

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 44/2002 vp

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä joulukuuta 2002 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmisteltavasti käsiteltäväksi Valtiontilintarkastajain kertomuksen vuodelta 2001 (K 16/2002 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu pääasiallisesti valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa, jolle muilla jaostoilla on ollut mahdollisuus antaa lausuntonsa.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- valtiontilintarkastajain varapuheenjohtaja Kari Kantalainen, valtiontilintarkastaja Raimo Mähönen ja valtiontilintarkastaja Ola Rosendahl
- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, valtiontilintarkastajain kanslia.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- lakivaliokunnan puheenjohtaja, kansanedustaja Henrik Lax ja valiokuntaneuvos Timo Tuovinen, eduskunta
- tarkastusneuvos Kari Kauppinen, tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä ja ylitarkastaja Seppo Niemi, valtiontilintarkastajain kanslia
- hallitusneuvos Jarmo Littunen, oikeusministeriö

- neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Markku Salminen, Rikosseuramusvirasto
- erikoistutkija Heikki Helin, Helsingin kaupungin tietokeskus
- rahoitusjohtaja Juha Yli-Rajala, Tampereen kaupunki
- kuntataloustutkija Aki Viitasaari, Lapin liitto
- pääekonomisti Juhani Turkkila, Suomen Kuntaliitto.

Turvallisuus- ja puolustusjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kari Kauppinen, valtiontilintarkastajain kanslia
- erityisasiantuntija Hannu Vuorinen ja ympäristöneuvos Antti Kivipelto, puolustusministeriö
- kommodori Risto Kukkonen, Pääesikunta.

Sivistys- ja tiedejaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Seppo Niemi ja tarkastaja Marjaana Solanne, valtiontilintarkastajain kanslia
- opetusneuvos Juhani Dammert ja neuvotteleva virkamies Olli Saarela, opetusministeriö.

Maatalousjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, valtiontilintarkastajain kanslia
- ylitarkastaja Sirpa Karjalainen ja ylitarkastaja Sami Niemi, maa- ja metsätalousministeriö

- erityisneuvoja Markku Riihimäki, Vakka-Suomen kehityskeskus
- jaostopäällikkö Ilpo Mattila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- maakuntaneuvos, hallituksen puheenjohtaja Timo Hannula, Paliskuntain yhdistys.

Liikennejaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä, valtiontilintarkastajain kanslia
- kansliapäällikkö Juhani Korpela ja rakennusneuvos Juhani Tervala, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylijohtaja Ossi Niemimuukko, Ratahallintokeskus
- hallintoneuvoston puheenjohtaja Tapio Karjalainen ja pääjohtaja Henri Kuitunen, VR-Yhtymä Oy.

Kauppa- ja teollisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Nora Grönholm, valtiontilintarkastajain kanslia
- neuvotteleva virkamies Marjukka Aarnio, kauppa- ja teollisuusministeriö.

Sosiaali- ja työjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Nora Grönholm, ylitarkastaja Raimo Laitinen ja tarkastaja Marjatta Mylly, valtiontilintarkastajain kanslia
- ylitarkastaja Maire Kolimaa ja ylitarkastaja Marjukka Vallimies-Patomäki, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- neuvotteleva virkamies Marja Rantakaulio, ylitarkastaja Teija Felt ja ylitarkastaja Timo Jokiperä, työministeriö.

Asunto- ja ympäristöjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kari Kauppinen, valtiontilintarkastajain kanslia
- ympäristöneuvos Olli Pahkala, ympäristöministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vankeinhoito

Valiokunta on käsitellessään valtiontilintarkastajain vankeinhoitoa koskevia havaintoja kiinnittänyt huomiota ennen muuta ulkomaalaisten vankien määrään Suomen vankiloissa. Vuoden 2003 alussa vankiloissa oli kirjoilla 285 ulkomaalaista vankia. Näistä 136 oli virolaisia ja 53 venäläisiä vankeja. Kyseessä on merkittävä kustannustekijä. Kustannusten lisäksi valtiontilintarkastajat mainitsevat haittana ulkomaalaisten ja suomalaisten vankien välisten yhteyksien synnyn ja rikollisen toiminnan kasvun.

Yhtenä keinona torjua ulkomaalaisten vankien määrän kasvua suomalaisissa vankiloissa valtiontilintarkastajat ovat tuoneet esille mahdollisuuden siirtää heitä kotimaahansa suorittamaan rangaistuksensa. Valiokunta yhtyy tähän valtiontilintarkastajien näkemykseen jäljempänä olevin huomautuksin.

Ulkomaalaisten vankien siirtämisestä toiseen valtioon säädetään kansainvälisestä yhteistoinnista eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetussa laissa. Lisäksi siirtämisestä on tehty Euroopan neuvoston yleissopimus ja siihen liittyvä lisäpöytäkirja. Näiden perusteella tuomittu henkilö voidaan siirtää kotimaahansa rangaistustaan suorittamaan ilman kyseisen henkilön suostumustakin, jos hänelle määrättyyn seuraamukseen tai siihen liittyvään hallinnolliseen päätökseen sisältyy karkotusmääräys tai muu toimenpide, joka merkitsee tuomitun poistamista tuomiovaltion alueelta vankilasta vapautumisen jälkeen.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Viranomaisten on myös selvitettävä vastaanottavan valtion vankilaolosuhteet sekä rangaistusten täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö ja käytäntö. Jos ehdonalaiseen vapauteen pääsemi-

sen mahdollisuudet täytäntöönpanovaltiossa ovat olennaisesti heikkomat kuin Suomessa, on siirtäminen nähty kohtuuttomaksi.

Suomi on solminut Venäjän kanssa kahdenvälisen siirtosopimuksen, joka ei mahdollista tuomitun siirtoa vastoin tämän suostumusta. Huomio onkin siten kiinnittynyt virolaisvankien mahdolliseen siirtämiseen. Siirtomahdollisuus on tullut lakiin 1.8.2001, mutta yhtään virolaisvankia ei ole vielä siirretty. Vankilassaoloajan pituus Virossa on joko koko tuomio tai jollakin arvioitavissa olevalla todennäköisyydellä kaksi kolmasosaa tuomion pituudesta. Valtiontilintarkastajat ovatkin esittäneet yhden siirron esteen poistamista sillä, että kaikki ensikertaisetkin väkivalta- ja huumerikoksista tuomitut vapautettaisiin Suomessa vasta, kun he ovat suorittaneet rangaistuksestaan nykyisen puolen sijasta kaksi kolmasosaa. Saadun selvityksen mukaan tämä kokonaisuudessaan kuitenkin lisäksi ulkomaalaisten vankien määrää Suomessa. Eriytyisen pulmallinen lainmuutos olisi kokonaisvankiluvun kannalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tuomion pituuden perusteella siirtokelpoisia virolaisvankeja olisi Suomessa noin 20. Useissa tapauksissa on myös mahdollista, että oikeusministeriön siirtopäätökset kumotaan valitusten perusteella. Lakivaliokunta onkin pitänyt ylioptimistisena käsitystä, että suomalaisissa vankiloissa olevia ulkomaalaisia vankeja voitaisiin merkittävässä määrin siirtää kotimaahansa. Nykyiset säännökset ja niiden osalta omaksuttu tulkinta huomioon ottaen valtiovarainvaliokunta pitää tätä arviota sinänsä oikeana. Valiokunnan mielestä tulee kuitenkin selvittää, olisiko perustuslaista, siirtämistä koskevasta lisäpöytäkirjasta ja siirtämislaista muodostuvaa kokonaisuutta mahdollista tulkita tähän asti noudatetusta menettelystä poikkeavasti. Myös kansainvälistä yhteistoimintaa tulee lisätä. Tässä mielessä valiokunta pitää Virossa jo toimivaa yhteyssyyttäjä merkittävänä edistysaskeleena. Tavoitteena on lähitulevaisuudessa sopia myös Venäjän kanssa yhteyssyyttäjän lähettämisestä Pietariin. Näin rikoksesta epäillyt asetettaisiin syyteeseen kotimaassaan, jolloin vältyttäisiin

monimutkaiselta ja aikaavievältä tuomioiden täytäntöönpanon siirrolta.

