

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2004 rd

Statsrevisorernas berättelse för 2002

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2003 statsrevisorernas berättelse för 2002 (B 15/2003 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets alla delegationer.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsrevisorernas ordförande Kari Urpilainen, statsrevisor Kari Myllyniemi, statsrevisor Raimo Mähönen och statsrevisor Ola Rosendahl
- kanslichef Mauri Lehmusto, statsrevisorernas kansli.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- kanslichef Mauri Lehmusto, inspektionsråd Kari Kauppinen och inspektör Marjaana Solanne, statsrevisorernas kansli
- region- och kommunminister Hannes Manninen, regionutvecklingsdirektör Veijo Kavonius, regionutvecklingsdirektör Kaisa-Leena Lintilä, regeringsråd Esko Koskinen, projektchef Mika Rossi och överinspektör Soile Lahti, inrikesministeriet
- avdelningschef Eero Lavonen, handelsråd Arto Koski och ekonomidirektör Timo Norbäck, försvarsministeriet
- budgetråd Vesa Jatkola, finansministeriet

- lagstiftningsråd Matti Lahtinen, undervisningsministeriet
- ekonomidirektör Eero Murto, handels- och industriministeriet
- biträdande avdelningschef Olli Kerola, social- och hälsovårdsministeriet
- tf. forskningschef Antti Moisio, Statens ekonomiska forskningscentral
- överdirektör Ossi Niemimuukko, Banförvaltningscentralen
- förvaltningschef Jarmo Muiniekkä, Norra Savolax förbund
- regiondirektör Hannu Kurki, Itä-Savon kuntayhtymä
- räddningsdirektör Jari Sainio, Egentliga Finlands regionala räddningsverk
- räddningsdirektör Piia Vähäsalo, Jokilaaksojen pelastustoimi
- brandchef Leif Lindström, Korpo brandstation
- stadsforskningschef Kauko Aronen, Finlands Kommunförbund
- professor Veli Karhu, Tammerfors universitet.

Säkerhets- och försvarsdelegationen har hört

- inspektionsråd Kari Kauppinen, statsrevisorernas kansli
- polisöverinspektör Jouni Välkki, inrikesministeriet
- avdelningschef Eero Lavonen, regeringsråd Pasi Lankinen och försvarsråd Helena Partanen, försvarsministeriet.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- överinspektör Seppo Niemi, statsrevisorernas kansli
- direktör Markku Mattila, undervisningsråd Marja Pulkkinen och kulturråd Mirja Virtala, undervisningsministeriet.

Jordbruksdelegationen har hört

- överinspektör Raimo Laitinen, statsrevisorernas kansli
- biträdande avdelningschef Pentti Lähteenoja, skogsbruksöverinspektör Tapio Lehtiniemi och överinspektör Tauno Junttila, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Erkki Eskola, handels- och industriministeriet
- direktör Hannu Valtanen, Skogsindustrin rf.

Trafikdelegationen har hört

- inspektionsråd Kaj Laine, statsrevisorernas kansli
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- rådet för internationella ärenden Jouko Alaluusua och byggnadsråd Juhani Tervala, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Auvo Haapanala, miljöministeriet.

Handels- och industridelegationen har hört

- överinspektör Nora Grönholm, statsrevisorernas kansli
- industriråd Paula Nybergh och industriråd Pertti Valtonen, handels- och industriministeriet.

Social- och arbetsdelegationen har hört

- överinspektör Nora Grönholm, överinspektör Raimo Laitinen och inspektör Marjatta Mylly, statsrevisorernas kansli
- avdelningschef Arto V. Klemola, regeringsråd Pekka Järvinen, medicinalråd Sakari Lankinen, konsultativ tjänsteman Carin Lindqvist-Virtanen, äldre regeringssekreterare Sirpa Kaittola och överinspektör Aini Kimpmäki, social- och hälsovårdsministeriet
- arbetsmarknadsråd Tuija Leminen, regeringssekreterare Heikki Kuusela, överinspektör Timo Jokiperä, överinspektör Mikko Kauppinen och överinspektör Pentti Lehmijoki, arbetsministeriet
- länsläkare, medicinalråd Antti Laine, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- länssocial- och hälsoråd Marja-Leena Kärkäinen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- ordförande Simo Paasilta, Förbundet Utvecklingshämning.

Bostads- och miljödelegationen har hört

- inspektionsråd Kari Kauppinen, statsrevisorernas kansli
- utvecklingsdirektör Markku Tahvanainen, överinspektör Jukka-Pekka Flander och överförstmästare Pirkko Isoviita, miljöministeriet.

Dessutom har jordbruksdelegationen fått ett skriftligt utlåtande från Skogsforskningsinstitutet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Samarbete mellan kommunerna

Statsrevisorerna konstaterar i sin berättelse att antalet samkommuner under det senaste årtiondet minskat med ca en tredjedel. Det är i synnerhet samkommuner för hälsovårdscentraler inom folkhälsoarbetet och samkommuner som producerar vissa sociala tjänster såsom missbrukar-

vård och familjerådgivning som har avvecklats. Däremot har antalet samkommuner inom undervisningsväsendet och den specialiserade sjukvården hållit sig relativt stabilt. Kommunernas avtalsbaserade samarbete har ökat, även om samarbetet fortfarande är obetydligt i fråga om strategiskt viktiga funktioner och bastjänster som är störst till volymen. Statsrevisorerna förutser att det kommunala samarbetet kommer att öka inom den närmaste framtiden, vilket leder

till att kommuninvånarnas kontakt med den som tillhandahåller tjänsten blir indirekt, i synnerhet i små kommuner. Detta kräver i sin tur antingen att kommunstrukturen ändras kraftigt eller att förvaltningen på region- och landskapsnivå utvecklas så att medborgarnas möjligheter till inflytande tryggas, trots att tjänsterna produceras utanför primärkommunen genom kommunalt samarbete.

Det framgår av berättelsen att staten har styrt kommunerna till samarbete både med kommunpolitiska metoder under inrikesministeriets ledning och sektorsvis inom de olika ministeriernas egna förvaltningsområden. Åren 2001–2005 genomför inrikesministeriet och Finlands Kommunförbund tillsammans ett stödprojekt för ekonomiska regioner (Seutu). Dessutom har ett förvaltningsförsök i Kajanaland inletts, och det pågår till slutet av 2012. Av programmen för att främja regionalt samarbete har regionscentraprogrammet hittills hunnit längst. Syftet med programmet är i princip att balansera landets regionala utveckling och att stärka de regioner som är med i programmet.

Det kommunala samarbetet har främjats på mycket olika sätt inom olika förvaltningsområden. Statsrevisorerna påpekar att de medel som används inte tycks avspegla funktionernas prioritet t.ex. i pengar eller med tanke på den välfärdspolitiska betydelsen. Tjänsterna på hälsovårdscentralerna kostar mycket och är viktiga för människornas välfärd. Ansträngningarna för att öka dessa tjänster har närmast bestått av mjuka medel som information och målsättning. Det samma gäller för institutionsvården för äldre. Att främja samarbetet genom informationsstyrning och utvecklingsprojekt har hittills haft obetydlig effekt i jämförelse med genomförande av samsamarbetsstrukturer som skapats genom lagstiftning. Ett exempel på kommunalt samarbete som genomförts genom lagstiftning är räddningsväsendet, som behandlas närmare nedan.

