

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2005 rd

Statsrevisorernas berättelse för 2003

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 december 2004 statsrevisorernas berättelse för 2003 (B 16/2004 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och granskningsdelegation som de övriga delegationerna har haft möjlighet att lämna utlåtande till.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsrevisor Kari Myllyniemi och statsrevisor Ola Rosendahl
- kanslichef Mauri Lehmusto, inspektionsråd Nora Grönholm och inspektionsråd Kaj Laine, statsrevisorernas kansli.

Förvaltnings- och granskningsdelegationen har hört

- inspektionsråd Kaj Laine, överinspektör Arto Mäkelä och överinspektör Seppo Niemi, statsrevisorernas kansli
- biträdande avdelningschef Juhani Toivonen, enhetschef Sari Ellmén-Parmala, enhetschef Pekka Hukka och enhetschef Pekka Metso, utrikesministeriet
- regeringssekreterare Anne Hartoneva, justitieministeriet
- specialforskare Janne Antikainen, inrikesministeriet.

Säkerhets- och försvarsdelegationen har hört

- överinspektör Anne Kalliomäki, statsrevisorernas kansli
- äldre regeringssekreterare Jouko Tuloisela, försvarsministeriet
- överste Jukka Röyti, Huvudstaben
- överste Pentti Väänänen, Försvarsmaktens materielverk.

Skattedelegationen har hört

- inspektionsråd Nora Grönholm och överinspektör Arto Mäkelä, statsrevisorernas kansli.

Kultur- och vetenskapsdelegationen har hört

- kanslichef Mauri Lehmusto, överinspektör Seppo Niemi och inspektör Marjaana Solanne, statsrevisorernas kansli
- direktör Markku Mattila, undervisningsministeriet.

Jordbruksdelegationen har hört

- överinspektör Raimo Laitinen, statsrevisorernas kansli
- överinspektör Tommi Kämpe, jord- och skogsbruksministeriet
- förvaltningschef Kari Kivikko, Tavastlands arbetskrafts- och näringscentral
- agronom Harri Livén, Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentral
- direktör Seppo Aaltonen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- landsbygdsdirektören i Seinäjoki—Nurmo Arja Ala-Luoma

Trafikdelegationen har hört

- inspektionsråd Kaj Laine, statsrevisorernas kansli

- kommunikationsminister Leena Luhtanen, byggnadsråd Juhani Tervala och överingenjör Juha Parantainen, kommunikationsministeriet
- budgetråd Esko Tainio, finansministeriet
- professor Juhani Kiiras, Tekniska högskolan.

Handels- och industridelegationen har hört

- överinspektör Anne Kalliomäki, statsrevisorernas kansli
- förvaltningsdirektör Asko Harjula, Försörjningsberedskapscentralen.

Social- och arbetsdelegationen har hört

- inspektionsråd Nora Grönholm och överinspektör Raimo Laitinen, statsrevisorernas kansli

- tillsynsdirektör Jaakko Itäkannas, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Raila Kangasperko och överinspektör Seppo Larmo, arbetsministeriet
- distriktschef Seppo Tarnanen, Östra Finlands arbetarskyddsdistrikt.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

— distriktschef Markku Marjamäki, Nylands arbetarskyddsdistrikt

Bostads- och miljödelegationen har hört

- överinspektör Arto Mäkelä, statsrevisorernas kansli
- regeringsråd Auvo Haapanala, miljöministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Räntestöd

Att minska fattigdomen hör till Finlands och det internationella biståndssamarbetets främsta syften. För Finlands del har detta senast konstaterats i det utvecklingspolitiska program som lades fast för ett år sedan. Det anger i ett generellt perspektiv Finlands ansvar och hur våra resurser ska inriktas i biståndssamarbetet.

Utrikesministeriet arbetar på en policy för räntestöds krediter. Den bygger på en utredning av problemen i det nuvarande systemet och där föreslås vissa åtgärder till grund för en debatt.

Som framgår av berättelsen utbetalades 2002 räntestöds krediter till ett belopp av totalt 5,3 miljoner euro. Kina fick en andel på 70 procent av detta. Men enligt den senaste utredningen till utskottet har utbetalningen av räntestöd minskat drastiskt under de allra senaste åren när tidigare okända stora projekt med räntestöds krediter blivit betalda fullt ut. I berättelsen motiveras varför det är bra att vara återhållsam med nya åtaganden om räntestöds krediterna till Kina. Evalueringar visar att räntestöds krediterna spelar en ganska obetydlig och omtvistad roll i att

minska fattigdomen. Det fortsatta samarbetet med Kina främjas bäst genom normal handel.