Valiokunta otti vankeinhoidon määräraha-tilanteeseen kantaa kuluvan vuoden talousarviosta antamassaan mietinnössä VaVM 40/2002 vp. Tilanne on nyt käytettävissä olevien tietojen mukaan muodostumassa tuolloin arvioituakin ongelmallisemmaksi; ilman lisämäärärahoja jo kuluvalle vuodelle vankeinhoidon henkilöstöä uhkaavat lomautukset. Valiokunta edellyttää, että tämä otetaan huomioon jo kuluvan vuoden lisätalousarviossa.

Kuntien toimintaedellytysten parantaminen

Kuntien toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneet muutokset on kertomuksessa esitetty kattavasti. Kunnille on osoitettu uusia velvoitteita ja tehtäviä. Lisäksi kuntien menopaineita ovat lisänneet aiemmin säädettyjen velvoitteiden aiheuttamat tarpeet. Muuttoliike on aiheuttanut ongelmia sekä muuttovoitto- että muuttotappiokunnissa. Tulevat toimintaympäristön muutokset liittyvät ennen muuta väestön ikääntymiseen ja kuntien henkilöstön laajamittaiseen eläkkeelle siirtymiseen.

Kuntien rahoituspohjassa on huomattavia eroja kuntaryhmittäin ja alueellisesti. Ne toimintaympäristön muutokset, jotka johtuivat vuosina 1997—1999 säädetyistä valtionosuus- ja veroperustemuutoksista sekä tämän jälkeen lisätyistä kunnallisverotuksen vähennyksistä, vaikuttivat omalta osaltaan kuntien tulopohjaan ja siten taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Valtionosuuksien indeksitarkistusten puolitus on vaikuttanut erityisesti kunnissa, joissa valtionosuuksilla on huomattava taloudellinen merkitys. Kuten valtiontilintarkastajat toteavat, valtionosuuksien tasausjärjestelmän vuoksi jokaisen kunnan talouteen vaikuttaa vieläkin liian paljon suhdanneherkän yhteisöveron heilahtelu. Eri tekijöistä johtuen kuntien toimintaedellytykset ja asukkaiden palvelujen saatavuus, taso ja kustannukset vaihtelevat merkittävästi.

Rahoituksen näkökulmasta kuntien toimintaedellytykset kertomusvuonna 2001 paranivat. Vaikka kokonaistasolla kuntatalouden kehitys

oli myönteistä ja negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä laski olennaisesti, pysyivät kuntien väliset taloudelliset erot edelleen suurina. Vuosikate parani kaikissa kuntaryhmissä lukuun ottamatta alle 2 000 asukkaan ja yli 100 000 asukkaan kuntaryhmiä.

Ennakkotiedot vuoden 2002 tilinpäätöksistä osoittavat kuntien talouden edelleen vahvistuneen vuoteen 2001 verrattuna. Kuluvana vuonna kunnallistalouden rahoitustilanne heikkenee selvästi. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan laskentaryhmän arvioiden mukaan vuosikate alenee tasolle, joka ei riitä nettoinvestointien rahoittamiseen. Se ei riitä myöskään poistojen kattamiseen. Laskelmien mukainen kuntien rahoitustaseiden uhkaava heikkeneminen on vaarantamassa jo lähivuosina monien, erityisesti pienten kuntien edellytyksiä nykyisentasoiseen peruspalvelujen ylläpitoon. Tämä arvio tukee valtiontilintarkastajien toteamusta, että osa kunnista on ajautumassa kestävämmään taloudelliseen tilanteeseen, jossa kunta ei pysty huolehtimaan lakisääteisistä velvollisuuksistaan.

Valtion vuodeksi 2002 hyväksymät kuntien talouden vakauttamistoimet ovat pysäyttäneet kuntien taloudellisen aseman erojen kasvun. Tässä vakauttamisratkaisussa valtio luopui arvonnäköveron takaisinperinnästä ja se kuitattiin vähentämällä kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Ratkaisun kustannusneutraaliudesta johtuen menettäjinä ovat olleet sellaiset kunnat, joissa yhteisöveroa kertyi muita enemmän, ennen muuta Helsinki ja Espoo. Tähän on vaikuttanut myös se, että samassa yhteydessä luovuttiin verotulotasauksen 15 prosentin kattosäännöstä. Sopeutumista näiden kuntien osalta on vaikeutanut erityisesti se, etteivät ne voineet ajoissa varautua vakauttamisratkaisussa sovittuihin muutoksiin.

Suomen Kuntaliiton mukaan maassamme on parikymmentä kuntaa, jotka ovat suurissa talousvaikeuksissa. Nämä kunnat ovat omista talouden sopeutustoimistaan huolimatta myös tulevana vuosina harkinnanvaraisten rahoitusavustusten varassa, jotta hallitsematon velkaantuminen vältettäisiin. Huolimatta edellä todetun

vakauttamisratkaisun tuomasta tilapäisestä helpotuksesta perusongelma on se, että kunnallisten palvelujen kustannustaso asukasta kohti on näissä kunnissa korkeampi kuin maassa keskimäärin. Nykyinen kuntien valtionosuusjärjestelmä ei kykene riittävässä määrin ottamaan huomioon kaikkein syrjäisimpien ja harvaan asutuimpien kuntien asemaa suhteessa palveluvelvoitteisiin ja tästä aiheutuviin keskimääräistä korkeampiin yksikkökustannuksiin.

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet vakavaa huomiota valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyden ja yksinkertaistamisen parantamiseen. Verotulojen arviointia vaikeuttavat tällä hetkellä muun muassa tilitysjärjestelmän monimutkaisuus, valtion vuosittain tekemät perustemuutokset sekä yhteisöveron käyttäminen kuntien ja valtion välisenä rahoitussuhdeinstrumenttina. Valtionosuuksien arviointia vaikeuttavat järjestelmän monimutkaisuus sekä toimenpiteiden ennalta-arvaamattomuus. Erityisesti opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä on koettu vaikeaselkoiseksi. Nykyinen rahoitusjärjestelmä tekee myös poliittisen ohjauksen mahdottomaksi ja vaarantaa koulutus- ja sivistystoimen perustuslainmukaisuuden.

Hyvinvointiyhteiskunnan peruspalvelujen turvaaminen edellyttää valtiovarainvaliokunnan mielestä kiireellisiä, kuntien toimintaedellytyksiä parantavia toimenpiteitä. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on tässä keskeisellä sijalla. On ilmeistä, että peruspalvelujen turvaaminen tulevaisuudessa tarkoittaa luopumista uusista, kunnille asetettavista velvoitteista. Valtion tulisi myös osallistua peruspalvelujen rahoitukseen siten, että edellytyksiltään erilaiset kunnat kykenevät turvaamaan nämä palvelut asukkailleen asuinpaikasta riippumatta. Kuntatalouden vakautta on samalla lisättävä luomalla valtiontilintarkastajienkin ehdottama kiinteämpi ja sitovampi neuvottelujärjestelmä valtiovalan ja kuntien kesken. Kuten valtiovarainvaliokunta kuluvan vuoden talousarviosta antamassaan mietinnössä VaVM 40/2002 vp ehdotti, on luotava vähintäänkin vaalikauden kattava kuntien ja valtion yhteinen, koordinoitu sekä kuntien eri tehtävät ja erilaiset olosuhteet huomioon ottava,

kokonaisvaltainen kuntapolitiikkaa koskeva linjaus.

