomalaisten satamien kautta eniten vuonna 1994, jolloin sen

määrä oli noin 5,6 milj. tonnia. Viime vuonna Suomen satamien kautta kulki transito-tavaraa valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhteensä 3,3 milj. tonnia, missä oli vähennystä edelliseen vuoteen 19 prosenttia. Transito-kuljetukset itään vähenivät 46 prosenttia ja länteen 4 prosenttia.

Transito-liikenne Suomen kautta on Venäjän taloudellisen romahduksen jälkeen edelleen ollut laskusuunnassa. Vaikka Venäjän taloudellinen kehitys kääntyisikin positiiviseen suuntaan ja Suomen kautta kulkeva liikenne vilkastuisi, kilpailuympäristö — Baltian ja Venäjän satamat — on muuttumassa niin voimakkaasti, että asemien turvaamiseksi pidemmällä tähtäyksellä tarvitaan operatiivista ja taloudellista panostusta. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että valtiovallan tehtävänä on määrittää, millaisen kansallisen roolin Suomi valitsee kauttakulkuliikenteessä.

Liikenneministeriön teettämien selvitysten mukaan transito-liikenteen suomalaisille tuottamat myyntitulot ovat olleet parhaimmillaan yli miljardi markkaa vuodessa. Lisäksi on huomattava, että transito-liikenteestä on hyötyä myös suomalaiselle kaupalle ja teollisuudelle, vaikka markkamääräisesti tätä on vaikea osoittaa. Mikäli Suomi haluaa säilyttää asemansa transito-liikennemaana, se edellyttää kilpailukykyä selvää parantamista Baltian maihin nähden.

Saamiinsa selvityksiin perustuen valiokunta toteaa, että Suomen maantieteellinen sijainti ja satamakapasiteetti mahdollistavat nykyistä merkittävästi suuremman transito-liikenteen. Esimerkiksi siinä vaiheessa, kun Luoteis-Venäjän suuria raaka-ainevarantoja aletaan hyödyntää, Suomen ja erityisesti Perämeren satamilla on hyvät edellytykset kilpailla näistä kuljetuksista.

Transito-liikenteen kehittämiseksi on yhteinen perusstrategia välttämätön; sekä yksittäisten yritysten että Suomen logistiikka-alan on pyrittävä yhdessä syventämään asiakassuhteita venäläisiin loppuasiakkaisiin.

Transito-liikenteen menestyksellinen hoitaminen pitkällä tähtäyksellä edellyttää palvelujen kohtuullista hinnoittelua kaikilta Suomen puoleiseen kuljetusketjuun osallistuvilta tahoil-

ta. Näistä tahoista merenkululaitos on ainoa, joka ei asetukseen perustuvissa maksuissaan voi käyttää harkintaa väylämaksujen kohtuullistamiseksi ja liikenteen sekä nettotulojensa kasvatamiseksi. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että merenkululaitokselle myönnetään välittömästi valtuudet väylämaksujen kohtuullistamiseen niissä tapauksissa, joissa se on merenkululaitoksen nettotuloksen kannalta perusteltua.

Työttömyyden alueellinen kehitys

Valtiontilintarkastajat toteavat kertomuksessaan, että talouden voimakkaan kasvun vauhdittamana työttömyys on laskenut yhtäjaksoisesti vuoden 1994 lopusta lähtien. Työttömien määrä ei ole vähentynyt samassa suhteessa työllisyyden parantumisen kanssa. Osittain tämän katsotaan johtuvan piilotyöttömien siirtymisestä työmarkkinoille aiempaa enemmän.

Työttömyys jakaantuu alueellisesti hyvin epätasaisesti. Työpaikat ovat syntyneet etupäässä Länsi- ja Etelä-Suomen kasvukeskuksiin. Korkea työttömyys on erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomen ongelma. Valtiovarainvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi Lapin TE-keskuksen alueella työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä ja työttömyyseläkkeellä on keskimäärin noin 34 prosenttia työvoimasta, kun vastaava osuus Uudellamaalla on noin 14 prosenttia. Alueittain tarkastellen työttömyysaste on laskenut Satakuntaa ja Etelä-Savoa lukuun ottamatta koko maassa.