Som finansutskottet ser det gäller det att noga överväga var i världen och med vilka instrument Finland vill bidra till att minska fattigdomen och till att finländsk know-how anlitas och exporteras. Som exempel på ett land där räntestödselementet också i framtiden kan tänkas nämnas Vietnam. Enligt utredning togs det mot slutet av 2004 ett beslut om att bevilja medel för stöd till att förbättra kapaciteten för att förbereda projekt med räntestöds krediter i Vietnam för att krediterna snabbare ska kunna tas i användning.

Det finns också exempel från de senaste åren på att räntestöds krediter har lett till ett icke-önskvärt slutresultat, i vissa fall till direkt missbruk. I samband med behandlingen av statens revisionsverks berättelse om sin verksamhet (FiUB 28/2004 rd) hänvisade finansutskottet till Instrumentarium Abp:s projekt med export av sjukhusutrustning till Costa Rica. Enligt utredning har en stor del av den levererade utrustningen ännu inte tagits i bruk, utbildningen har varit bristfällig osv. För att denna typ av problem ska kunna undvikas i framtiden förutsätter det att utrikesministeriet är med i projektberedningen på ett så tidigt stadium som möjligt. Det har visat

sig lättare att administrera och övervaka projekt i länder där Finland har en egen representation.

Projekt med räntestöds krediter får inte grunda sig på enskilda företags intressen i mottagarländerna. Räntestödet ska klart och tydligt anges som ett biståndsinstrument och projekten måste kunna inriktas på de fattigaste områdena i mottagarländerna. För att hindra eventuellt missbruk behövs det ramavtal eller ramprotokoll för att också Finland i tid ska kunna befatta sig med fall av missbruk.

Systemet med förvandlingsstraff för böter

I sin berättelse för 2003 har statsrevisorerna sett på hur systemet med förvandlingsstraff för böter fungerar och eventuellt behöver utvecklas. En av utgångspunkterna var systemets principiella betydelse som garant för ett trovärdigt bötesstraff. Dessutom har frågan analyserats med hänsyn till det krångliga förfarandet och de stora årliga kostnaderna.

Enligt utredning låg det dagliga antalet bötesfångar i början av 2004 redan över 200. Finansutskottet hänvisade till den tillfälliga ökning i antalet bötesfångar som delvis berodde på bristande informationsgång inom justitieministeriets förvaltningsområde i sitt betänkande FiUB 41/2004 rd om årets budget. Det handlade om svårigheterna med att införa det nya datasystemet för utsökning. Det gjorde att förvandlingsstraff för böter inte på långa tider kunde verkställas. Enligt vad utskottet har fått veta påverkar dataproblemen fortfarande antalet bötesfångar. Den 1 mars 2005 var de redan uppe i 207.

På grund av det fortsatt ökade antalet fångar tillsatte justitieministeriet utredningsmän för att utarbeta ett förslag till hur systemet med förvandlingsstraff för böter kunde förbättras. Utredarna föreslog bland annat att

- böterna för de facto medellösa bötfällda inte ska förvandlas till fängelsestraff om inte ett allmänt intresse kräver det
- förhållandet mellan dagsböter och fängelse ändras så att tre dagsböter svarar mot en dag fängelse

- bötesfångar med missbrukarproblem ska kunna avtjäna största delen av sitt straff inom missbrukarvården.

Bötesfångar är i de flesta fall marginaliserade personer med multipla problem och de kan allmänt beskrivas som sämre lottade. Merparten av bötesfångarna är i dåligt skick både fysiskt och psykiskt och har årtal av alkohol- och narkotikamissbruk eller blandbruk av båda två, arbetslöshet och bostadslöshet i bagaget. Därför har t.ex. hälsovårdsutgifterna för bötesfångar ökat avsevärt. Statsrevisorerna har framhållit att Brottsföljdsverket tillsammans med bl.a. social- och hälsovårdsmyndigheterna bör utreda alternativa sätt att verkställa straff för bötesfångar. För tillfället tas bötesfångar oftast in i slutna fängelser.

Finansutskottet fäster sig också vid de höga kostnaderna för det nuvarande systemet. Systemet med förvandlingsstraff för böter betyder årligen extra kostnader för inemot 9 miljoner euro för justitieministeriets förvaltningsområde. Merparten, 6,2 miljoner euro, är domstolskostnader. Fångvårdskostnaderna uppgår till omkring 1,5 miljoner euro per år.

Utifrån utredningsmännens förslag ska regeringen ännu i vår lämna en proposition med förslag till ändring av bestämmelserna om förvandlingsstraff. Det är viktigt att t.ex. de noterade missförhållandena och förslagen till hur de ska rättas till vägs in i propositionen, anser finansutskottet.

Hur regioncentraprogrammet fungerar

Regioncentraprogrammet har genomförts sedan 2002 inom 34 programområden. Hela projektet kom till för att förstärka stadsregionernas livskraft, regionala sammanhållning och konkurrenskraft och skapa ett stadsnätverk som täcker hela landet. Programmet går ut på att få kommuner, läroanstalter, forskningsenheter, näringslivet och andra aktörer i ett område att gå samman i ett gemensamt nätverk. Tillsammans med det reviderade kunskapscentraprogrammet ska regioncentraprogrammet förstärka stadsregionernas kunskapsbas och stödja framväxten av ett

innovations- och utbildningssystem i regionen. Vidare ska samarbetet mellan centrala aktörer fördjupas både inomregionalt och intraregionalt.

Regioncentraprogrammets mål anges i regeringsprogrammet, lagen om regionutveckling och regeringens strategidokument. Enligt regeringsprogrammet ska migrationen och den demografiska strukturen balanseras och servicestrukturen garanteras i hela landet. Under den tid som regioncentraprogrammet har tillämpats har migrationen enligt utredning gått mot decentralisering. Tillväxten i de stora stadsregioner som var på kraftig frammarsch mot slutet av 1990-talet har mattats av och vid sidan av dem har det uppstått medelstarka landskapscentra och mindre stadsregioner och landsbygdspräglade regioner i närheten av de stora städerna. Migrationen riktar sig åter starkt till stadsregionernas kranskommuner.

Vid sidan av en lång rad positiva effekter har statsrevisorerna också iakttagit en hel del problem med programmets praktiska genomförande. Som exempel kan nämnas att det regionala utvecklingssystemet är oredigt, att det finns för många program och andra instrument för utveckling av regionerna och att de lappar över varandra. Förvaltningen av regioncentraprogrammet är alldeles för tungrodd i förhållande till finansieringen och finansieringen är i sin tur inte tillräckligt långsiktig.

Enligt berättelsen förefaller programarbetet fungera väl där den regionella verksamheten är intensiv och där kommunerna har mera erfarenhet av regionalt samarbete. Störst är problemen i sådana stora programområden där det antingen finns ett stort antal kommuner eller hela regionen är mycket stor eller där det förekommit bara lite regionalt samarbete. Utskottet har fått information om att regioncentraprogrammet har kommit långsamt igång kring stora städer. Däremot har bedömningarna av effektiviteten varit mycket positiva redan kring medelstora städer.

Ett stort problem, som också statsrevisorerna lyft fram, är att regioncentraprogrammen ännu inte har någon klart definierad roll i landskapsprogrammen och planerna för genomförande av dem. Men landskapsprogrammet är ett samord-

nande dokument som ska vara en sammanställning av substansen också i andra program. För att blåsa liv i kontakterna mellan städer och landsbygd bör också kopplingen mellan regioncentraprogrammet och landsbygdsprogrammet förstärkas. Landsbygdsbetonade regioner behöver ett särskilt strategiskt regionalt instrument som motvikt till regioncentraprogrammet.

Statsminister Matti Vanhanens regering har fattat ett principbeslut om att förlänga regioncentraprogrammet utöver den nuvarande programperioden som går ut 2006. Det är mycket viktigt redan därför att regioncentraprogrammet i framtiden kan komma att spela en allt större roll som ett komplement till Finlands strukturfondspolitik, menar utskottet. Regioncentraprogrammet kunde utnyttjas som ett styrinstrument i omfattande och betydelsefulla kunskaps- och innovationsdrivna projekt där stadsregionerna fungerar som motorer. Det skulle fungera som kompletterande instrument i de fall där EU-instrument inte kan utnyttjas. Utskottet ser det som fullt möjligt att det kommer att finnas en beställning på regioncentren också som tjänsteproduktionsområden i regeringens nya servicestrukturprojekt.

Upphandling av försvarsmateriel

Berättelsen tar upp Försvarsmaktens materielverk och frågan om hur verksamheten kan rationaliseras. Finansutskottet inskränker här sin analys enbart till upphandling av försvarsmateriel. Det behandlar alltså inte t.ex. den aktuella frågan om utveckling av försvarsmaktens depå- och lagerfunktioner.

Statsrevisorerna noterar att upphandlingsprocessen för försvarsmaterielprojekt är tydlig med goda beskrivningar och anvisningar men att den enligt Materielverket inte följs i det praktiska arbetet. Varken modellen för projektstyrning eller processdisciplin har iakttagits vid en stor del av uppdragen och dessutom har upphandlingsuppdragen getts på bristfälliga grunder. Vidare saknas det övergripande projektplaner eller om de funnits har de inte kommit till upphandlingsorganisationens kännedom. Statsrevisorerna förut-

sätter en effektivare och tydligare målsättning för materielupphandlingar, uppföljning av projektgenomförandet och mer systematiskt utnyttjande av tidigare beviljade beställningsfullmakter.

Av berättelsen framgår att det inom försvarsmakten redan under flera decennier har varit ett problem att användningen av medel som genom beställningsfullmakter avsatts för materielupphandling skjuts fram från det första möjliga användningsåret. En betydande del av medlen har gått till Materielverket.

Den nuvarande processen för planering och upphandling av försvarsmateriel involverar en lång rad aktörer som förbereder och fattar beslut utifrån bristfällig information och enligt en dålig tidsplan för upphandlingsprocessen. Statsrevisorerna har också fäst sig vid den stora omsättningen på personal vid huvudstaben som har resulterat i att upphandlingsexpertisen varit bristfällig och att planerna i vissa fall har lagts om mitt under upphandlingsprocessen.

Finansutskottet konstaterar att iakttagelserna i berättelsen hänför sig till situationen 2003. Som framgår av redogörelsen har försvarsförvaltningen redan tagit itu med att undanröja problemen och med att följa upp dem. Försvarsministeriet har fastställt ett samlat materialpolitiskt program och allmänna principer för upphandling av försvarsmateriel och utifrån rekommendationerna från ministeriets arbetsgrupp (MATSI) gjort nödvändiga ändringar i planeringen, budgeteringen, projektstyrningen och upphandlingen i praktiken. Också förfarandet med beställningsfullmakter har setts över så att det nu blir aktuellt med beställningsfullmakter för olika projekt först när de är färdiga att genomföras.

I sitt betänkande FiUB 1/2004 rd om statsrevisorernas föregående berättelse tog finansutskottet upp fullmaktsförfarandet och hur det fungerar i budgeten. Utskottet ansåg att fullmaktsförfarandet fortsatt är ett fungerande alternativ. Men det kräver klarare medvetenhet om de totala åtagandebeloppen. Fullmakterna bör inte heller utnyttjas för att allmänt reservera medel, utan de behöriga projekten bör vara så långt fär-

digplanerade som möjligt innan fullmakten tas in i budgeten.

Som arbetsgruppen ovan framhöll i sin slutrapport kan man bara påverka nya beställningsfullmakter genom att utveckla den allmänna processen för planering av materielupphandling. Det påverkar inte i nämnvärd grad beställningsfullmakter som redan godkänts i budgeten och verkställts och som till exempel de nuvarande problemen med transitoriska poster beror på. Arbetet med att förankra de nya principerna i olika organisationer fortsätter. Enligt vad utskottet har erfärut har en del positiva iakttagelser gjorts om förändringarna.

Finansutskottet har i flera sammanhang understrukit den inhemska industrins roll i upphandlingen av försvarsmateriel. Riksdagen har förutsatt att minst hälften av upphandlingarna ska ske i Finland. Utskottet ser det som en stor förbättring att den inhemska industrin och det finländska forskarsamhället enligt försvarsministeriet numera engageras i projekten på ett tidigt stadium i planeringen i syfte att fastställa den inhemska industrins möjligheter att delta i projekten.

Examensinriktad fortbildning

Statsrevisorerna har behandlat den examensinriktade fortbildning som ges av universitet och yrkeshögskolor, antagningen av studerande, administrationen och finansieringen och motsvarigheten mellan den examensinriktade fortbildningen och behovet av arbetskraft. Enligt berättelsen har de studerandes oenhetliga baskunskaper och svårigheterna att passa ihop arbetsliv och studier blivit ett problem inom den examensinriktade fortbildningen. Det har förekommit inkonsekvenser och stor variation i kriterierna för elevantagning, studierättigheterna och möjligheten att räkna sig tidigare studier till godo. Separata projekt har också ställt stora krav på elevhandledningen, de personliga studieplanerna och kvalitetssäkringen i övrigt. De genomsnittliga studietiderna inom den examensinriktade fortbildningen är relativt långa och avhopp är vanliga. I berättelsen nämns också problemen

med finansieringen från ESF, bl.a. gränsdragningskonflikten beträffande EU-stöd, länsstyrelsernas långsamma beslutsprocess och den tröga behandlingen av ansökningar om utbetalning.

Statsrevisorerna anser att den examensinriktade fortbildningen inte har påverkat arbetslivet så snabbt som det var tänkt. De understryker betydelsen av att fortbildningen följs upp och ger resultat. Utskottet omfattar statsrevisorernas syn att det behövs en samlad bedömning av utbildningsprogrammen innan beslut fattas om att permanenta utbildningen. Det framhåller i alla fall att den examensinriktade fortbildningen innebär en möjlighet att arrangera utbildning efter arbetslivets behov och mycket smidigare än normal utbildning. Erfarenheterna av fortbildningen kan också nyttiggöras i utvecklingen av den normala utbildningen. Utskottet lyfter fram fortbildningens främsta syfte som är att tillgodose förändringarna i arbetskraftsbehovet snabbare än vad den normala grundutbildningen kan göra.

Utskottet instämmer i statsrevisorernas uppfattning om betydelsen av att fortbildningen följs upp och ger resultat. Revisorerna fäster sig vid problemen med finansieringen från ESF. Utskottet poängterar att det före nästa programperiod är skäl att utreda vilka åtgärder som måste vidtas för att arbetsmetoderna och grunderna för fördelning av finansieringen ska vara enhetliga överallt i landet och att beslutsprocessen snabbas på. Det är viktigt att klarlägga hur den examensinriktade fortbildningen i framtiden i större utsträckning ska kunna finansieras med högskolornas normala anslag. Det är angeläget att de bästa projekten för examensinriktad fortbildning och universitetscentralernas magisterprogram får fortsätta, menar utskottet.

Stödjande av kultur och konst

I sin berättelse tar statsrevisorerna också upp stödet för kulturinstitutioner och kulturella evenemang på riksnivå. De noterar bland annat att det lagfästa statsandelssystemet utgör omkring två tredjedelar av den samlade finansieringen av kultur. Utskottet omfattar statsrevisorernas syn att systemet på det hela taget fungerar mycket

väl. Hur teatrarna ska finansieras är ett särskilt problem eftersom det inte görs några indexjusteringar i de priser per enhet som ligger till grund för statsandelen. Vare sig priserna per enhet för museer och orkestrar eller antalet årsverken har till exempel höjts trots att verksamheten har utvidgats. Statsrevisorerna konstaterar precis som finansutskottet i dess betänkande om årets budget (FiUB 41/2004 rd) att statsandelarna för teatrar bör ses över för att de ska ta bättre hänsyn till förändringarna i den allmänna kostnadsutvecklingen och teatrarnas verkliga utgifter.

Statsrevisorerna hänvisar till sitt tidigare ställningstagande till att tippningsvinstmedel används för lagfästa utgifter. Utskottet hänvisar till de ändringar i inriktningen av tippningsvinstmedel till mottagarna i samband med budgeten för 2005 och till det uttalande som riksdagen då godkände. Där sägs att riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål bereder och förelägger riksdagen en proposition med förslag till lag om ändring av lagen som gäller fördelningen av vinsten av tippning och penninglotterier så att överföringen av bibliotekens statsandelar att i sin helhet täckas av allmänna budgetmedel på basis av en regeringsproposition kan ske på åtta år i stället för tio år, senast 2010.

Övervakningen av jordbruksstöden

Statsrevisorerna tar upp jordbruksstöden till en rätt ingående behandling. Stödsystemet har blivit invecklat och anvisningarna för övervakning och kontroll mer detaljerade. Finansutskottet sätter i sitt betänkande primärt fokus på övervakningen av stöden.

Statsrevisorerna lyfter fram de olika stödvillkor, definitioner och begrepp som förekommer inom de olika stödformerna. Villkoren för EU-stöden har formulerats med hänsyn till att de så bra som möjligt ska lämpa sig för förhållandena i de stora medlemsstaterna i Central- och Sydeuropa. Tillämpade på våra förhållanden leder de bara till administrativa extraproblem. Finland tvingas komplettera EU-stöden med ansemliga nationella stöd. Unionen stipulerar villkoren också för dem utan att ta hänsyn till hur stöden

går att samordna med de av EU hel- eller delfinansierade stöden. Statsrevisorerna uppmanar jord- och skogsbruksministeriet att i EU aktivera driva på ändringar i de definitioner i anknytning till stödvillkoren som inte lämpar sig för förhållandena i Finland. Utskottet menar att detta kommer att vara ytterst svårt i praktiken.

Av berättelsen framgår att de resurser som används för stöden och i synnerhet för övervakningen ökade avsevärt på alla förvaltningsnivåer 1999—2003. Antalet personal i övervakningsuppdrag vid arbetskrafts- och näringscentralerna sköt i höjden under denna period. Trots ökningen anser arbetskrafts- och näringscentralernas landsbygdsavdelningar att resurstillskottet för övervakning varit alltför litet under de senaste åren. Det ser ut att EU:s jordbruksreform kommer att kräva ytterligare övervakningsresurser. Behovet av nyanställningar beror inte bara på ändringarna i stödsystemet utan också på de nya metoder som tagits i bruk i de nuvarande arbetsuppgifterna. Exempelvis till följd av kravet på elektrisk mätmetod och GPS-apparater kommer landsbygdsavdelningarna att behöva mer resurser.

Utskottet har tangerat frågan om övervakning av de direkta jordbruksstöden i sitt utlåtande FiUU 9/2005 rd om Europeiska revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2003. I det sammanhanget ansåg utskottet det bättre att rådgivningen effektiviseras och övervakningsresurserna används på ett förnuftigt sätt. Genom att rationalisera övervakningen kan personalökningen hållas inom rimliga gränser, menade utskottet.

Som exempel på god praxis lyfter utskottet fram det system som vissa arbetskrafts- och näringscentraler infört. Det går ut på att personal från finansieringsenheten och enheten för landsbygdsutveckling tillfälligt omplaceras inom landsbygdsavdelningen för att avlasta de årliga övervakningstopparna. Problemet är, som det påpekats för utskottet, att också dessa andra enheter har så mycket arbete att förflyttningen inte är förnuftig, låt vara att den bara sker för en liten del av året. Det är inte heller problemfritt att ha studerande och andra tillfälligt anställda att ha hand om övervakningen av stöd som inkluderar

komplicerade övervakningsbestämmelser. Målet bör vara att övervakningen kan handhas smidigt av den ordinarie personalen vid arbetskrafts- och näringscentralernas landsbygdsavdelningar och att det finns tillräckligt med ordinarie personal för uppgiften.

Statsrevisorerna har också fäst sig vid jordbrukarnas rättssäkerhet och likabehandling. Revisorerna levererar en bred analys av problemen kring rättssäkerheten men presenterar inte något egentligt förslag till hur situationen kunde åtgärdas. Jordbrukarnas rättssäkerhet kränks bl.a. när de får vänta oskäligt länge på överklagbara beslut. En jordbrukare kan inte lämna in besvär förrän kommunens landsbygdsnäringsmyndighet har fattat beslut om betalning av stödet. Enligt utredning till utskottet kan det ta flera månader innan beslutet fattas. Med tanke på att övervakningen ofta leder till att stödet till gården skärs ned, bör det övervakningsprotokoll som arbetskrafts- och näringscentralen upprättar kunna betraktas som ett överklagbart beslut och då kunde besvären lämnas in omedelbart.

Finansieringen av infrastrukturprojekt

Statsrevisorerna diskuterar vissa frågor kring finansieringen av infrastrukturprojekt och i synnerhet hur livscykelmodellen används. I rådande strama finanspolitiska läge finns det risk för att det huvudsakliga syftet med livscykelprojektet blir att överskrida förvaltningens anslagsramar på skuld. Beslutsfattarna kan alltså ställas inför överraskande problem i framtiden, om livscykelmodellen tas i bruk i större utsträckning. Statsrevisorerna understryker att livscykelmodellen inte bör bli en bestående del av budgetpraxis utan en principiell diskussion om huruvida förfarandet kan anpassas till de rådande principerna och praxisen för budgeteringen.

Som nya finansieringskällor nämner statsrevisorerna bl.a. finansieringspartnerskap med kommuner, banavgifter enligt EU-direktivet samt vägtullar och användaravgifter. Det förefaller inte att vara särskilt realistiskt, åtminstone inte på kort sikt, att ta i bruk helt nya investeringskällor för trafikledsinvesteringar, menar re-

visorerna. Finansieringspartnerskap t.ex. i formen av realiserad planläggningsnytta eller delfinansiering av kommunen eller lån kan i begränsad utsträckning ge större investeringsmarginal. Revisorerna anser också att det finns all anledning att göra en ny bedömning av behovet och möjligheterna att utveckla planeringen, beslutsfattandet och budgetprinciperna när det gäller trafikledsprojekt.

Utskottet är av samma åsikt som statsrevisorerna och konstaterar att projekt som genomförs med användning av livscykelmodellen bör vara lönsamma och motiverade enligt objektiva utredningar. Med livscykelmodellen eftersträvas billigare totalkostnader och snabbare genererad samhällelig nytta. Modellen bör användas bara när det finns bevis för att den är billigare än normal budgetfinansiering.

Ministerarbetsgruppen som grunnat på riktlinjer för trafikledspolitikerna föreslog ett livscykelprogram innefattande en lång rad livscykelprojekt. Projekten skulle stå för ca 25 procent av den årliga finansieringen av utveckling av trafiknätet. Utskottet anser att marknaden skulle fungera bättre och livscykelmodellen generera större ekonomisk nytta om flera livscykelprojekt startades upp. Med hänsyn till att betalningen av kostnaderna för projekten sker först många år senare, är det givetvis viktigt att besluten fattas med ansvarskänsla för statsfinanserna.

En anseelig del av totalkostnaderna för livscykelprojekt består av finansieringskostnader. I projektet Lojo—Muurla handlade det om ungefär hälften. Finansieringskostnaderna binder upp en betydande del av kommunikationsministeriets också annars strama budgetramar. Det gäller därför enligt utskottet att utreda om ett optimalare helhetsresultat kunde uppnås i budgeteringen av finansieringskostnaderna. Likaså är det viktigt att hålla ett öga på hur livscykelmodellen fungerar och utveckla den utifrån erfarenheter.

Utskottet anser i likhet med statsrevisorerna att budgeteringen av trafikleds- och farledshållningen bör läggas om genom en klarare uppdelning av kostnaderna för investeringar respektive underhåll. På så sätt blir budgeten mer informa-

tiv och genomblickbar. Utskottet har i ett tidigare sammanhang också påtalat vissa problem med avtalsfullmakter för utvecklingsprojekt och ansett att upphandlingsförfarandet bör bli smidigare och kostnadseffektivare.

Kommunikationsministeriet och Statens ekonomiska forskningscentral har tillsammans startat ett program för att dels utreda sambandet mellan trafiknätskapital och ekonomisk tillväxt och användningen av marknadsmekanismer för styrning av trafikledsservicen, dels göra en bedömning av de regionala effekterna av trafikpolitiken, dels analysera nya finansieringsmodeller. Utskottet anser att programmet är angeläget och aktuellt. Det är också annars viktigt att ta reda på vilka nya finansieringsmodeller och alternativa finansieringsformer det finns och analysera deras fördelar och nackdelar, poängterar utskottet.

Det stora problemet när det gäller underhåll och utveckling av trafikledsnätet är att trafikpolitiken är upplagd på kort sikt och anslagen knappt tilltagna. Trots ramförfarandet och förslagen från ministerarbetsgruppen för trafikpolitiska riktlinjer har tidsspannet för planering och realisering inte förlängts. Finansieringen av banhållningen bygger fortfarande mestadels på tilläggsbudgetar, vilket gör att planeringen skett på ännu kortare sikt. Den kortsiktiga trafikpolitiken ger upphov till extrakostnader och försvårar den totala planeringen och ett förnuftigt genomförande av projekt. En kortsiktig trafikplanering bidrar också till att skapa osäkerhet och gör det svårt att planera och genomföra de investeringar näringslivet kräver.

Trafikledsnätets förfall kan förhindras bara med hjälp av en långsiktig, övergripande trafikpolitik. Därför är det absolut nödvändigt med såväl långsiktighet i planering och finansiering av trafikinvesteringar som utfästelser att följa planerna. Utskottet vill också understryka att en långsiktig trafikpolitik inte kan bygga på slumpvisa inkomster eller skeenden. Genom underhåll av trafiklederna förbättras också sysselsättningen och trafiksäkerheten samtidigt som utvecklingen runtom i landet framskrider.

Arbetskyddsförvaltningen: hur väl den fungerar och kan svara mot nya problem i arbetslivet

Statsrevisorerna anser att arbetskydd fortfarande ses i sin traditionella bemärkelse och innebär åtgärder för att motverka arbetsolycksfall. Verksamheten är en aning lösryckt ur arbetskyddets nya uppgifter som tar sikte på att i ett övergripande perspektiv främja arbetstagarnas arbetsförmåga och arbetshälsa. Finland saknar en gemensam arbetskyddspolitik som antagits av berörda parter och innefattar konkreta mål, påpekar statsrevisorerna. Social- och hälsovårdsministeriet bör därför göra en omprövning av målen för arbetskyddet och basera arbetet på ett brett upplagt samarbete. Statsrevisorerna menar också att tillsynen över arbetskyddet inte i tillräcklig omfattning har kunnat ta tag i nya fenomen inom arbetslivet, till exempel psykosociala och psykiska problem, psykiskt våld och stresshantering. Detta förefaller, enligt statsrevisorerna, bero på alltför knappt tilltagna resurser och för liten kapacitet, men hänger också samman med frånvaron av samordnade metoder. Också tillsynen över och det regionala samarbetet inom företagshälsovården bör bli bättre.

Vid utfrågningen av de sakkunniga framhölls det att statsrevisorernas uppfattningar inte på alla punkter stämmer överens med arbetskyddsmyndigheternas uppfattning om nuläget och utvecklingsbehovet inom arbetskyddet. Arbetskyddsmyndigheterna understryker att Finland inte saknar en samordnad arbetskyddspolitik. En gemensam politik för arbetskyddet ingår i den arbetskyddsstrategi som antogs 1998 i ett trepartsförfarande och i den anknytande resultatstyrningen. Denna strategi har i betydande grad varit en vägvisare för tillsynen över arbetskyddet, där insatser för att trygga och förbättra arbetstagarnas arbetshälsa är ett prioriterat insatsområde. Enligt uppgifter till utskottet har arbetskyddsdistrikten målmedvetet gått in för att stärka sin expertis inom nya områden och har kapacitet för att ta hand om nya problem inom arbetslivet. Vidare framhöll de sakkunniga att företagshälsovården inte i så hög grad ska prioritera den tillsyn som utförs av ar-

beteskyddsmyndigheterna, utan i stället koncentrera sig på den medicinska biten och övervakning. Dessutom har det påpekats att tjänstemannaperspektivet ägnas relativt liten uppmärksamhet i berättelsen.

Sett i ett lagstiftningsperspektiv är möjligheterna att satsa på förbättringar i arbetslivet och i arbetsmiljön mycket goda, påpekar utskottet. Samtliga lagar med stor relevans för arbetslivet och arbetsmiljön har nyligen reviderats och en översyn av lagen om tillsynen över arbetskyddet är aktuell. Dessutom fick arbetskyddet betydligt större resurser när riksdagen ökade anslagen för arbetskyddsdistriktens omkostnader i statsbudgeten för i år. Finland har också högkvalificerad forskning inom arbetsmiljöområdet samtidigt som vår statistik och andra uppgifter är mycket tillförlitliga.

Enligt uppgifter till utskottet ingår en arbetskyddspolitik i den arbetskyddsstrategi som antagits i ett trepartsförfarande. Resultatstyrningen inom arbetskyddsdistrikten bygger på denna strategi. Riktlinjerna för arbetskyddet tar hänsyn till bl.a. att arbetet har förändrats och att arbetstagarnas välbefinnande och förmåga att hantera stress är högaktuella frågor. Yttrandena till utskottet visar att arbetskyddsförvaltningen aktivt omstrukturerar sina arbetsrutiner och är beredd att möta dagsaktuella utmaningar.

Den nya lagstiftningen och de snabba förändringarna på arbetsmarknaden och inom arbetslivet har i hög grad omstrukturerat arbetskyddet, som fått nya uppgifter och utmaningar. Många av tillsynsuppgifterna har blivit betydligt mer komplicerade och kräver omfattande utredningar och stor expertis. Arbetskyddet förväntas dessutom ha ett aktivare grepp och snabba reaktionsförmåga. Nya uppgifter kan självfallet inte alltid greppas så snabbt, utan det tar tid att bygga upp nya rutiner och förankra dem.

En bra arbetsmiljö utformas alltid i första hand på de enskilda arbetsplatserna, men också arbetskyddsförvaltningen måste aktivt stötta arbetsgivarna i deras insatser för att förbättra arbetskyddet och leva upp till sina förpliktelser. En uppdaterad lagstiftning i kombination med strategier och mål som utgår från lagstiftningen

erbjuder goda möjligheter att greppa och tackla nya problem och uppgifter inom arbetarskyddet.

Samanskaffningsutbildning

Statsrevisorerna påpekar att arbetsministeriet inte följer upp vilka effekter samanskaffningsutbildningen har. Ministeriet bör banta ner sina många uppföljningssystem och statistikmetoder samt försäkra sig om att upphandlingsförfarandet inte resulterar i överlappande utredningar. Dessutom understryker statsrevisorerna betydelsen av ett flexibelt genomförande av utbildningen. Upphandlingsförfarandet måste fungera bättre. Ett sätt vore att höja värdet på den direkt upphandlade utbildningen från nuvarande 2 000 till minst 20 000 euro.

Samanskaffningsutbildningen är en bra chans för företagen att få statligt stöd för utbildning bl.a. vid rekrytering, uppsägning, permittering och kompetenslyft för personalen. Förfarandet för samanskaffningsutbildning har ansetts vara stelbent och byråkratiskt. Anbudsförfrågningar måste ofta skickas ut i flera omgångar. Därmed fördubblas arbetet och kostnaderna för konkurrensutsättningen samtidigt som projekten drar ut på tiden. På grund av det tungrodda systemet är det många bra yrkesutbildningsprojekt med selsättningseffekter som aldrig genomförs. De dåliga erfarenheterna av utbildningsprojekten minskar också företagets intresse för att samarbeta med arbetsförvaltningen och andra myndigheter.

För ett välfungerande system är det absolut nödvändigt att värdet för den direkt upphandlade utbildningen höjs från nuvarande 2 000 euro. Frågan regleras i lagen om offentlig upphandling som för närvarande håller på att ses över av en arbetsgrupp. Arbetsgruppen har föreslagit att lagen om offentlig upphandling inte längre ska tillämpas på upphandlingar som ligger under det nationella tröskelvärdet. För varor och tjänster föreslås det nationella tröskelvärdet vara 20 000 euro.

Utskottet skyndar på beredningen. I likhet med statsrevisorerna anser också utskottet det viktigt att upphandlingsförfarandet för utbildning över lag förenklas och blir snabbare med tanke på företagen och deras behov.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda 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 redogöra för åtgärderna i statens bokslutsberättelse för 2004.

Helsingfors den 8 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Iivo Polvi /vänst
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd

Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Eva Biaudet /sv
Arto Bryggare /sd
Esko Kiviranta /cent
Eero Lämsä /cent
Maija Rask /sd.

Sekreterare i delegationerna var

utskottsråd Alpo Rivinoja
utskottsråd Hellevi Ikävalko

utskottsråd Maarit Pekkanen
utskottsråd Marjo Hakkila.