Lakkautetut ja lakkautusuhan alaiset varuskunnat ja varikot

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan tarkastelleet valtioneuvoston vuoden 1997 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa todettuja organisaatiomuutoksia sekä vuoden 2001 vastaavassa selonteossa todettuja, osittain jo toteutettuja muutoksia. Kertomuksessa on kritisoitu sitä, että puolustusvoimat ei ole tehnyt tutkimusta rationalisointitoimepiteidensä aiheuttamista yhteiskunnallisten vaikutusten kustannusten muodostumisesta. Kertomuksen mukaan puolustusministeriö ei ole myöskään ottanut huomioon valtiontilintarkastajien vastaavaan asiaan liittynyttä edellistä kannanottoa kertomusvuodelta 1997. Kertomuksen antamisajankohtana vielä lakkautusuhan alla olevien varuskuntien ja varikoiden osalta valtiontilintarkastajat ovat edellyttäneet, että kustannusten eri vaihtoehtoja vielä tarkennetaan ja kokonaistaloudelliset kustannusvaikutukset muun muassa työllisyyden osalta selvitetään kohteittain ennen lopullisia päätöksiä.

Puolustusministeriö on kertomuksen johdosta valtiovarainvaliokunnalle toimittamassaan kannanotossa todennut tehtyjen lakkautuspäätösten perustuneen ylimmän poliittisen johdon linjauksiin. Se on myös katsonut, että asian valmistelutavasta johtuen ei lakkauttamisia ole voitu lähteä ennakoimaan keskeyttämällä investointeja yksittäisessä varuskunnassa. Poiketen vuoden 1997 selonteon kohdalla noudatetusta menettelystä puolustusministeriö on laatinut kustakin vuoden 2001 selonteon toimenpiteiden kohteena olleesta paikkakunnasta yksityiskohtaisen seurannaisvaikutusarvion veroäyriin, työllisyyteen sekä talouselämään. Se on ottanut perustettujen paikkakuntakohtaisten selvitysryhmien johtohenkilöiksi sekä kunnan, TE-keskuksen että muiden vaikuttajien edustajia. Ministeriö on korostanut, että rakennemuutoksen ensisijainen tavoite on puolustuksen ja puolustusvoimien toiminnan tehostaminen selonteoissa esitettyjen

tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka nopeat kustannussäästöt eivät ole ensisijalla, rakennemuutoksella saavutetaan puolustusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin pidemmällä aikavälillä merkittäviä säästöjä.

Puolustusministeriöltä saadun lisäselvityksen mukaan kyseiset rakennusinvestoinnit ovat perustuneet ennen lakkauttamispäätöksiä tehtyihin investointipäätöksiin, joita on edeltänyt pitkä ja perusteellinen valmistelu. Investoinnit on aikanaan todettu tapeellisiksi puolustusvoimien toiminnallisuuden, rakennusten kunnan, työturvallisuuden, räjähdeturvallisuuden jne. perusteella. Investointeja on perusteltu myös sillä, että uusiokäytön löytyminen vapautuville kiinteistöille on lakkauttamisten jälkeen sitä helpompaa, mitä parempi on niiden kunto.

Kuten valtiontilintarkastajat ovat todenneet, eduskunta ja sen valiokunnat ovat useaan otteeseen todenneet, etteivät puolustushallinnon organisaatiouudistukset ole perustuneet riittävästi kokonaistarkasteluun ja yksityiskohtaiseen kustannusten analysointiin. Eduskunta on myös edellyttänyt, että rationalisoinnilla saavutetaan todellista säästöä valtiontaloudessa. Esimerkiksi vuoden 1999 talousarvioesityksestä antamassaan mietinnössä VaVM 58/1998 vp valtiovarainvaliokunta korosti suunnitelmallisuuden merkitystä; yksiköitä ei tulisi siirtää pois juuri kunnostetuista tiloista paikkakunnille, joille täytyy rakentaa kokonaan uutta kiinteistökan-
taa, jotta siirrot olisivat mahdollisia.

Valtiovarainvaliokunnan lausuntoon perustuen puolustusvaliokunta katsoi vuoden 2001 selontekoa koskevassa mietinnössään PuVM 2/2001 vp, että rationalisointitoimenpiteiden kokonaistaloudelliset vaikutukset tulee selvittää ennen niiden toteuttamista. Toimenpiteiden tulee perustua riittävän pitkälle ulottuvaan kokonaissuunnitelmaan. Hallituksen toimenpideker-
tomuksesta vuodelta 2001 antamassaan lausunnossa puolustusvaliokunta toisti selontekomietinnössä esittämänsä arvion, että toimenpiteiden yhteiskunnalliset kustannukset ovat todennäköisesti jopa säästöjä suuremmat.

Valtiovarainvaliokunta katsoo, että puolustushallinnon investointipolitiikassa ei ole nou-

datettu riittävää pitkäjänteisyyttä. Tämä on joissakin tapauksissa johtanut epätarkoituksenmukaisiin investointeihin. Myöskään lakkautusten kokonaistaloudellisia vaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi. Lakkauttamisissa olisi aina otettava huomioon myös muut yhteiskunnalliset vaikutukset, ml. vaikutus maanpuolustustahtoon. Esimerkkeinä varsin pikaisella harkinnalla tehdyistä lakkauttamisista valiokunta pitää vuoden 1997 selonteon pohjalta tapahtuneita Oulun ja Vaasan varuskuntien lakkauttamisia. Näillä paikkakunnilla on sitemmin voitu toteuttaa toimenpiteitä, joilla lakkautusten aiheuttamia ongelmia on voitu lievittää merkittävästi.

Vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon liittyviä huomautuksia valiokunta pitää ainakin osittain ennenaikaisina, joskin myös tämän johdosta tehtävien toimenpiteiden kohteena olevilla paikkakunnilla on tehty vielä viime vuosinakin merkittäviä investointeja joko valtion tai kuntien rahoittamana. Puolustushallinto on pyrkinyt edistämään selonteon 2001 johdosta lakkautettavien kohteiden ja kiinteistöjen saamista mahdollisimman ripeästi muuhun tarkoituksenmukaiseen käyttöön, mitä valiokunta pitää myönteisenä. Paikkakunnista Orivesi on tästä hyvä esimerkki.

Valiokunta pitää myönteisenä myös sitä, että puolustusministeriö on käynnistänyt toimenpiteet varuskuntien kokonaisvaltaisen suunnittelun edelleen tehostamiseksi. Vuoden 2002 lopussa perustettiin varuskuntien kehittämistä koordinoiva laajapohjainen yhteistyöryhmä.

Kuluvan vuoden alusta puolustushallinto siirtyi valtion kiinteistöhallintoa koskevan strategian mukaiseen toimintamalliin, jonka tavoitteena on parantaa maanpuolustuksen alueellisia ja rakenteellisia toimintaedellytyksiä sekä turvata yhteiskunnan kiinteistövarallisuuden kunto ja arvon säilyminen.

Nuorisotyö

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota nuorisotyöhön liittyviin kysymyksiin. Valtiontilintarkastajat katsovat, että nuorisotyö vaatii uudistamista ja kehittämistä ja että työssä

tulee painottaa ennalta ehkäisevän ja perusnuorisotyön tärkeyttä. Valtiontilintarkastajien mielestä nuorisotyöhön suunnatut veikkausvoitot ovat nostettava uuden arpajaislain edellyttämälle tasolle, sillä nuorisotyö on peruspalvelu, joka vaatii valtiolta ja kunnilta näkemystä työn tärkeydestä ja välttämättömyydestä. Valtiontilintarkastajat huomauttavat myös, että nuorisotyötä tilastoidaan puutteellisesti, mikä vaikeuttaa valtakunnallisten vertailujen tekemistä.