Uudet työpaikat ovat syntyneet pääasiassa yksityiselle sektorille, erityisesti palvelualoille sekä sähkö- ja elektroniikkateollisuuteen.

Kuten valtiontilintarkastajain kertomuksestakin käy ilmi, alueellisia eroja ovat kasvattaneet avoimien työmarkkinoiden lisäksi myös työvoimapolitiittisten toimenpiteiden volyymin alentaminen kertomusvuoden alusta. Tämä näyttää hidastaneen työttömyyden laskua erityisesti vaikeimmilla työttömyysalueilla. Samalla työttömyyden rakenne on muuttunut pitkäaikaistyöttömien ja ikääntyneiden osuuden noustessa. Suurelta osalta työttömistä työnhakijoista puuttuu

ammattillinen koulutus tai koulutus ei enää vastaa nykyisiä työelämän vaatimuksia. Rakenteellisen työttömyyden pitkittyessä eräiden erityisryhmien osalta on vaarana, että osa työnhakijoista syrjäytyy kokonaan työmarkkinoilta.

Samanaikaisesti rakenteellisen työttömyyden lisääntyessä työvoimakapeikko-ongelmat kasvualueilla lisääntyvät. Kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa, kun kasvualueilla vaaditaan osaamista. Rakenteellinen työttömyys liittyy usein vanhentuneeseen ammattitaitoon, ikääntymiseen ja alueisiin, joilla työvoiman kysyntä on vähäisempää. Tyypilliseksi työmarkkinailmiöksi on myös muodostunut työttömyyden, työvoimapolitiittisten toimenpiteiden ja lyhytaikaisten työsuhteiden vuorottelu eli ns. työttömyyden kiertoilmiö.

Kuntien valtionosuuksien leikkaukset ovat johtaneet siihen, että myös julkisen sektorin kyky tarjota uusia, pysyviä työpaikkoja on heikentynyt. Esimerkiksi sosiaalisektorilla työntekijät työskentelevät usein hyvin lyhytaikaisissa työsuhteissa ja tekevät alipalkattua työtä. Valtiontilintarkastajat ovat todenneet, että kertomusvuonna uusista, alle vuoden kestävästä työsuhteista 56 prosenttia oli määräaikaista. Kaikista palkansaajista vuonna 1998 määräaikaista oli 17,5 prosenttia eli lähes 335 000 henkeä.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että työttömyyden tilastointi perustuu TE-keskusjakoon. Jos saman TE-keskuksen alueella on useita maakuntia ja seutukuntia, alueelliset erot eivät tule esille. Tämä saattaa näkyä vääristyminä työvoimapolitiittisten tukien jaossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvitetään mahdollisuudet työttömyyden tilastointiin maakuntapohjaisesti.

Aktiivisilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä voidaan tasata työttömyyden alueellisia eroja. Tätä voitaisiin valiokunnan mielestä tehostaa vielä sillä, että työttömyyden alentuessa säästyviä varoja ohjattaisiin painotetummin vaikeimmille työttömyysalueille. Toimenpidevalikoimassa tarvitaan myös muita, valtiontilintarkastajainkin esille nostamia erityistoimia esimerkiksi yrittäjyyden lisäämiseksi, rakenneuutosalojen työpaikkahävikin vähentämiseksi, työllistämisen sivukulujen alentamiseksi jne.

Samalla myös työttömien oikeuksia tasavertaisina sopimuskumppaneina työnhakusuunnitelmasta sovittaessa on parannettava.

Valiokunta toteaa hallituksen tavoitteena hallitusohjelman mukaisesti olevan, että uusien työpaikkojen määrä lisääntyy ripeästi ja työssä-olevien osuus työikäisestä väestöstä lähestyy Suomessa EU:n työllisyysuuntaviivoissa tavoitteeksi asetettua 70 prosenttia. Kun työllisyysaste vielä kertomusvuonna oli 64,1 prosenttia, se valiokunnan saaman selvityksen mukaan nousi vuonna 1999 jo 66 prosenttiin.