Det finns brister i det sektorspecifika samarbetet. Det har också hänt att områdesindelningen inte sammanfaller. Det är därför uppenbart att det bästa sättet att främja det kommunala samarbetet när det gäller basservice är att stödja ut-

vecklingen av regionalt samarbete t.o.m. mer än för närvarande. Hittills har kommunerna varit relativt försiktiga när det gäller att regionalisera de kommunala uppgifterna. Detta kan delvis bero på brister i det nuvarande statsandelssystemet. Exempelvis innebär regional sammanslagning av den grundläggande undervisningen för närvarande att statsandelarna överförs till samskommunen eller till någon annan kommun. Regionaliseringen bör även i fortsättningen i första hand främjas som kommunalt ledda samsamarbetsprocesser. Om detta inte leder till resultat kan man som statsrevisorerna föreslår också överväga lagstiftningsåtgärder på vissa förvaltningsområden.

Enligt uppgift har inrikesministeriet tillsatt en arbetsgrupp som ska utreda ekonomiska incitament när det gäller kommunindelningen och kommunal verksamhet över kommungränserna samt det eventuella behovet att se över kommunindelningsslagen. Arbetsgruppen utreder bl.a. kompensationen för sammanslagningsunderstödet till kommunerna och i synnerhet för den s.k. statsandelsförlusten samt även behovet att fortsätta med och utveckla stödet för investeringar och utvecklingsprojekt. Arbetsgruppen utreder också möjligheterna att främja utveckling och genomförande av verksamhetsmodeller som överskrider kommungränserna genom bidrag under övergångsskedet.

Inrikesministeriet har också startat ett projekt för att utreda möjligheterna att jämka samman den representativa demokratin med att uppgifter som kommunerna ansvarar för sköts på marknadsvillkor och läggs ut. Dessutom utreds förhållandet mellan å ena sidan den kommunala självstyrelsen och å andra sidan nätverksbildningen och samverkan i de ekonomiska regionerna, landskapen och regionerna i övrigt. Projektet anknyter till politikprogrammet för medborgarinflytande enligt regeringsprogrammet. Det rör sig om ett tväradministrativt program.

Utskottet konstaterar att demokratiaspekten är relevant, och att den behandlades redan när lagen om försök med samarbete inom regioner stiftades. Även lagen om försök med regionfullmäktige, som stiftades senare, innehåller ett strä-

vande att stärka demokratin. Förvaltningsutskottet ansåg i sitt betänkande om propositionen om försök med samarbete inom regioner (FvUB 6/2002 rd) att det inte var meningen att genom avtal mellan kommunerna åsidosätta sådana bestämmelser i kommunallagen som i samkommuner utgör en garanti för att de viktigaste kraven på kommunal demokrati uppfylls. Demokratiaspekten är också viktig när servicestrukturen reformeras.

Utskottet pekar också på de pågående reformerna av kommunstrukturen och serviceproduktionen. Det finns risk för att en del av befolkningen under övergångsskedet inte får den service de behöver när regionala servicenätverk byggs. Alla åtgärdsalternativ bör användas när kommunstrukturen reformeras. Att slå samman kommuner är ett alternativ. På regional nivå bör det ses till att tjänsterna tillhandahålls enligt den överenskomna arbetsfördelningen. Intresset för att öka och utveckla det kommunala samarbetet har ökat på den senaste tiden. Denna utveckling bör uppmuntras genom olika åtgärder så att verksamheten kan ge resultat.

Utskottet har i detta sammanhang inte behandlat den nyligen färdigställda utredningen om utveckling av samarbetet i Helsingforsregionen.

Räddningsväsendet

Räddningsväsendets tjänster har från början av 2004 tillhandahållits regionalt i stället för enligt den tidigare modellen med kommunala tjänster. Finland är indelat i 22 räddningsområden som huvudsakligen följer landskapsindelningen. Det framgår av berättelsen att 19 av dessa områden stannade för en s.k. avtalskommunmodell där områdets räddningsväsende är en del av centralortens organisation och där centralorten ansvarar för förvaltningen av räddningsväsendet. På två områden är förvaltningsmodellen för räddningsväsendet en samkommun och inom Helsingfors räddningsområde är räddningsväsendet ett av stadens verk.

Erfarenheter av regionalt ordnade räddningstjänster fås allt eftersom verksamheten framskrider. Det är meningen att en mer systematisk upp-

följning ska koncentreras till åren 2006—2010, men utvärderingar kommer att göras redan tidigare. Till vissa delar har verksamheten inte hunnit längre än till utformningsskedet.

Det främsta kriteriet för bedömning av hur reformen av räddningsväsendet har lyckats är naturligtvis hur systemet fungerar och hur det betjänar allmänheten. Finansutskottet anser att även utvecklingen av kostnaderna för räddningsväsendet måste följas. Erfarenheterna av inledningsskedet visar att på vissa områden, t.ex. norra Savolax, har kostnaderna stigit. Detta lär exempelvis bero på högre lönekostnader, löneskillnader mellan olika kommuner, förnyade datasystem, materielanskaffningar och ombyggnad av fastigheter. Exempelvis anställdes rekordmånga nya brandmän och anskaffningen av brandbilar sköts upp till denna omorganisering. Tilläggs-kostnaderna för att skapa det landsomfattande myndighetsradionätet skulle ha uppkommit oavsett om räddningsväsendet regionaliserats eller inte.

Utskottet konstaterar att det är nödvändigt med kommunalt samarbete även i fråga om räddningsväsendet. Det är uppenbart att samarbetet inte skulle ha kommit till stånd på frivillig basis. På lång sikt torde samarbetet ge upphov till både kostnadseffektivitet och dessutom även samverkansfördelar. Utskottet erinrar om att omorganiseringen av räddningsväsendet inte bara syftar till att effektivisera verksamheten, utan att även kostnadsinbesparingar är ett viktigt mål. Dessa mål är lika viktiga även i fortsättningen.

Fullmaktsförfarandet och dess funktion i budgeten

Enligt berättelsen uppstår inom statsekonomi ofta situationer där det varken med tanke på verksamheten eller ekonomin är förnuftigt att ingå avtal eller förbindelser för endast ett finansår. Det har inte alltid ansetts vara en bra lösning att använda förfarandet med reservationsanslag vid budgetering av fleråriga förbindelser. Man har då tillämpat fullmaktsförfarandet, som ursprungligen skapades för finansiellt stora projekt inom försvarsförvaltningen. Förfarandet har

i sig visat sig fungera och ofta även vara totalekonomiskt billigare.

De största problemen med fullmaktsförfarandet är, också enligt berättelsen, situationer där en del av fullmakterna inte används under ett visst år eller där de måste budgeteras på nytt. Exempelvis användes under redogörelseåret endast 54 procent av alla tillgängliga fullmakter. Då går det emellertid inte att begränsa fullmaktsbeloppet, utan beloppet av den beviljade fullmakten anges som "den del som blivit oanvänd föregående år". Riksdagen har således inte med tanke på utövandet av budgetmakten en tillräcklig helhetsbild av nivån på fullmakterna eller den totala börda som olika fullmakter kommer att medföra och hur den kommer att periodiseras över åren.

Statsrevisorerna påpekar också att normerna om fullmaktskontrollen är ganska lätta. Revisorerna anser att metoderna för fullmaktskontroll bör utvecklas så att kontrollsystemen producerar enhetliga uppgifter, informationen fungerar bättre och uppgifterna är så aktuella som möjligt.

Berättelsen nämner finansministeriets budgeteringsarbetsgrupp, som 2001 utredde nuläget och utvecklingsbehoven i fråga om fullmaktsförfarandet och fullmaktskontrollen. Revisorerna instämmer i sin berättelse i ståndpunkterna enligt arbetsgruppens rapport. Enligt finansministeriet är det särskilt angeläget med utveckling av fullmaktsplaneringen och den tillhörande redovisningen. Dessutom bör sättet att framställa fullmakterna i budgeten bli klarare och enhetligare. Detta kräver oundvikligen mer detaljerade normer för vilka förfaranden som ska tillämpas. Detta torde också förutsätta att Statskontoret meddelar fler och mer exakta allmänna anvisningar på det sätt som statsrevisorerna föreslår.

Finansutskottet anser att fullmaktsförfarandet är ett fungerande alternativ även i fortsättningen. Det krävs emellertid ökad medvetenhet om totalbeloppet på de förbindelser som ingås. Fullmakterna ska inte heller användas till att reservera allmän finansiering, utan de planer som fullmakterna gäller ska vara redan innan fullmakten skrivs in i budgeten. Behovet att förnya

fullmakter skulle då minska, och dessutom skulle riksdagen få en bättre helhetsbild av nivån på fullmakterna. För riksdagens vidkommande är det viktigt med överskådliga fullmakter vars totalkostnader noggrant avgränsats. När det gäller upphandling innebär detta att riksdagen måste veta de slutliga kostnaderna redan när den utfärdar en upphandlingsfullmakt. Även fullmaktskontrollen bör utvecklas på det sätt som statsrevisorerna föreslår. Det bör i enlighet med vad som sägs i rapporten från finansministeriets arbetsgrupp i lagstiftning och föreskrifter närmare anges vad som i praktiken avses med god bokföringssed inom fullmaktskontrollen.

Utskottet noterar att flera åtgärder har inletts för att förbättra fullmaktsförfarandet och fullmaktskontrollen. En ändring av förordningen om statsbudgeten behandlas som bäst. Utgångspunkten för de nya bestämmelserna om uppgörande av budgeten är att fullmakterna inte ska skrivas in i budgeten i ett alltför tidigt skede. Även i det nya förfarandet för bokslut kommer utvecklingen av fullmaktsförfarandet att beaktas. Den nya rammetoden ger riksdagen bättre möjligheter att även ta ställning till fullmakter.

Forskning

Statsrevisorerna tar upp frågan om den offentliga forskningsfinansieringens relativa andel av den samlade finansieringen av forskning och utveckling. Utskottet håller med statsrevisorerna om hur viktigt det är att satsa på forskning och forskarutbildning. Utredningarna visar att rätt allokering av offentliga forsknings- och utvecklingsinvesteringar ökar forskningsinsatserna inom den privata sektorn, snabbar på den ekonomiska tillväxten och förbättrar konkurrenskraften inom näringslivet.

Sett i ett internationellt perspektiv har det finländska vetenskapssystemet varit framgångsrikt och konkurrenskraftigt. Det förutsätter dock att basfinansieringen av universiteten å ena sidan och finansieringen av forskningen vid Finlands Akademi och Tekes tryggas. I Finland på 1990-talet sågs vetenskaplig forskning som en viktig faktor i uppbyggnaden av ett samhälle baserat på

kunskap och kompetens. Åren 1997—1999 satte staten medel på forskning med hjälp av ett program för ökad finansiering till forskning. Statens vetenskaps- och teknologiråd har rekommenderat att anslagen till forskning ökas med 300 miljoner euro 2003—2007. I rambeslutet från i fjol ökar anslagen till forskning med ungefär 82 procent av det belopp som rekommenderas av vetenskaps- och teknologirådet. I sitt betänkande om statsrådets redogörelse om ramarna för statsfinanserna 2004—2007 anser finansutskottet det viktigt att anslagspåslaget ses över under regeringsperioden för att forskningsfinansieringen ytterligare ska kunna stärkas. Staten bör konsekvent värna den offentliga finansieringen för att Finland i framtiden ska stå i spetsen för både forskning och innovation. Ökningen av forskningsanslagen i budgeten för i år är det största statliga resurstillskottet sedan 1997. Jämfört med i fjol ökar anslagen med 93 miljoner euro. Ökningen får störst genomslag i anslagen till Finlands Akademi och Tekes.

Den offentliga forskningsfinansieringens andel av bnp är 0,99 procent i Finland. Det ger Finland en andraplats i EU efter Frankrike. Om man också räknar in den privata finansieringen av FoU stiger andelen av bnp till 3,4 procent. Därmed ligger Finland i täten på världsnivå strax efter Sverige.

För att de fastställda målen ska nås måste verksamheten vid Finlands Akademi bli effektivare och mer funktionell, påpekar statsrevisorerna och uppmanar Finlands Akademi att ta till sig utvärderingarna. Utskottet påpekar att en internationell utvärdering av Finlands Akademi snart är klar. Resultaten från utvärderingen publiceras den 24 mars. Utvärderingen kommer att ligga till grund för en översyn av riktlinjerna för Finlands Akademi och vetenskapspolitiken. Under vårens lopp tillsätter undervisningsministeriet en arbetsgrupp som ska arbeta med en konkretisering av utvärderingen.

Resultatstyrningen av universiteten

Statsrevisorerna påpekar att det fortfarande finns många brister i resultatstyrningen av uni-

versiteten och att bland annat kvaliteten på verksamheten har fått alltför lite rum i styrningen. Den finansiella modellen för styrningen bör ses över för att kvalitetsfaktorerna ska få större tyngd. Resultatstyrningen av universiteten sågs över i samband med en utvärdering 2002, påpekar utskottet. I det nya systemet lyfts kvalitetsfaktorerna betydligt mer fram. Universiteten belönas till exempel mer direkt utifrån resultatkriterier och genom projektfinansiering får universiteten finansiellt stöd för sina viktigaste insatsområden. Den kalkylerade modellen för basfinansiering stöder och främjar en högkvalitativ verksamhet vid universiteten. Det läggs allt större vikt vid kvalitet samtidigt som utvärderingar görs i syfte att förbättra kvaliteten.

Statsrevisorerna påpekar också att resultatstyrningen och den finansiella modellen inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till den externa finansieringen av universiteten. Utskottet påpekar att ambitionen i styrningen har varit att universiteten ska få mer extern finansiering samtidigt som det har inskräpts att verksamhet med extern finansiering klart och tydligt måste harmoniera med universitetens ordinarie verksamhet.

Riksomfattande idrottsutbildningscentrer

I sitt ställningstagande anser statsrevisorerna att det måste göras en utomstående utvärdering av idrottsutbildningscentren vad gäller deras verksamhet, uppgifter och utbildning. Utskottet ställer sig bakom förslaget om en utvärdering för att utveckla och stödja verksamheten vid idrottsutbildningscentren. Vidare anser statsrevisorerna att understöden till idrottsinstitut i första hand bör gå till reparationer av byggnadsbeståndet. Utskottet omfattar statsrevisorernas ståndpunkt.

Statsrevisorerna påpekar en viktig sak, när de säger att tippningsvinstmedlen till idrott och fysisk fostran måste höjas till den nivå som förutsätts enligt fördelningsförhållandena i lotterilagen.

Hållbart skogsbruk och skogsvårdens funktion

Statsrevisorerna konstaterar i berättelsen att ett hållbart skogsbruk och en produktionsmässigt effektiv användning av skogsresurser förutsätter en effektiv och lyckad skogsförnyelse som beaktar de regionala växtförhållandena, plantskogs-skötsel, regelbundna gallringar och andra åtgärder inom skogsbruket. Dessa åtgärder anses höja skogarnas avkastning. Statsrevisorerna anser att jord- och skogsbruksministeriet tillsammans med den underlydande förvaltningen måste utreda omfattningen av de brister som framkommit i skogsförnyelsen och skogsvården, den regionala fördelningen och de ekonomiska förlusterna på ett entydigare och tillförlitligare sätt. Statsrevisorerna föreslår också att man utreder behovet av ett riksomfattande och statistiskt representativt system för uppföljning av skogsförnyelsen. Det är också skäl att upphöra med överlappande statistikföring och uppföljning av verksamheten.

Finansutskottet ställer sig bakom de prioriteringar som statsrevisorerna här lyfter fram. Enligt utredning till utskottet har jord- och skogsbruksministeriet i samband med resultatstyrningen av skogscentralerna understrukt både behovet av myndighetsövervakning vid skogsförnyelse och rådgivning som främjar god skogsvård. Det har också konstaterats att bättre statistikföring ger tillförlitligare uppgifter om skogsvårdssituationen.

Som ett resultat av samverkan mellan flera aktörer togs 1999 det Nationella skogsprogrammet 2010 fram. Enligt programmet är strävan att öka användningen av inhemskt gagnvirke inom skogsindustrin med 5—10 miljoner kubikmeter per år, dvs. 63—68 miljoner kubikmeter. Ett av målen för programmet är att fram till 2010 öka användningen av energivirke med fem miljoner kubikmeter. Enligt de justerade kalkyler som lagts fram för utskottet användes 2,1 miljoner kubikmeter skogsflis 2003.

För att trygga ett hållbart privat skogsbruk anförs i programmet att det statliga stödet bör höjas till 59 miljoner euro per år. Genom ökningen prioriteras skogsförnyelse, vård av ungskog, istandsättningsdikning och ombyggnad av

skogsvägar. Byggande inom ramen för gemensamma projekt ska ha företräde vid anslagsfördelningen.

Enligt utredning till utskottet kommer den statliga finansiering som föreslås i det nationella skogsprogrammet inte att förslå när det gäller programmets mål för skogsförbättringsarbeten. Det är således helt nödvändigt att öka anslagen redan under innevarande period.

I det nationella skogsprogrammet uppställs som ett mål att öka den årliga användningen av energivirke med 5 miljoner kubikmeter. Energivirke ska tas ut från vård av ungskog, första gallringar och som avverkningsrester vid slutavverkning. Detta mål förefaller realistiskt. Enligt utredning till utskottet lämnas i skogarna årligen i samband med avverkningar ca 50 miljoner kubikmeter biomassa i form av avverkningsrester och stubbar. Enligt en uppskattning är det tack vare ny teknologi möjligt att tillvarata 15 miljoner kubikmeter för återanvändning. Kostnaderna för tillvaratagning omöjliggör emellertid användning av så stora mängder i energiproduktionen.

Den träbiomassa som lämnas i skogen i samband med avverkningar och skogsvårdsarbeten har även näringsrelaterade effekter på skogsmiljön. Enligt vad som lagts fram för utskottet orsakar de mål som uppställs i det nationella skogsprogrammet inte ännu några problem med avseende på näringsbalansen t.ex. i form av ökat gödslingsbehov.

Statsrevisorerna konstaterar att användningen av trä är neutral beträffande klimateffekterna, ger en betydande regional sysselsättning, stöder företagsamhet och stärker exporten av teknologi. Åtgärder som befäster träenergins ställning som energikälla för hushåll och för små, lokala kraftverk vid energiproduktion svarar också mot de riktlinjer som riksdagen lade fast i samband med kärnkraftsbeslutet våren 2002. Riksdagen förutsatte då att forskning, utveckling och ibruktagande av förnybar energi främjas i enlighet med programmet i klimatstrategin.

En arbetsgrupp vid handels- och industriministeriet lade i december 2002 fram ett förslag

till nytt program för främjande av förnybar energi. Fler åtgärder har redan vidtagits för att förverkliga programmet. Fortsatta åtgärder för att stödja tillvaratagande av energivirke och flis utreds av en arbetsgrupp som tillsatts vid jord- och skogsbruksministeriet. Arbetsgruppen ska lägga fram ett förslag till revision av lagen om finansiering av hållbart skogsbruk. Arbetsgruppens mandat utgår i april detta år. Avsikten är att få till stånd nödvändiga lagändringar som kan träda i kraft i början av 2005 vilket även förutsätter meddelande till EU.

Om lagen om finansiering av hållbart skogsbruk ändras på det sätt som beskrivs ovan förverkligas de uttalanden av riksdagen som i samband med kärnkraftsbeslutet gjordes i fråga om skogsbruket. Fler stödtagare och ett ökat antal arbetsprojekt förutsätter emellertid tilläggsfinansiering. I programmet för främjande av förnybar energi görs den uppskattningen att tillvaratagande av energivirke och flis förutsätter en insats om i genomsnitt åtta miljoner euro under perioden 2003—2010, då utgångspunkten 2001 var 2,7 miljoner euro.

Vägnätet — nuläge och utvecklingsbehov

Statsrevisorerna påpekar att variationerna i fördelningen av anslag mellan de olika vägdistriktet har varit betydande. De betonar att det vid beslut om vägprojekt och fördelning av anslag till de olika vägdistriktet är skäl att beakta regionala underhålls- och utvecklingsbehov i hela landet. För att möjliggöra ökade investeringar vore det också skäl att ytterligare utreda möjligheterna att ta i bruk nya finansieringskällor och alternativa finansieringsformer, anser statsrevisorerna.

Vägförvaltningens direktion lägger fast principerna för den regionala fördelningen av anslagen för basväghållningen med beaktande av de resultatmål som ställts för väghållningen. Fördelningsgrunderna beaktar många olika faktorer bl.a. trafikmängd, vägnätets skick samt projektvis planeringen av stora väginvesteringar. Utifrån trafikprestation beaktas även förvaltningsutgifter samt regionala behov. Ett annat men inte

så viktigt fördelningskriterium är vägnätets längd. I fördelningsgrunderna konstateras att det vid den regionala fördelningen av anslagen för basväghållningen är viktigt att beakta tillväxtkraven i fråga om markanvändning och trafik. Strävan är att finansieringen särskilt av utvidgnings- och nyinvesteringar koncentreras till projekt där trafikmängderna och således även problemen i anslutning till dem har ökat bl.a. som ett resultat av befolkningsökningen.

Utskottet anser att vägförvaltningens fördelningsgrunder är motiverade och påpekar att väghållningsbehoven utifrån dem blir beaktade på ett mångsidigt sätt. Därmed kan också samhället dra största möjliga nytta av de knappt tilltagna anslagen.

Planeringen av utvecklingsprojekt är i allmänhet en process som tar många år i anspråk. Under processens gång bedöms olika förslag i ljuset av samhällsekonomiska kriterier. Särskild vikt läggs vid ett projekts kostnadsnyttotal, som ska vara minst 1,5. De knappa anslagen förutsätter att de projekt som förverkligas är samhällsekonomiskt effektiva. Utskottet anser att investeringarna i synnerhet bör stödja regionstrukturen, näringslivets konkurrenskraft och internationella förbindelser.

En ministerarbetsgrupp som berett frågor kring trafikledspolitiken lade 10.2.2004 fram ett betänkande med förslag till allmänna riktlinjer för upprätthållande och utveckling av trafikens infrastruktur under de kommande tio åren. I betänkandet togs också ställning till tyngdpunktsområden inom trafikledsverksamheten under innevarande regeringsperiod. Regeringen godkände 11.3.2004 ramarna för statsfinanserna för åren 2005—2008, enligt vilka nya trafikprojekt under valperioden anvisas 30 miljoner euro. Samtidigt konstaterades det att nya projekt kanförutsätta anslag på 1,2 miljarder euro. Utskottet tar ställning till ministerarbetsgruppens förslag och rambeslutet senare i vår i samband med behandlingen av redogörelsen som rambeslutet.

Statsrevisorerna har även pekat på problem i anslutning till behandlingen av besvär över stora vägprojekt. Utskottet delar statsrevisorernas åsikt och anser att det är ett problem att projekt

försenas t.o.m. flera år på grund av besvär. Om det rör sig om stora projekt är det möjligt att överklaga i olika faser av projektet och därmed kan man genom besvär skjuta fram ett projekt med flera år.

Även i regeringsprogrammet har avseende fästs vid detta problem och därför tillsatte justitieministeriet 19.11.2003 en arbetsgrupp med uppdrag att föreslå åtgärder för att snabba upp behandlingen av besvär i ärenden som är viktiga med tanke på samhällsutvecklingen eller utvecklingen av enskilda områden. I arbetsgruppens promemoria av 30.1.2004 konstateras det att det inte går att förskratta behandlingen av besvär enbart genom enskilda åtgärder utan att det krävs utveckling i många avseenden. Arbetsgruppen föreslår nya förfaranden bl.a. i anslutning till planläggning och trafikprojekt. Dessutom påpekas det att förvaltningsdomstolarnas verksamhetsförutsättningar måste förbättras och deras arbetsmetoder utvecklas.

Utskottet finner det viktigt att reformerna sker i snabb takt. Det resurstillskott som förvaltningsdomstolarna behöver måste säkerställas.

Statens mål med kapitalinvesteringar och måluppfyllelsen

I berättelsen granskas de mål som ställts för statens kapitalinvesteringar, som sker inom ramen för Finlands Industriinvestering, samt måluppfyllelsen. Statsrevisorerna anser att den offentliga sektorns roll och de ägarpolitiska mål som ställts för bolagets verksamhet borde övervägas på nytt.

Statsrevisorerna påpekar också att den offentliga sektorns roll som skapare av verksamhetsförutsättningarna för kapitalinvesteringsmarknaden i Finland bör utvecklas ytterligare. Dessutom understryker statsrevisorerna betydelsen av regionala kapitalinvesteringar.

Under de senaste åren har principen om specialfinansiering samt Finlands Industriinvesteringsverksamhet dryftats i olika sammanhang. Finlands Industriinvestering har även utvärderats av internationella experter. Experterna rekommenderade bl.a. att bolaget allt målmedvet-

nare inriktar sin verksamhet på riskfinansiering av företagsembryon och företag i begynnelsefasen av sin verksamhet. Experterna påpekade visserligen att detta står i konflikt med de lönsamhetsmål som ställts upp för bolaget.

Handels- och industriministeriet har 2003 preciserat målen för Finlands Industriinvestering och kommit fram till att det viktigaste näringspolitiska målet är en möjligast stor place-ringsvolym i fonder som koncentrerar sig på företag i det s.k. såddstadiet inom områden med marknadsförutsättningar samt på regionala fonder. Finlands Industriinvestering beslutade i februari detta år att inrikta sig allt mer på riskfinansiering av företag i såddstadiet genom att starta ett finansieringsprogram på 50 miljoner euro för riskfinansiering av finländska företag i den tidiga utvecklingsfasen av sin verksamhet. Investeringarna ska främst ske i företag som befinner sig i sådd- och begynnelsefasen eller i en tidig tillväxtfas av sin verksamhet och som bedöms ha goda förutsättningar till framgång.

Utskottet finner att handels- och industriministeriets beslut är synnerligen motiverat, precis som Finlands Industriinvesterings beslut att i allt högre grad inrikta verksamheten på riskfinansiering av företag i sådd- och begynnelsefasen. Detta underlättar företagets initialfas, tillväxt och internationalisering. Utskottet betonar vikten av att förbättra villkoren för företagsverksamhet genom att befästa den offentliga sektorns roll vid finansieringen av företagsidéer och andra riskrelaterade projekt samt vid riskfördelningen i anslutning till innovationsföretag. Utskottet påpekar att den offentliga kapitalinvesteringen bör vara särskilt aktiv och heltäckande på områden där marknadsfinansiering inte kommer i fråga.

Enligt lagen om Finlands Industriinvestering Ab ska bolagets verksamhet vara företagsekonomiskt lönsam. Bolaget har också ett näringspolitiskt uppdrag som kan skötas endast om bolaget har en bärkraftig ekonomi och klarar av riskhantering. Bolagets lönsamhet följs på långsikt och målet för lönsamheten är att kapitalets realvärde bibehålls. Handels- och industriministeriet anser att lagen inte entydigt förutsätter att lönsamhetsmålet fastställs på bolagsnivå utan bolagets

lönsamhet ska granskas utifrån de enskilda investeringarna.

Utskottet betonar att bolagets näringspolitiska mål, att säkerställa finansieringen av bolag i sådd- och begynnelseskedet av sin verksamhet, inte får äventyras på grund av målsättningen för minimiavkastningen. Utskottet hänvisar till statsrevisorernas ställningstagande och påtalar också konflikten mellan de ägarpolitiska lönsamhetsmålen och de näringspolitiska målen. Enligt utskottet bör de ägarpolitiska målen för Finlands Industriinvestering omprövas och vid behov bör åtgärder vidtas för att ändra lagstiftningen.

Styrning av den offentliga sektorns tjänsters — övervakning och tillgång

Granskningen gällde styrningen av den offentliga sektorns tjänster, övervakning och tillgång inom den specialiserade sjukvården, mentalvården samt omsorgen om utvecklingsstörda. Statsrevisorerna anser att staten bara har begränsade möjligheter att styra servicen på detta område. Bedömningen försvåras av att informationssystemen inte klarar av att producera en tillräcklig mängd uppgifter för en fungerande informationsstyrning. Statsrevisorerna påpekar att antalet klagomål som gäller servicesystemet har ökat och att flera myndigheter ovetande om varandra kan utreda ett och samma ärende. Den specialiserade sjukvårdens resursbehov och behovet av service korrelerar inte och skillnaderna mellan olika regioner är uppenbara.

Utskottet konstaterar att sjuk- och hälsovårdens arbetsfält är splittrat och omfattar en mångfald av aktörer samt att den privata servicefunktionen har ökat kraftigt. Statens möjligheter att sköta styrningen på detta område är synnerligen begränsade trots att behovet av styrning och övervakning klart ökat under de senaste åren. I verksamhets- och ekonomiplanen för social- och hälsovården definieras de viktigaste utvecklingsmålen inom denna sektor för de närmaste åren samt ges närmare åtgärdsrekommendationer. Målen och rekommendationerna förverkligas närmast genom informationsstyrning. Prak-

tiken har emellertid visat att informationsstyrningen inte är ett tillräckligt effektivt medel för gällande att avhjälpa missförhållanden i servicen. Det är också en brist att det kalkylerade statsandelssystemet inte kan kompletteras med anvisningar eller föreskrifter för användningen av statsbidragen. Resursstyrningens betydelse är liten även om den under de senaste åren ökat något till följd av de s.k. öronmärkta anslagen.

Våren 2003 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp för att hitta lösningar på problemen i anslutning till styrning och tillsyn. Arbetsgruppen ska utreda om det är möjligt att utvidga verksamhetsområdet för Rättsskyddscentralen för hälsovården. Arbetsgruppen satte sig bl.a. in i Rättsskyddscentralens förhållande till länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar och redde ut grundskyddsnämndens uppgifter vid styrningen och tillsynen inom social- och hälsovården. Arbetsgruppen skulle också ta ställning till hur tillsynen inom social- och hälsovården kunde utvecklas så att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter samt likabehandling tryggas samtidigt som patientsäkerheten säkerställs och socialvårdsklientens ställning förbättras.

I arbetsgruppens promemoria ingår flera förslag som bl.a. gäller frågan om att utvidga Rättsskyddscentralens behörighet när det gäller styrning och tillsyn av verksamhetsenheter inom den offentliga och privata hälso- och sjukvården. Arbetsgruppen ger också förslag till hur den tillsyn som länsstyrelserna utövar kunde förbättras. Arbetsgruppen föreslår också att grundskyddsnämnden dras in och att den ekonomistyrning som länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar hittills har skött överförs på social- och hälsovårdsministeriet.

Utskottet ställer sig mycket positivt till att frågor i anslutning till styrning och tillsyn har granskats och att arbetsgruppen har kommit med konkreta förbättringsförslag.

Länsstyrelserna spelar en mycket viktig roll i styrningen och tillsynen eftersom lagstiftningen ger dem många planerings-, styrnings- och tillsynsuppgifter. Ett problem för länsstyrelserna är emellertid att de sorterar under två ministerier,

dvs. länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar får sina direktiv av social- och hälsovårdsministeriet medan inrikesministeriet ansvarar för resursstyrningen. Utskottet anser att det finns skäl att utreda möjligheterna att överföra den ekonomiska styrningen av länsstyrelsernas social- och hälsovårdsavdelningar till social- och hälsovårdsministeriet. En bättre styrning och tillsyn förutsätter också i övrigt en ökning av resurserna för länsstyrelsernas styrningssystem. Detta är helt i linje med förslagen från den arbetsgrupp som dryftat Rättsskyddscentralens ställning.

Flera omfattande utvecklingsprojekt är för tillfället aktuella inom social- och hälsovården. Syftet med projekten är bl.a. att förbättra tillgången till vård, att förnya strukturer och förstärka ledarskapet, att öka samarbetet mellan kommunerna och förbättra hälsovårdscentralernas verksamhet. Också de ekonomiska resurserna har ökat. Utskottet påpekar att utvecklingsprojekten måste genomföras så att social- och hälsovårdens styrnings- och tillsynsuppdrag utvecklas och att det ökade resursbehovet beaktas.

Utskottet understryker att de förslag som arbetsgruppen som utredde Rättsskyddscentralens ställning lade fram behandlas i snabb takt och att behövliga tilläggsresurser ges. Utskottet menar att tillsynssystemet i många avseenden är viktigt men att det är ännu viktigare att utveckla preventiva styrningsmedel för att skapa ett servicesystem där behovet av tillsyn i efterhand minskar.

Utskottet delar statsrevisorernas uppfattning om att det är ett klart missförhållande att informationssystemen inte producerar alla de uppgifter som skulle behövas för beslutsfattandet. I början av 2005 revideras social- och hälsovårdens data- och informationsservicesystem. Detta förväntas leda till ett informationssystem med större täckning och till förbättrade informationsstyrningsmöjligheter. Enligt utredning till utskottet kommer insamlingen av information redan före det att effektiviseras länsvis. Utskottet anser det viktigt att informationssystemen utvecklas så att de producerar tillräckliga och uppdaterade uppgifter som kan användas bl.a. för att

förbättra servicesystemet och informationsstyrningen.

Viss- och deltidsanställda

I berättelsen utreds i vilken omfattning viss- och deltidsanställning har tillämpats inom olika arbetsgivarsektorer, inom olika yrkesgrupper och enligt kön de senaste åren. Den uppfinningsinformation och statistik som problemen med omfattningen av visstids- och deltidsanställningar grundar sig på, bedömningen av orsakerna och problemen med hur anställningsförhållanden tillämpas är otillräcklig i många hänseenden, anser statsrevisorerna. Dessutom påpekar statsrevisorerna att övervakningen och uppföljningen av hyrd arbetskraft bör bli bättre.

Det är arbetarskyddsmyndigheterna som utövar tillsyn över arbetstidsfrågorna. Enligt uppgifter till utskottet bygger arbetarskyddsdistriktet sin verksamhet på en arbetarskyddsstrategi som 1999 antogs för social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. I strategin får viss- och deltidsanställningar inte någon framskjuten roll när det gäller tillsynen. Enligt vad utskottet har fått veta kommer sådana frågor främst fram i den klientinitierade verksamheten och vid inspektioner på arbetsplatser. Arbetarskyddsförvaltningen har inga som helst undersökningar av hur antalet visstidsanställningar har utvecklats.

Riksdagen antog den 18 december 2000 en proposition med förslag till arbetsavtalslag och förutsatte samtidigt att statsrådet i början av nästa valperiod lämnar en redogörelse till riksdagen. I redogörelsen förväntas statsrådet bland annat redogöra för utvecklingen inom näringslivet och arbetslivet, hur företagens verksamhetsmetoder och omvärld har förändrats och i vilken mån bestämmelserna i arbetsavtalslagen stämmer överens med förändringarna i företagsverksamheten och arbetslivet. I redogörelsen bör statsrådet dessutom, enligt utskottets mening, redogöra för hur antalet visstidsanställningar har utvecklats och informera om frågor kring kedjebildning av anställningar. Över lag är det viktigt att uppföljningsmetoderna och statistiken blir

effektivare och att systemen täcker in allt större områden, understryker utskottet.

I detta sammanhang hänvisar utskottet också till sitt betänkande FiUB 22/2003 rd om berättelsen angående statsverkets förvaltning och tillstånd år 2002. I betänkandet uttalar sig utskottet om tidsbundna anställningar.

I dagsläget är det arbetarskyddsmyndigheterna som utövar tillsyn över kedjebildning av arbetsavtal när det gäller hyrd arbetskraft. Längden på anställningar för hyrd arbetskraft följs upp av arbetsministeriet. I likhet med statsrevisorerna anser utskottet det motiverat att nuvarande praxis utreds och att kontrolluppgifterna lyfts över på en enda myndighet.

Sysselsättningsservice för handikappade och funktionshindrade

Statsrevisorerna lyfter fram frågan om sysselsättning för handikappade och funktionshindrade. Personer med handikapp och funktionshinder löper större risk än andra att bli arbetsoförmögna. Detta är en ekonomisk risk för stora arbetsgivare som betalar för deras arbetsoförmåga i relation till företagets storlek, ju större företag desto större kostnader. Det är angeläget att man utreder om självrisk för invaliditetspension kunde avskaffas för stora arbetsgivare, anser utskottet.

För företag med färre än 50 anställda är APL-försäkringsavgiften alltid lika stor oberoende av arbetstagarens ålder. För företag med fler än 50 anställda är avgiften en kombination av en tariffavgift beroende på arbetstagarens ålder och en självrisk. När ett företag har fler än 800 anställda består den slutliga invaliditets- och arbetslöshetsavgiften helt och hållet av självrisk och ersätter tariffavgiften. Förändringen från tariffavgift mot full självrisk går lineärt med att antalet anställda ökar. Enligt vad utskottet har fått veta är effekten på avgifterna märkbar när ett företag kommer upp i ungefär 400 anställda.

Betalningsskyldigheten har dock luckrats upp på flera punkter. Arbetsgivaren behöver till exempel inte betala någon självrisk alls när anställningen är mycket kortvarig före pensioneringen

eller när företaget har anställt en äldre arbetstagar som blir arbetsoförmögen inom tre år. I sådana fall betalas pensionsfallet från alla försäkringar. Pensionsreformen 2005 förväntas medföra lägre självriskkostnader, och detta anses underlätta för handikappade att få sysselsättning. I anknytning till pensionsreformen kommer dessutom en större utredning att göras om avgifts- och självrisktekniken. Samtidigt utreds den åldersbaserade APL-tariffavgiften. Intentionen är att få en jämnare avgift.

Självrisktekniken är tänkt att vara så motiverande för arbetsgivaren att omsorgen om äldre befolkningen för med sig besparingar i arbetsgivarnas försäkringsavgifter.

Utskottet menar att invaliditets- och arbetslöshetsfallen i någon mån får påverka försäkringsavgifterna och den vägen medverka till att arbetsgivarna satsar mer på till exempel att stötta äldre arbetstagare och ordna med rehabilitering för dem. Dessutom minskar arbetsgivarnas skyldighet att bekosta handikappades och funktionshindrades anställningar, när självrisken delas mellan fler arbetsgivare. Summa summarum kan sägas att systemet trots allt är mycket komplicerat, och det gör det svårare att få en samlad bild av arbetsgivarens ansvar för kostnaderna när anställda blir arbetsoförmögna.

Enligt utskottet är det angeläget att det blir lättare att betala ut partiella förmåner i ett läge då arbetsgivarens arbetsförmåga inte räcker till för att utföra normalt arbete. För arbetstagaren kan det vara ett bättre alternativ att fortsätta deltidsarbeta trots sjukdom eller att stegvis återvända till arbetslivet efter en sjukskrivning. När befolkningen åldras kan sjukskrivning på deltid vara ett sätt att förbättra tillgången till arbetskraft. Reformen är viktig, anser utskottet och skyndar på förberedelserna.

Tomma aravahyresbostäder

Statsrevisorerna går in på problematiken med tomma bostäder. De understryker att miljöministeriet och bostadsfonden måste ta kraftfullare tag för att styra kommunerna att lägga upp bostadsstrategier, bostadsprogram och ägarpolitiska

riktlinjer samt stödja kommunerna i arbetet. Särskilda insatser bör inriktas på kommuner där inflyttningsunderskottet har pågått länge och de tomma bostäderna är många. Dessutom behövs det nya metoder och åtgärder för att de mer varaktiga och allvarigare problemen ska kunna underlättas, framhåller statsrevisorerna.

Enligt regeringsprogrammet vill regeringen alltså lindra kapitalutgifterna för aravahyreshus som blir tomma och arbeta för att användnings- och överlåtelsebegränsningarna avskaffas. Dessutom har regeringen för avsikt att söka nya lösningar på problemen med aravahyreshus i ekonomiskt trångmål.

Den 29 januari 2004 antog regeringen ett bostadspolitiskt program för 2004–2006. För att underlätta problemen med en sviktande efterfrågan på bostäder vill regeringen 2006 införa en partiell efterskänkning av aravalån och ett bidrag för rivning. Samma år ska ett femårigt kvalitetsförbättrande program för höghustäta områden starta. År 2005 planeras ändringar i kriterierna för val av boende till bostadsrättslägenheter och i användnings- och överlåtelsebegränsningarna. Redan i vår ska de regionala möjligheterna att få anskaffningslån med räntestöd bli bättre genom att den kommuninterna gränsdragningen luckras upp.

I flera sammanhang har riksdagen lyft fram problemen med tomma bostäder och anser regeringens nya riktlinjer vara både lämpliga och befogade. Utskottet understryker vikten av att tidschemat håller och att adekvata resurser avsätts för reformerna. Vidare är det enligt utskottet viktigt att kommunerna effektiviserar sin bostadspolitiska verksamhet och för en aktivare ägarpolitik.

För att föregripa problem är det viktigt att ombyggnader och reparationer av bostadsbeståndet inte försummas. Brister i underhållet och uppskjutna reparationer kan leda till att fler personer flyttar bort från huset, att efterfrågan på bostäder minskar ytterligare och att huset får ännu sämre ekonomi. Problemen med tomma bostäder kan åtminstone i viss mån förebyggas genom att husen är noggranna med reparationer och saneringar.

Utskottet hänvisar till sitt betänkande FiUB 39/2003 rd om statsbudgeten för i år och till riksdagens beslut att långfristiga aravalån ska beviljas för ombyggnader också i år. I samband med budgeten förutsatte riksdagen att villkoren för aravalån för ombyggnad ses över för att de ska bli mer konkurrenskraftiga i relation till marknadsmässiga lån. Trots att räntestödslån i många fall kan ersätta aravalån är det viktigt med avseende på ombyggnaden av det sociala bostadsbeståndet att aravalånen finns kvar och att lånevillkoren är rimliga. Det är nödvändigt att regeringen ser över lånevillkoren på det sätt som riksdagen har förutsatt, understryker utskottet.

Den programbaserade regionalpolitiken

I berättelsen uttalar sig statsrevisorerna också om resultaten från vissa av de forskningsprojekt som de understött. Ett av projekten gäller den programbaserade regionalpolitikens effekter på den ekonomiska politiken, sysselsättningspolitiken och näringspolitiken. Studien är en utvärderingsstudie. Uppgifterna om EU-programmen medgav ingen tillförlitlig uppföljning av de kvantitativa effekterna för ekonomiska regioner och kommuner.

Enligt studien genomfördes under programperioden sammanlagt 30 000 EU-projekt. De diversifierade näringsstrukturer i regionerna och förbättrade regionernas konkurrenskraft genom satsningar på kompetens och företagande, genom att främja sysselsättningsbarheten och sysselsättningen och genom att motarbeta marginalisering. Enligt en sammanfattning från inrikesministeriet medverkade EU-projekten till uppkomsten av 60 000 arbetstillfällen och 10 000 företagsetableringar. Ändå förmedlar studien bilden att verksamheten lämnar mycket övrigt att önska när det gäller effektiviteten. Den programbaserade regionalpolitiken förefaller inte heller att fungera så väl i regionerna med de största problemen.

Trots att studien ger intryck av att den programbaserade regionalpolitiken inte har så stora effekter på den ekonomiska utvecklingen är det svårt att uttala sig om hur det hade sett ut i regi-

onerna utan de regionalpolitiska åtgärderna. Det gäller att se penningströmmarna som en enhet, när man ställer den programbaserade regionalpolitiken i relation till de viktigaste förändringarna i den ekonomiska strukturen ute i regionerna. Enligt uppgifter uppgick programfinansieringen i mål 6-regionen inte till mer än 1,7 procent av regionens bnp under den förra programperioden. Under 2002 fick till exempel Kajanaland ungefär 177 euro per invånare i medfinansiering från EU:s strukturfonder och motsvarande nationella medfinansiering genom statsbudgeten. Samtidigt uppgick statens totala utgifter i Kajanaland (exl. investeringar) till 6 763 euro per invånare. Mot denna bakgrund är det enligt utskottet klart att medel från EU:s strukturfonder kan ha en mycket avgörande betydelse för utvecklingen i landskapen. Investeringarna i EU-projekten är mestadels småskaliga och gäller stöd till små och medelstora företag och till samhälls- och miljöprojekt. Investeringarna i infrastruktur har främst gått till vägar av lägre grad, vattenvägar och bredband.

En generell bedömning av effekterna av programmen är att det inte finns något som tydligt visar att utvecklingen i programområdena avviker så mycket från den allmänna utvecklingstrenden i hela landet att förtjänsterna kan tillföras programmen. Den tillgängliga informationen om bestående sysselsättningseffekter och framväxten av konkurrenskraftiga arbetstillfällen är inte särskilt uppmuntrande. De nya arbetstillfällena har dessutom kommit inom traditionella branscher, och inte i särskilt stor omfattning inom exempelvis tjänstesektorn. Samtidigt har detta medfört att det kommit färre nya arbetstillfällen för kvinnor. Det är dessutom uppenbart att programpolitiken inte förmår lösa de stora sektorsspecifika problemen (exempelvis åldrande).

Samtidigt bör man inte underskatta de direkta effekterna av insatserna inom den programbaserade regionalpolitiken. De indirekta resultaten kommer ofta fram först på längre sikt. Dessutom bör man komma ihåg att det självupplevda välbefinnandet inte alltid kan mätas med ekonomiska indikatorer. Undersökningar visar

att programarbetet har resulterat i nya arbetsmetoder och större delaktighet både på landsbygden och i städerna. De nya arbetsmetoderna i kombination till konkreta möjligheter att finansiera projekt som påverkar människornas vardag har klart och tydligt en viss betydelse för välbefinnandet. I själva verket ingår insatser för att förebygga marginalisering och tillföra människor större egna resurser ett prioriterat område i programarbetet, särskilt i de aktiviteter som finansieras med medel från Europeiska socialfonden.

Efter 2002, som berättelsen gäller, har instrumentuppsättningen inom regionalpolitiken utökats och diversifierats. Den nya regionutvecklingslagen trädde i kraft den 1 januari 2003. Ett av målen med lagen är att programmen ska kunna samordnas bättre. Tanken är att de regionala och rikstäckande målen bättre ska kunna beaktas när programmen läggs upp. Landskapsprogrammet samordnar statsrådets rikstäckande mål för den regionala utvecklingen och andra program för regionalutveckling i landskapen. Vid sidan av den nya regionutvecklingslagen backas aktiviteterna upp av regionutvecklingsstrategin som sträcker sig fram till 2013. Ändå är det sannolikt så att urbaniseringen kommer att fortgå om inga särskilda insatser sätts in. Det behövs nya instrument för politiken för perifera områden eftersom den programbaserade regionalpolitiken av allt att döma inte ger någon effekt i de allra fattigaste regionerna. Landsbygdsområdena saknar till exempel ett finansiellt instrument för att främja företagande utan anknytning till jordbruket.

För instrumenten i den nya regionalpolitiken krävs det framöver också en ny typ av resultatuppföljning. Vidare behövs det en ny typ av utvärdering i utredningsverksamheten som underlag för beslutsfattandet. Vid sidan av penningströmmen från EU måste utredningarna ta hänsyn till de nationella satsningarna på regional utveckling. Samtidigt är det viktigt att avveckla den komplicerade administrationen av projekten som är utspridd över många förvaltningsnivåer. Detta påpekas också av statsrevisorerna i berättelsen.

Förslag till beslut

Med hänvisning till det ovanstående föreslår finansutskottet, som med stöd av 39 § 4 mom. i riksdagens arbetsordning har utsett ordföranden för finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation att föredra ärendet i plenum,

att riksdagen beslutar sända betänkandet och statsrevisorernas berättelse till

regeringen för de åtgärder som föranleds av anmärkningarna och förslagen i berättelsen och

att riksdagen uppmanar regeringen att ta in en redogörelse om åtgärderna i sin berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd 2003.

Helsingfors den 23 mars 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Eva Biaudet /sv (delvis)
Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent
Pirkko Peltomo /sd (delvis)
Iivo Polvi /vänst (delvis)
Virpa Puisto /sd

Markku Rossi /cent (delvis)
Matti Saarinen /sd
Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Arto Bryggare /sd
Christina Gestrin /sv
Mikko Immonen /vänst
Eero Lämsä /cent
Tuija Nurmi /saml (delvis)
Maija Rask /sd.

Sekreterare i delegationerna var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Maarit Pekkanen

utskottsråd Hellevi Ikävalko
utskottsråd Marjo Hakkila.