Vuonna 1990 nuorisotyöhön käytettiin lähes 13 prosenttia Veikkauksen tuotosta, mutta vuonna 2001 vain 5,2 prosenttia. Veikkauksen kasvaneen tuoton ansiosta markkamäärä pieneni lama-vuosista huolimatta kuitenkin verraten vähän. Valtiontilintarkastajien mukaan viime vuosien aikana nuorisotyö on sen sijaan menettänyt suhteellista osuuttaan Veikkauksen kokonaistuotosta enemmän kuin muut edunsaajat. Vuosien 2002 ja 2003 talousarvioissa nuorisotyöhön osoitettua määrärahaa on korotettu. Raha-arpajaisien sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä annetun lain mukaan tuotosta käytetään 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen. Asianomaista säännöstä ei kuitenkaan sovelleta vielä vuonna 2003.

Valiokunta yhtyy valtiontilintarkastajien kannanottoon ja korostaa nuorisotyön ennaltaehkäisevää merkitystä. Hyvin järjestetyllä nuorisotyöllä voidaan vaikuttaa ennaltaehkäisevästi muun muassa huumeiden ja päihteiden käyttöön. Valiokunta korostaa myös eri viranomais- tahojen yhteistyön merkitystä koko nuorisotyön tuloksellisuuden turvaamiseksi. Nuorisotyö on tärkeää, koko yhteiskuntaa palvelevaa perustyötä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että nuorisotyöhön suunnataan jatkossa laissa säädetyn jako-osuuden mukainen määräraha.

Kuten valtiontilintarkastajat ovat todenneet, nuorisotyöhön liittyvää tilastointia on syytä parantaa. Valtakunnallisten vertailujen tekeminen on saadun selvityksen mukaan joissakin tapauksissa hankalaa ja liian suoraviivaiset tulkinnat saattavat aiheuttaa virheellisiä johtopäätöksiä. Tilastointijärjestelmien kehittäminen edellyttää selkeää panostusta asiaan, mutta luotettavilla ja kattavilla tilastotiedoilla voidaan osaltaan tehos-

taa toiminnan suunnittelua. Valtiovarainvaliokunta pitää myös tärkeänä, että nuorisotyön peruspalvelut määritellään ja selvitetään, miten ne saadaan kaikkien nuorten ulottuville.

Maaseutupolitiikka ja maaseudun yrityshankkeet

Nykyiselle Suomessa harjoitettavalle maaseutupolitiikalle on muotoutunut viisi pysyvää toimintalinjaa, jotka on vahvistettu maaseutupoliittiseksi kokonaisuudeksi. Maaseutupoliittisen ohjelman mukaan maaseutupolitiikkaa tarvitaan keskittävien toimien tasapainottajaksi ja laajentamaan vallitsevaa sektoripainotteista käsitystä maaseudun kehittämisestä. Maaseutupolitiikka on jaettu laajaan ja suppeaan maaseutupolitiikkaan. Laaja maaseutupolitiikka on hallinnonalojen tavoitteisiin ja käytäntöihin vaikuttamista, jotta ne loisivat edellytyksiä maaseudun elinvoimalle tai aiheuttaisivat maaseudulle mahdollisimman vähän vahinkoa. Suppea maaseutupolitiikka puolestaan sisältää maaseudun kehittämiseen määritellyt toimenpiteet ja kehittämisen välineet. Sen ensisijainen tavoite on maaseudun uudistava kehittäminen lainsäädäntöä, taloudellisia voimavaroja, erityisosaamista ja virkahenkilöstöä käyttämällä.

Valtiontilintarkastajain kertomuksessa ei ole erityisesti otettu lähtökohdaksi sen kumminkin laajaa kuin suppeaakaan maaseutupolitiikkaa. Tarkasteltaessa maaseudun elinkeinotoiminnan muutoksia on todettu aktiivisten maatilojen määrän vähentyneen vuodesta 1997 vuoteen 2001 noin 14 prosenttia koko maassa. Uusimman, kertomuksen luovuttamisen aikoihin valmistuneen pienyritysrekisterin päivityksen perusteella maaseudun pienyritysten määrä ei juurikaan lisääntynyt vuodesta 1997 vuoteen 2000, mutta niiden koko on kasvanut. Maaseudulla toimivia pienyrityksiä oli rekisterin mukaan vuonna 2000 yhteensä 64 700 kappaletta, niiden työllistävä vaikutus oli 106 000 henkilötyövuotta ja yhteenlaskettu liikevaihto noin 11,7 miljardia euroa. Maatiloilla näistä pienyrityksistä toimi 8 000. Ns. monialaisia tai monitoimisia

maatiloja on 21 800 eli lähes kolmasosa aktiivituloista.

Alueellisessa tarkastelussa havaitaan yritysten määrän lisääntyneen kaupunkien ympäristössä, syrjäisillä alueilla taas laskeneen. Kun yritysten määrä esimerkiksi Uudenmaan TE-keskuksen alueella kasvoi 16 prosenttia, se laski Kainuussa noin viidenneksellä. Valiokunta katsoo, että sen lisäksi, että maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutusta on syvennettävä, yrityksiä on saatava alueellisesti myös syrjäiselle maaseudulle. Valtiontilintarkastajien mielestä maaseudun yrityshankkeiden osuutta maaseudun kehittämistoimien kokonaisuudesta tulee mahdollisuuksien mukaan lisätä ja maaseudun kehittämis- ja yrityshankkeissa tulisi pikaisesti selvittää mahdollisuudet kohdentaa rahoitusta nykyistä enemmän suoraan yritystoimintaan ja yrityksessä tehtävään käytännön työhön. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tässä yhteydessä on selvitettävä myös EU-säädösten mahdollisesti asettamat rajoitukset; suorat yritystuet voidaan tulkita kilpailua vääristäviksi.

Valiokunta toteaa, että harvaan asuttu, syrjäinen maaseutu on hyötynyt liian vähän myös aluekehitysviranomaisten vastuulla olevasta EU:n rakennerahastojen ohjelmaperusteisesta kehittämistyöstä. Valtiovarainvaliokunta kiinnitti tähän — ja yleisemminkin maaseutupolitiikkaan — huomiota muun muassa toisesta koheesioraportista antamassaan lausunnossa VaVL 15/2001 vp. Tässä yhteydessä se halusi käsitteellisesti erottaa maaseutupolitiikan ja maatalouspolitiikan toisistaan. Maaseutupolitiikka on huomattavasti laaja-alaisempaa ja koskee maaseudun kaikkia elinkeinoja ja väestöryhmiä.

Koheesioraportin käsittelyn yhteydessä kävi myös ilmi, että EU-komission käsitys maaseudusta poikkeaa olennaisesti Suomessa omaksutusta käsityksestä. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä maaseutupoliittisiksi linjauksiksi vuosille 2001—2004 maaseutukäsitteeseen luetaan toimenpiteistä riippuen keskustun läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja harvaan asuttu syrjäinen maaseutu, vuorovaikutustoimenpiteiden kautta myös kaupungit. Kaupunkipolitiikan tavoin maaseutupolitiikka korostaa horisontaalisia toi-

mia, eikä sitä voida toteuttaa pelkästään sektori-politiikan keinoin.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maaseutupolitiikkaa ja maaseudun yritystoimintaa on viime vuosina kehitetty suurelta osin hanketoiminnan avulla. EU-hankkeilla rahoitetaan toimintoja, joita ennen tehtiin valtionavulla. Lyhytkestoisten hankkeiden avulla luodaan kuitenkin harvoin pysyvää edistystä ja pysyviä työpaikkoja. Myös viranomaistoiminta vaihtelee eri alueilla ja TE-keskusten välillä on merkittäviä eroja.