Suotuisa työllisyyskehitys edellyttää myönteisen talouskehityksen lisäksi myös työhallinnon toimenpiteitä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaikkien TE-keskusten alueilla on käynnissä lukuisia paikallisten toimijoiden projekteja ja hankkeita syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja työttömien työllistyvyyden parantamiseksi. Hankkeita toteutetaan sekä Euroopan sosiaalirahaston varoin että kansallisin määrärahoihin. Valiokunta pitää näitä hankkeita kannatettavina niiden palvellessa myös paikallisiin olosuhteisiin perustuvia yhteistyöverkostoja koko maassa.

Muita huomioita

Käsitellessään valtioneuvoston tarkastajain kertomusta vuodelta 1998 valiokunta on edellä käsitellyjen kysymysten lisäksi todennut valtioneuvoston tarkastajien ottaneen esille lukuisia muitakin asioita, jotka vaativat hallitukselta jatkotoimenpiteitä. Näistä valiokunta on erityisesti kiinnittänyt huomiota

- vankeinhoidon kehittämiseen, erityisesti huumetilanteeseen vankiloissa
- veikkauksen voittovarojen käyttämiseen lakisääteisiin menoihin
- lääkärivajauksen poistamiseen.

Valiokunta odottaa hallitukselta selvitystä jatkotoimenpiteistä myös näiden osalta.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 1998

Valtiontalouden tuloksellisuus ja tuottavuus

Hallitus toteaa kertomuksessaan, että julkiset menot olivat kertomusvuonna 52 prosenttia suhteessa kansantuotteeseen, liki 10 prosenttiyksikköä alle lamavuosien korkeimman tason. Vuosien 1991—1999 aikana tarvituista 57 mrd. markan valtiontalouden säästöistä osa saatiin tuloksellisuuden ja tehokkuuden parantamisella. Kertomuksen mukaan julkisia menoja saatiin vähentäyksi ilman, että itse tulonsiirtojärjestelmien vaikuttavuus olisi ratkaisevasti kärsinyt. Kertomuksessa tosin myönnetään, että tuloerot ovat hieman kasvaneet, mutta kansainvälisesti vertaillen ne ovat Suomessa edelleen hyvin pienet.

Sosiaalimenot suhteessa kansantuotteeseen alenivat kertomusvuonna liki kaksi prosenttiyksikköä. Terveystalouden kustannukset kasvoivat hieman, vaikka tähän käytettävien varojen BKT-osuus, noin 7 prosenttia, onkin valiokunnan saaman selvityksen mukaan OECD-maiden keskiarvon alapuolella.

Koulutuspuolella opetus- ja kulttuuritoimen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmät on saatu aikaisempaa tehokkaammiksi ja kannustavammiksi. Tämäkin on saadun selvityksen mukaan tapahtunut ilman, että tulonsiirtojärjestelmien vaikuttavuus olisi ratkaisevasti kärsinyt. Paitsi koulutuksen kustannustehokkuuden ja tuottavuuden, myös koulutusjärjestelmän vaikuttavuuden voidaan Suomessa katsoa kehittyneen varsin myönteisellä tavalla.

Kuten kertomuksessakin todetaan, vastuu julkisin varoin rahoitetuista hyvinvointipalveluista, joita valtaosa julkisista palveluista on, kuuluu yhteisesti valtiolle ja kunnille. Tästä seuraa valiokunnan mielestä se, että näiden palvelujen saatavuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tuloksellisuuden ja tuottavuuden yksipuolinen tavoittelu saattaa johtaa siihen, että osa kansalaisista jää näiden palvelujen ulkopuolelle. Peruspalveluiden tyydyttämisen ohella on tärkeä arvioida sitä, miten laadukkaita tarjotut palvelut ovat. Niin sosiaali- ja terveydenhuollon

kuin koulutusjärjestelmänkin on kyettävä vastaamaan yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin. Eräillä nopeimmin kasvavilla aloilla, kuten tietotekniikassa, osaavasta työvoimasta on jo nyt pulaa. Koulutuksen työelämävastaavuutta on parannettu muun muassa ammattikorkeakoulujärjestelmällä, oppisopimuskoulutuksella, aikuis-koulutuksen panostuksilla, panostuksilla tietotekniikkaan sekä kehittämällä yliopistojen ja elinkeinoelämän tutkimusyhteistyötä.