Myönteisenä esimerkkinä osittain hankepohjaisesta toiminnasta valiokunta pitää alueellista maaseudun kehittämisohjelmaa (ALMA), joka on laadittu Suomen tavoite 1 -ohjelman ulkopuoliselle alueelle. ALMA-ohjelman vaikutuspiirissä on maaseutualue, jolla on 2,3 miljoonaa asukasta. Ohjelman kokonaisrahoitus ohjelmakaudella 2000—2006 on noin 667 miljoonaa euroa. Koko rahoituksesta käytetään kehittämissankkeisiin tai vastaavaan toimintaan noin puolet. Toinen puoli käytetään yritysten investointeihin tai yrityskohtaiseen kehittämiseen. ALMA-ohjelman kehittämis- ja yrityshankkeet ovat useammalle vuodelle ulottuvia, sisällöltään ja kustannuksiltaan vaihtelevia hankkeita. Tukea saa esimerkiksi ns. liitännäiselinkeinojen investointeihin ja tuen avulla monet pienetkin tilat ovat kyenneet käynnistämään sivuelinkeinoja. Viljelijöiden lisäksi hakijoina on yrityksiä ja monenlaisia yksityis- ja julkisoikeudellisia yhteisöjä.

Saadun selvityksen mukaan ALMA-ohjelman päätösten teko alkoi suunniteltua hitaammin. Viiveistä huolimatta maa- ja metsätalousministeriö arvioi, että ALMA-ohjelman varat saadaan sidotuksi tuloksellisiin hankkeisiin ohjelmakauden loppuun mennessä. Koska hankkeiden maksatusten tulee päättyä vuoden 2006 aikana, ei uusia hankkeita juurikaan voida aloittaa vuosina 2005 ja 2006. Tämä korostaa kansallisen rahoituksen tarvetta ohjelmakauden lopulla, jotta taantuma maaseudun kehittämistoiminnan rahoituksessa voidaan välttää.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ALMA-ohjelman kehittämis- ja investointihank-

keiden toteuttamista on vaikeuttanut muun muassa uuden ohjelmakauden myötä lisääntynyt byrokratia. Hakumenettely on koettu vaikeaksi, maksamishakemusten käsittelyajat ovat pitkiä ja kehittämishankkeiden toteuttaminen vaatii mittavia pääomia. Myös hankkeiden hallintokulujen dokumentointi vaatii runsaasti työtä. Valiokunnan käsityksen mukaan ALMA-hankkeiden toteuttamista voitaisiin edistää omaksumalla aiempaa enemmän eräissä muissa EU-maissa harjoitettu hallintokulttuuri myös Suomen maaseudun kehittämiseen. Ottaen huomioon ALMA-hankkeiden merkityksen maaseutualueiden työllisyydelle valiokunta katsoo, että TE-keskusten on otettava nykyistä merkittävästi aktiivisempi ote tukiohjelman ja sen mahdollisuuksien tunnetuksi tekemiseen alueellaan.

Valtiontilintarkastajat ovat pitäneet myönteisenä ministeriöiden, aluehallintoviranomaisten ja paikallisten toimijoiden yhteistyötä. Kiireellisenä toimenpiteenä toisaalta pidetään hallinnonalojen toimenpiteiden yhteisvaikutusten arviointia aluetasolla. Valiokunta toteaa, että EU-ohjelmakausi on puolivälissä ja alueellisten ohjelmien ulkopuolinen väliarviointi tapahtuu vuoden 2003 aikana. Väliarviointi sisältää myös alueellista analyysiä ohjelmien toteutuksesta ja vaikuttavuudesta.

Valtiontilintarkastajat esittävät, että maa- ja metsätalousministeriön tulee tehostaa tilastointiaan maaseudun elinkeinotoiminnan osalta. Ministeriön tulee selvittää yhteistyössä muiden tilastotietoa tuottavien tahojen kanssa mahdollisuudet hyödyntää olemassa olevaa tiedon tuotantoa. Maaseudun pienyrityskannan kehitystä tulee valtiontilintarkastajien mielestä seurata jatkossa vuosittain. Maa- ja metsätalousministeriö on valiokunnalle antamassaan lausunnossa pitänyt tarkoituksenmukaisena tilannetiedon tuottamista 2—3 vuoden välein. Ministeriön tietopalvelukeskus on osaltaan kehittymässä ja erikoistumassa maaseudun elinkeinoja koskevan tiedon hallitsemiseen. Aluetasolla yrityksiä koskevaa tiheämpää tiedon tarvetta tulee palvelemaan TE-keskusten asiakasrekisteri, joka on valmistelussa. Valiokunta pitää näitä kehittä-

mishankkeita ajantasaisen tiedontuotannon näkökulmasta merkittävänä.

Valtiontilintarkastajat ovat esittäneet, että tavoiteohjelmien seurannassa tulisi mahdollisuuksien mukaan luopua säilytettyjen työpaikkojen käsitteestä ja käyttää ensisijaisena tuloskriteerinä vain uusia työpaikkoja. Saadun selvityksen mukaan kuluvalla ohjelmakaudella uusien yritysten ja työpaikkojen luominen ovat kaikkien rahastojen toiminnoissa ensisijaisia seuranta-kriteereitä. Komissio kuitenkin edellyttää, että kaikkien toimenpiteiden osalta seurataan myös tällä ohjelmakaudella säilytetyjä/turvattuja/uudistettuja työpaikkoja; maaseudulla erityisesti säilynyt tai uudistunut työpaikka on erittäin arvokas, kun vaihtoehtona on sen häviäminen. Esimerkiksi työtekijöiden koulutuksen tai sukupolvenvaihdon tuloksena ei tavallisesti ole uusi työpaikka, mutta toimenpiteillä voidaan turvata tietty pysyvyys.

Porotalous ja porotalouspolitiikka

Valtiontilintarkastajien mukaan porotalouden yritystoiminnan perusta on viime vuosina heikentynyt. Myyntitulojen osuus porotalouden tuloista on laskenut samalla, kun porotaloudelle maksetun eläinkehityksen tuen ja porovahinkokorvausten merkitys tulolähteenä on kasvanut. Porotalouden tulopohjaan ovat keskeisesti vaikuttaneet myös Suomen EU-jäsenyyden myötä tulleet velvoitteet, kuten uuden teurastamoverkoston rakentaminen ja sen ylläpitäminen, teuraseläinten kuljetus jne.

Valtiontilintarkastajat ovat katsooneet, että porotalouden monipuolistamista tulee edistää ensisijaisesti yritystaloudellisena toimintana. Saadun selvityksen mukaan tämä on ollut esimerkiksi jalostusasteen nostamiseen liittyvien toimenpiteiden sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain mukaisten rahoituspäätösten tarkoituksena jo nyt. Kuten kertomuksestakin käy ilmi, taloudellisen ja yhteiskunnallisen tutkimuksen puute on vaikeuttanut porotalouteen liittyvää kehitystyötä ja päätöksentekoa. Taloudellisen tutkimuksen tarvetta lisäävät

juuri porotalouden muuttuminen tavanomaisen yritystoiminnan suuntaan ja alan monet kytkökset ympäröivään yhteiskuntaan sekä toimintaympäristön nopea muuttuminen.

Valtiontilintarkastajat ovat havainneet puutteita porotalouden vuosittaisessa seurannassa ja seurannan tulosten käytössä, samoin kuin tukien seurannassa. He ovat kiirehtineet myös eläinkehityksen tuen vaikutusten selvittämistä koko porotalouteen ja erityisesti porotalouden monipuolistamiseen. Porotaloudesta on saadun selvityksen mukaan olemassa kattavasti eri näkökulmasta tehtyjä tilastoja ja tietokantoja, joita ei ole hyödynnetty riittäväällä tavalla. Maatalouden tutkimuskeskuksen (MTT) taloustutkimus tekee porotalouden kannattavuustutkimusta. Tähän liittyen on vireillä kannattavuuskirjanpitoalan ja porotalouden muistiinpanojärjestelmän hanke. Porotalouden harjoittajat eivät ole tähän mennessä olleet muistiinpano- ja/tai kirjanpitovelvollisia porotaloustuloistaan ja/tai -menoistaan. Kirjanpito-tietojen saaminen nykyistä kattavammin porotiloilta ja uusi, jo tänä vuonna käyttöön otettava muistiinpanojärjestelmä antanevat uutta tietoa porotaloustietojen elinkelpoisuuden sekä tukien vaikutusten merkitysten arviointiin.

Valtiontilintarkastajien käsityksen mukaan porovahinkokorvausten tulee perustua nykyistä luotettavampaan tietoon ja tarkastustoimintaa tulee tehostaa petoeläinkantaan suhteutetulla petovahinkoseurannalla. Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että maa- ja metsätalousministeriö on jo aloittanut nykyisen korvausjärjestelmän arvioinnin. Myös valtiovarainvaliokunta on kiinnittänyt tähän aiemmissa yhteyksissä (esim. VaVM 37/2001 vp) huomiota ja pitänyt tärkeänä, että petovahingot korvataan mahdollisimman täysimääräisinä ja mahdollisimman reaaliaikaisesti vahinkoa kärsineille. Valiokunta pitää kuitenkin ilmeisenä, että porovahingot muodostavat aivan erityislaatuisten vahinkokokonaisuuden, jossa elinkeinon luonteesta ja poronhoitoalueen laajuudesta johtuen on taloudellisesti mahdotonta päästä samanlaiseen tarkkuuteen kuin muissa maasuorpetojen aiheuttamien vahinkojen korvauksissa.

Rataverkon rahoitustarpeet

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota rataverkon ylläpitoon ja kehittämiseen osoitetun rahoituksen riittävyyteen. Ratahallintokeskuksen määrärahat ovat vähentyneet viime vuosina ja samalla myös EU-rahoituksen taso on laskenut. Valtiontilintarkastajat katsovat, että rataverkon ylläpitoon ja peruspalvelutason turvaamiseen tarvitaan vuosittain nettomääräisesti 370 miljoonaa euroa. Lisäksi olisi tärkeää saada riittävästi EU-rahoitusta hankkeisiin, joita EU:n piirissä pidetään tärkeinä.

Valiokunta yhtyy rataverkon rahoitusta koskeviin valtiontilintarkastajien kannanottoihin. Kertomusvuoden jälkeen on käynnistetty mm. Kerava—Lahti-oikoratahanke, joka on luonnollisesti tärkeä kehittämishanke koko rataverkon kannalta. Erityisen haitallista on kuitenkin se, että korvausinvestointeihin osoitettuja määrärahoja on edelleen supistettu. Rataverkon korvausinvestointeihin oli vuosina 1997—1999 käytettävissä 180—190 miljoonaa euroa, mutta määrärahaso on alentunut vuodesta 2000 lukien. Kuluva vuoden talousarviossa korvausinvestointeihin on osoitettu vain noin 118 miljoonaa euroa. Jotta rataverkkoa voitaisiin ylläpitää tyydyttävällä tavalla, tulisi korvausinvestointeihin saadun selvityksen mukaan osoittaa vuosittain ainakin 170 miljoonaa euroa. Rataverkon kunnon ja tason säilyttäminen edellyttää sen perusparantamista noin 30 vuoden välein. Suomen rataverkosta on yli-ikäistä jo noin kolmannes. EU-maista ainoastaan Isossa-Britanniassa on enemmän vanhaa rataverkkoa kuin Suomessa.

Valiokunta on erittäin huolissaan rataverkon ylläpitoon tarvittavan rahoituksen riittävyydestä. Määrärahojen niukkuus johtaa muun muassa siihen, että liikennejärjestelmien määrä lisääntyy huomattavasti. Rataverkon ylläpito ja sen kehittäminen ovat tärkeitä työllisyyden, elinkeinoelämän, teollisuuden kuljetusten, maan kilpailukykyyn, alueellisten sekä ympäristönäkökohtien kannalta. Rappeutuneen rataverkon kuntoon saattaminen aiheuttaa yhteiskunnalle myöhemmin huomattavia kustannuksia.

Valtiovarainvaliokunta on kuluva vuoden talousarviota koskevassa mietinnössään VaVM 40/2002 vp kiinnittänyt huomiota radanpidon rahoitustasoon ja katsonut, että lisärahoitusta tarvitaan tällä hetkellä erityisesti rataosuuksien Kouvolaa—Pieksämäki, Tampere—Jyväskylä, Ylivieska—Oulu, Pieksämäki—Kuopio ja Lahti—Imatra/Vainikkala kunnostukseen. Hyväksyessään kuluva vuoden talousarvion eduskunta edellytti, että vuoden 2003 lisätalousarviossa osoitetaan määräraha edellä mainittujen rataosuuksien kunnostukseen. Valiokunta viittaa edellä mainittuihin kannanottoihin ja toteaa edelleen, että rataverkon kunnossapito edellyttää pikaisesti selkeää lisärahoitusta.

Valiokunta korostaa myös EU-rahoituksen merkitystä Kerava—Lahti-ratahankkeen toteutuksessa. EU:n piirissä ollaan parhaillaan valitsemassa niitä kohteita, joihin TEN-rahoitusta suunnataan lähitulevaisuudessa. Suomen kannalta on tärkeää, että ns. Pohjolan kolmioon liittyvät hankkeet otetaan tässä päätöksenteossa huomioon ja että myös nopean junaliikenteen kehittäminen Helsingin ja Pietarin välille edistyy mahdollisimman nopeasti. Valiokunta korostaa lisäksi, että jatkossa on kiinnitettävä huomiota mahdollisuuteen saada EU-rahoitusta ratahankkeiden ohella myös ns. merten moottoreita koskevan hankkeen toteutukseen.

Julkisen sektorin rooli yritysrahoituksessa

Yritysrahoituksen saatavuus ja rahoituksen kustannukset vaikuttavat merkittävästi uusien yritysten syntymiseen ja olemassa olevien yritysten kilpailu- ja kasvuedellytyksiin. Valtiontilintarkastajat ovat tuoneet esille tältä kannalta huomionarvoisia seikkoja: Julkisen yritysrahoituksen määrä oli alentunut vuonna 2001 vuoteen 1995 verrattuna lähes viidenneksen eli noin 130 miljoonaa euroa. Samalla rahoituksen muutokset elinkeinopolitiikan eri lohkoilla ovat olleet erisuuruisia. Teknologiapolitiikan rahoitus on kasvanut vuosina 1995—2001 69 prosenttia, kun taas yritysrahoituksen rahoitus on laskenut samana aikana 73 prosenttia. Yritysrahoituksen kannalta on merkittävää lisäksi se, että rahoitusympä-

ristön rakennemuutos ei ole ulottunut juurikaan pk-yrityksien rahoitukseen, joka on edelleen merkittävältä osin kotimaista.

Valiokunnan muussa yhteydessä saaman selvityksen mukaan TE-keskuksilla on huomattava määrä toteuttamiskelpoisia, rahoituspäätöstä odottavia hankkeita. Niiden pikainen käynnistäminen olisi suotavaa niin yritystoiminnan kuin työllisyydenkin näkökulmasta. Valiokunta yhtyy tämän vuoksi valtioneuvoston esittämään huoleen yrittäjyyspolitiikan rahoituksen pienenemisestä ja sen vaikutuksista uusien yritysten luomiseen ja tuotteiden kaupallistamiseen ja markkinointiin. Valiokunta pitää erityisen perusteltuna myös toimenpiteitä rahoituksen vaikuttavuuden arvioinnin tehostamiseksi.

Valtioneuvoston tarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota yksittäisenä asiana Finnvera Oyj:n verotukselliseen asemaan ja esittäneet muun muassa, että yhtiö olisi tuloverosta vapaa, kuten julkiset rahoituslaitokset monissa maissa. Esitys perustuu muun ohessa Finnveran itsekannattavuustavoitteen saavuttamiseen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen ristiriitaan, joka vallitsee julkisten rahoitusyhtiöiden kannattavuustavoitteiden ja niille laissa asetettujen toimintapolitiikkojen välillä. Finnveran verotuksellisen aseman muutos olisi sinänsä omiaan helpottamaan tätä ristiriitaa. Valiokunta katsoo kuitenkin, että ratkaisulla saattaa olla moniulotteisia vaikutuksia. Finnveran verotuksellinen asema tulisi sen vuoksi selvittää huolellisesti.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten kehittämistarpeista

Valtioneuvoston tarkastajat ovat todenneet, että TE-keskuksille on asetettu mittavat tavoitteet alueellisessa elinkeinopolitiikassa. Jo yksin työllisyysastetta koskeva 70 prosentin tavoite on vaativa. Sen sekä muiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tehokasta toimintaa. Valiokunta kiinnittää huomiota valtioneuvoston tarkastajien taivon siihen, että TE-keskusten toiminnan ohjaus ja määrärahat jakautuvat edelleen kolmen ministeriön kesken. Tämä on omiaan ylläpitämään tehokkuutta haittaavia raja-aitoja käytännön

työssä ja sektorikohtaista toimintastrategiaa alueellisen tarkastelun sijasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstötilanne

Valtioneuvoston tarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstökysymyksiin tilanteessa, jossa suurten ikäluokkien laajamittainen eläkkeelle siirtyminen on alkamassa. Valtioneuvoston tarkastajat ovat huolissaan henkilöstön ikärakenteen kehityksestä ja työntekijöiden jaksamisesta. Lisäksi valtioneuvoston tarkastajat katsovat, että jatkossa tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota siihen, miten työvoimatarpeen alueellista ennakkointia voitaisiin parantaa, koulutustarpeet kohdentaa ja jo olemassa olevat työvoimareservit hyödyntää.

Saadun selvityksen mukaan kuluva vuosikymmenen aikana eläkkeelle siirtyy 49 000—55 000 sosiaali- ja terveysalan koulutuksen saanutta työntekijää. Lisäksi ikääntyneiden hoiva- ja hoitopalveluihin tarvitaan yli 6 000 työntekijää lisää korjaamaan vanhustenhuollossa olemassa olevaa henkilöstövajetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu edellyttää lisäksi noin 12 000 uutta työntekijää. Sosiaali- ja terveydenhuollon työ on muuttunut aiempaa vaativammaksi ja henkilöstön kokemaa stressiä on selvästi lisääntynyt viime vuosien aikana. Saadun selvityksen mukaan myös sairauspoissaolot ovat lisääntyneet ja työntekijät hakeutuvat entistä useammin muihin tehtäviin. Ennenaikainen eläkkeelle siirtyminen työkyvyttömyyden vuoksi on lisääntynyt eräillä terveydenhuollon aloilla. Ongelmana ovat myös lyhyet, määräaikaisten työsuhteet.

Valtioneuvosto on käynnistänyt huhtikuussa 2002 kansallisen terveydenhuolto- ja koulutusprojektin ja lokakuussa 2002 sosiaalialan kehittämissuunnitelman. Molempien hankkeiden eräänä keskeisenä tavoitteena on turvata alan henkilöstön riittävyys ja osaaminen. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö valmistelevat yhteistyöryhmän asettamista sosiaali- ja terveydenhuollon työvoima- ja koulutustarpeiden ennakkointia varten. Tarkoituksena on edistää työvoimaa

man kysynnän ja tarjonnan tasapainoa valtakunnallisesti ja alueellisesti.

Työvoiman riittävyys ja rekrytointi ovat sosiaali- ja terveydenhuollon lähivuosien keskeisiä haasteita, jotka edellyttävät tehokkaita erityistoimia. Hallitus on kertomusvuoden jälkeen käynnistänyt hankkeita, joilla henkilöstötilannetta pyritään parantamaan. Valiokunta pitää näitä hankkeita erittäin tärkeinä ja korostaa sitä, että niiden toteuttamiseen osoitetaan jatkossa riittävät taloudelliset resurssit. Käytännössä hankkeiden eteneminen edellyttää julkiselta sektorilta selkeitä taloudellisia lisäpanostuksia. Kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä toimivista 85—90 prosenttia työskentelee kuntasektorilla. Keskeistä on näin ollen huolehtia siitä, että kunnilla on tosiasialliset taloudelliset edellytykset huolehtia niille kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä sekä tarvittavista henkilöresursseista.

Valiokunta korostaa valtiontilintarkastajain tavoin myös niitä toimenpiteitä, joilla voidaan parantaa henkilöstön hyvinvointia ja työmotivaatiota. Viime aikoina on jo ollut nähtävissä, että työntekijöitä siirtyy pois raskaista ja usein henkilöstöltään alimitoitetuista palveluammateista. Etenkin potilasturvallisuuden ja potilaiden hyvän hoidon kannalta on välttämätöntä, että julkisella sektorilla on pysyvää ja tarpeeksi koulutettua henkilökuntaa. Onkin tärkeää huolehtia siitä, että kiinnostavuus sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin säilyy jatkossakin. Taloudellisten resurssien ohella myös kuntien henkilöstöpolitiikalla on tällöin keskeinen merkitys. Esim. lyhyiden, määräaikaisten työsuhteiden välttäminen ja vastaavasti vakituisten työsuhteiden lisääminen vaikuttaisivat monella tavalla myönteisesti henkilökunnan asemaan ja työmotivaatioon. On myös tärkeää edistää sellaisia toimenpiteitä, jotka parantavat julkisen sektorin lääkäreiden työhön sitoutumista.

Valiokunta korostaa vielä olemassa olevien työvoimareservien hyödyntämisen merkitystä. Sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöistä oli joulukuussa 2002 työttöminä n. 24 000. Työvoimatarpeen tulevaa kasvua varten olisi tärkeää

huolehtia nyt työttömänä olevien ammattitaidon ylläpitämisestä.

Ammatinvalinnanohjaus

Kertomuksessa on kiinnitetty huomiota ammatinvalinnanohjaukseen liittyvien palveluiden pitkiin jonotusaikoihin. Joulukuussa 2001 keskimääräinen jonotusaika oli noin viisi viikkoa ja pisimmillään se oli noin 29 viikkoa. Valtiontilintarkastajat katsovat, että myös ammatinvalinnanohjauksen voimavarojen tarkoituksenmukainen käyttö ja tasapuolinen, asiakkaan tarpeisiin perustuva palvelu tulee ottaa aiempaa paremmin huomioon työvoimatoimistoissa.

Työministeriön tekemien selvitysten mukaan jonotusajat ovat pitkiä erityisesti suurissa työvoimatoimistoissa. Pitkiin jonotusaikoihin ei ole yksiselitteistä syytä, vaan ne ovat johtuneet mm. henkilökunnan pitkistä sairauslomista ja äitiyslomista, joita varten ei ole palkattu sijaisia. Jonotusaikoihin ovat vaikuttaneet myös virkojen täyttämättä jättäminen sekä huono palkkaus ja henkilökunnan vaihtuvuus. Tilanne on kuitenkin kertomusvuoden jälkeen parantunut siten, että keskimääräinen jonotusaika on pudonnut noin 2,5 viikkoon. Jonotusajat vaihtelevat vuoden eri aikoina ja edelleen on selkeitä paikkakuntakohtaisia eroja. Eräänä syynä pitkiin jonotusaikoihin on myös ollut se, että ammatinvalintapsykologit tekevät työvoimatoimistoissa paljon muutakin kuin varsinaista ammatinvalinnanohjauksen asiakastyötä. Ammatinvalintapsykologien työnkuva on muuttunut ja työtehtävät laajentuneet. Ammatinvalintapsykologit ovat korkeimmin koulutettu virkailijakunta työhallinnossa, ja heidän osaamistaan käytetään myös mm. koulutus- ja kehittämistehtävissä sekä työvoimakoulutuksen suunnittelussa. Työvoimaneuvojien osaamisen tasoa on vastaavasti pyritty parantamaan ja uusien neuvojien rekrytoinnissa osaamiseen kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota. Parhailaan tehdään myös selvitystä psykologien ajankäytöstä.

On erittäin myönteistä, että ammatinvalinnanohjauksen keskimääräiset jonotusajat ovat kertomusvuoden jälkeen lyhentyneet, mutta jono-

tusajat ovat valiokunnan mielestä vielä monin paikoin liian pitkiä. Pitkät jonotusajat saattavat osaltaan aiheuttaa työttömyyden pitkittymistä. On myös tärkeää, että ammatinvalintapsykologien ajankäyttöä selvitetään. Psykologien käyttö muihin tehtäviin on sinänsä perusteltua, mutta samalla on tärkeää huolehtia siitä, etteivät jo ennestään pitkät jonotusajat kasva tästä syystä kohtuuttoman pitkiksi.

Kaiken kaikkiaan valiokunta korostaa työvoimatoimistojen henkilöstöressurssien turvaamisen tärkeyttä. Työvoimatoimistojen asiakkaiden elämäntilanteet ovat usein aiempaa vaikeampia ja monisäikeisempiä. Myös tarjolla olevat koulutus- ym. mahdollisuudet ja niihin liittyvä selvitystyö vaativat aiempaa enemmän ammatinvalinnanohjauksen voimavaroja. Toiminnan tehokkuuden ja henkilöstön pysyvyyden kannalta on myös tärkeää, että työvoimatoimistojen henkilöstön palkkaustaso on kilpailukykyinen. Eriytyisen tärkeää on suunnata riittävästi voimavaroja nuorten urasuunnitteluun ja ohjaamiseen. Valiokunta viittaa 1.1.2003 voimaan tulleeseen lakiin julkisesta työvoimapalvelusta ja siihen liittyvään työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan mietintöön TyVM 10/2002 vp. Hyväksyessään mainitun lain eduskunta edellytti toimenpiteiden tehostamista nuorten työttömien työnhakijoiden tilanteen parantamiseksi muun muassa työvoimatoimistojen ja yksilövalmennuksen välineitä käyttämällä.

Jätelainsäädännön täytäntöönpano

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota jätehuoltoon koskevaan lainsäädäntöön sekä sen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen. Valtiontilintarkastajat katsovat muun muassa, että jätehuoltoon koskevat säädökset ovat osittain tulkinnanvaraisia ja niiden täytäntöönpanossa ja soveltamisessa on ollut vaikeuksia. Yhtenäisten soveltamis- ja toimintaohjeiden puute on johtanut siihen, että ympäristölupia myönnettäessä säännöksiä tulkitaan eri tavoin eri puolilla maata ja toiminnanharjoittajat ovat joissakin tapauksissa joutuneet keskenään eriarvoiseen asemaan.

Valtiontilintarkastajien mukaan alueellisten ympäristökeskusten tulkinnoissa ja lupaehdoissa sekä valvonnassa on ollut suuriakin eroja. Saadun selvityksen mukaan tästä on ollut seurauksena se, että jätteitä ja pilaantunutta maata on tarpeettomasti kuljetettu maakunnasta toiseen. Jätehuoltoon on kaivattu yhtenäisiä ohjeita esimerkiksi uusien ongelmajäteluokkien käsitteilyvaatimuksista, jätepolttoaineista ja niiden käytöstä, jätteenkäsittelylaitosten päästövaatimuksista sekä siitä, mitä eri käsitteillä tarkoitetaan. Tulkinnanvaraisina on pidetty myös muun muassa pakkausjätteitä koskevia tuottajan vastuusäännöksiä.

Valtiovarainvaliokunta pitää valtiontilintarkastajien tavoin tärkeänä, että ympäristöministeriö huolehtii tarvittavien soveltamis- ja toimintaohjeiden laatimisesta, jotta luvanhakijoiden kohtelu olisi yhdenvertaista maan eri osissa. Valiokunta kiinnittää myös huomiota ympäristöministeriön resurssien riittävyyteen. Ympäristöministeriön hallinnonalalla on toteutettu viime vuosina useita laajoja lainsäädäntöuudistuksia, joiden täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien hoitamiseen tarvitaan riittävät resurssit. Ministeriön henkilöstövoimavaroista menee saadun selvityksen mukaan merkittävä osa EU:n lainsäädännön valmisteluun liittyviin tehtäviin, mistä johtuen ohjaustehtävien hoitamiseen kotimaassa ei ole jäänyt riittävästi voimavaroja.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta, joka eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n 4 momentin nojalla on valinnut valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston puheenjohtajan esittelijäksi asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta päättää lähettää tämän kertomuksen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin siinä tehdyt muistutukset ja ehdotukset sekä erityisesti valiokunnan mietinnössään esille ottamat asiat antavat aiheita, sekä

VaVM 44/2002 vp — K 16/2002 vp

kehottaa hallitusta sisällyttämään vuodelta 2002 annettavaan hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta kertomuksen näistä toimenpiteistä.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Maria Kaisa Aula /kesk	Anni Sinnemäki /vihr (osittain)
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Sakari Smeds /kd
jäs.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
	Pirjo-Riitta Antvuori /kok	Kari Uotila /vas
	Seppo Kääriäinen /kesk (osittain)	Jukka Vihriälä /kesk
	Markku Laukkanen /kesk	vjäs. Ulla Juurola /sd (osittain)
	Hanna Markkula-Kivisilta /kok	Kari Kantalainen /kok (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Riitta Korhonen /kok
	Mauri Pekkarinen /kesk (osittain)	Mikko Kuoppa /vas
	Virpa Puisto /sd	Hannes Manninen /kesk (osittain)
	Matti Saarinen /sd	Iivo Polvi /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja
valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

VASTALAUSE

Perustelut

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2001 esittäneet perusteellisen kuvauksen kuntatalouden tilasta ja ongelmista. Siitä ilmenevät kuntatalouden suuret vuosittaiset vaihtelut ja kuntien välisten taloudellisten erojen kärjistyminen. Johtopäätösosassa valtiontilintarkastajat toteavat mm. seuraavaa:

"Valtiontilintarkastajien mielestä useiden kuntien talous saattaa ajautua paheneviin vaikeuksiin, joihin ei ole helppoja ratkaisuja. Kuntien taloudelliset erot pysyvät edelleen suurina, mutta ilmeistä on, että osa kunnista on ajautumassa kestävämpään taloudelliseen tilanteeseen, jossa kunta ei pysty huolehtimaan lakisääteisistä velvoitteistaan. Jo velkakierteen katkaisemiseksi tarvitaan merkittäviä rakenteisiin puuttuvia toimia. Kuntien ennestäänkin suuri kattamaton alijäämä kasvaa ilmeisesti edelleen. Kuntalain mukaan kunnan on päätettävä toimista, joilla alijäämät katetaan suunnitelmakaudella eli kolmen tai usemman vuoden aikana. Valtiontilintarkastajat pitävät huolestuttavana, että tosiasiasa monet kunnat ovat pakotettuja rikkoamaan tätä lainkohtaa."

Yhdymme valtiontilintarkastajien johtopäätökseen. Se osoittaa, että hallitus ei ole pystynyt huolehtimaan kaikkien kuntien toimintaedellytyksistä niin, että kunnat pystyvät toimimaan laillisesti.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme, että miennön perusteluissa lausutaan:

Eduskunta toteaa, että kuntien väliset taloudelliset erot ovat suuret. Monen kunnan talous on ajautunut hallituksen kuntatalouteen kohdistamien toimenpiteiden johdosta niin heikkoon tilaan, että kunnat joutuvat rikkoamaan kuntalain taloutta koskevia määräyksiä eivätkä kaikki kunnat pysty turvaamaan perustuslaissa edellytetyjä hyvinvointipalveluja asukkailleen. Hallitus on epäonnistunut kuntapolitiikassaan. Eduskunta toteaa, että hallitus ei nauti eduskunnan luottamusta.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 2003

Maria Kaisa Aula /kesk
Olavi Ala-Nissilä /kesk
Seppo Kääriäinen /kesk
Mauri Pekkarinen /kesk

Sakari Smeds /kd
Jukka Vihriälä /kesk
Hannes Manninen /kesk