Tilimuistutuskertomus

Arvonlisäverotus

Tilimuistutuskertomuksessa todetaan, että arvonlisävero on luonteeltaan kulutusvero. Arvonlisäverotuksessa sovellettavan veropohjan laajuus ja verokannat on säädelyt Suomea sitovasti Euroopan yhteisöjen 6. arvonlisäverodirektiivissä (77/388/ETY). Direktiivin muuttaminen on vaikeaa muun muassa sen vuoksi, että veropohjasta tehtävät poikkeukset ovat vastoin yhteisön arvonlisäverotuksen yleisiä harmonisointipyrkimyksiä.

Valtiontilintarkastajat kritisoivat vuotta 1997 koskevassa kertomuksessaan arvonlisäverotusta siitä, että sen kokonaiskuva on sekava. Valtiontilintarkastajat pitivät ymmärrettävinä yritysten näkemyksiä, että arvonlisäverolakia tulisi selkeyttää kirjoittamalla se kokonaan uudestaan.

Hallitus toteaa tilimuistutuskertomuksessaan arvonlisäverojärjestelmän toimivan keskeisiltä osiltaan hyvin. Se pitää kuitenkin EU-jäsenyyden myötä omaksuttuja arvonlisäverolain yhteisökauppaa koskevia säännöksiä vaikeaselkoina. Yhteisökaupan verotusjärjestelmän soveltamista vaikeuttaa lisäksi erilainen soveltamiskäytäntö eri jäsenmaissa. Arvonlisäverolain ra-

kenteen muuttaminen tältäkin osin selkeämmäksi olisi kuitenkin ilmeisen työlästä.

Hallitus on katsonut, että verojärjestelmän ymmärrettävyyttä voidaan tehokkaimmin parantaa verohallinnon tiedotus- ja ohjaustoimintaa lisäämällä ja kehittämällä. Valtiovarainvaliokunta tukee Verohallituksen pyrkimyksiä panostaa ennen muuta arvonlisäverotuksen ohjaukseen. Myös suuntausta arvonlisäverotuksen ohjeistuksessa asiakastiedotteista julkisiin ohjekirjeisiin voidaan pitää ilmeisen oikeana.

Valtiontilintarkastajat ovat pitäneet järkevänä ja taloudellisilta vaikutuksiltaan oikeana pienyritysten arvonlisäverotuksen valvontailmoitusten antamisen harventamista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pienyritystajien arvonlisäveron ilmoittamis- ja maksujakson pidentäminen on vireillä. Valiokunta kiirehtii uudistuksen toimeenpanoa.

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 muistutuksineen ja ehdotuksineen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin valiokunnan mietinnössään esille ottamat asiat antavat aiheita, sekä

kehottaa hallitusta sisällyttämään vuodelta 1999 annettavaan hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta kertomuksen näistä toimenpiteistä.

Helsingissä 28 päivänä maaliskuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Sakari Smeds /skl
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Kari Uotila /vas (osittain)
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Jukka Vihriälä /kesk
	Jorma Huuhtanen /kesk (osittain)	Jorma Vokkolainen /vas
	Seppo Kääriäinen /kesk (osittain)	vjäs. Ulla Anttila /vihr (osittain)
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	Jukka Gustafsson /sd (osittain)
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	Matti Huutola /vas
	Tuija Nurmi /kok	Liisa Hyssälä /kesk (osittain)
	Mauri Pekkarinen /kesk (osittain)	Mikko Kuoppa /vas (osittain)
	Virpa Puisto /sd (osittain)	Markku Laukkanen /kesk
	Ola Rosendahl /r	Pirkko Peltomo /sd (osittain).
	Matti Saarinen /sd (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja.