

TULEVAISUUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2005 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2004

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä huhtikuuta lähettäessään hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2004 (K 3/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että tulevaisuusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut seuraavia asiantuntijoita:

- johtaja Ismo Heino, Elisa Oyj
- Senior Legal Counsel Ville Lahti, TeliaSonera Finland Oyj
- viestintäneuvos Kari T. Ojala, liikenne- ja viestintäministeriö.

HALLITUKSEN TOIMENPIDEKERTOMUS

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2004 sisältää tiedot toimenpiteistä, joihin ministeriöt ovat ryhtyneet tai suunnittelevat ryhtyvänsä tu-

levaisuusvaliokunnan mietinnöissä esitettyjen lausumien johdosta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Uutta parlamentaarisessa ohjauksessa: Tilinpäätöskertomus

Tulevaisuusvaliokunnalta pyydettiin lausuntoa hallituksen kertomuksesta, mutta valiokunta tuo esille joitain huomioita myös uudesta tilinpäätöskertomuksesta.

Tulevaisuusvaliokunta on mietinnössään ja lausunnoissaan aika ajoin arvioinut eduskunnan ohjaus- ja valvontakeinoja kritisoiden muun muassa sitä, että ohjaus- ja valvontajärjestelmä perustuu edelleen ajatukselle, että budjetti on

tarkkojen ja yksityiskohtaisten määrärahojen päätösasiakirja. Valiokunta on korostanut politiikan pitkän aikavälin linjauksien välttämättömyyttä. Valiokunta on myös vaatinut rahallisten mittareiden lisäksi laajemmin ja syvemmin politiikan onnistumista ja osuvuutta kuvaavia mittareita. Nyt on aika todeta, että vaadituissa politiikan vaikuttavuusarvioinneissa on edetty.

Hallitus antoi kesäkuussa eduskunnalle ensimmäisen kerran uusimuotoisen tilinpäätöskertomuksen, jonka ensimmäinen osa on nimeltään "Hallituksen vaikuttavuusselvitys, valtiontalouden ja hallituksen toiminnan yhteiskunnallinen

vaikuttavuus". Kertomuksen tämä osa sisältää yleiskatsauksen valtiontalouden ja hallituksen toiminnasta, jonka jälkeen on selvitys politiikkaohjelmien ja eräiden hallinnonalarajat ylittävien kokonaisuuksien tuloksista ja haasteista, ministeriökohtaiset arviot, hallituksen vastaus talousarviolausumiin, hallituksen tilimuistutuskertomukset ja lopuksi valtiontalouden uuden elimen valtioneuvoston controllerin lausuma tilinpäätöskertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävyydestä.

Uusi tilinpäätöskertomus tekee selkoa siitä, miten edellisvuoden budjettisuunnitelmat ja erityisesti vaikuttavuustavoitteet ovat toteutuneet. Tilinpäätöskertomus korvaa aiemman "tilakertomuksen", jota on kritisoitu staattisuudesta. Uudistuksen tarkoitus on lisätä dynaamisuutta hallituksen ja eduskunnan valtiontaloudelliseen vuoropuheluun. Pelkistäen tavoitteena on myös ohjata tiedontuotantoa, mikä tarkoittaa onnistuessaan, että näistä arvioinneista ja mittaus tuloksista ilmenevät hallituksen ja eri hallinnonalojen tekemiset ja tekemättä jättämiset, aikaansaannokset ja laiminlyönnit sekä myös asioissa etenemismahdollisuudet aiempaa selkeämmin. Eduskunta, jossa valtiovarainvaliokunnasta on ehdotettu erotettavaksi oma valiokuntansa valtiontalouden vaikuttavuusarviointiin, voi saada uusimuotoisesta kertomuksesta vankan perustan työlleen.

Tulevaisuusvaliokunta on korostanut kannanotoissaan, että valvontatiedoista on saatava kokonaiskäsitys siitä, miten hyväksi kansainvälisestikin arvioitu hyvinvointijärjestelmämme ja sen keskeiset osat kestävät muutospaineita. Kehityksen suuntaa mittaavat toimivat indikaattorit ovat työläitä ja paljon osaamista vaativia, eikä niiden rakentamiseen kansallisella tasolla ole tosiasiaissa usein mahdollisuuksia. Kun kansainvälisissä organisaatioissa on yhä enemmän tarjolla vertailuaineistoa ja niiden taustalla kerättyä tietoa myös Suomesta, olisi järkevää, jos hallitustasolla olisi yhteenveto taikka kooste niistä. Nyt oikeastaan vain kilpailukykymittauksia seurataan ja referoidaan. Olennaista olisi kv-vertailutulosten esittelyn lisäksi analysoida se, mitä ne pelkistettyinä ja puutteellisinakin kerto-

vat kehityksen suunnasta ja mihin ne vaativat vastaamaan kestävän tulevaisuuden näkökulmasta.

Hyvä hallinto edellyttää toimivaa infrastruktuuria, joka maksaa. Vaikka hallituksen kertomus ja uusi tilinpäätöskertomus yhdessä muodostavat jo huomattavasti paremman perustan eduskunnalle arvioida julkista varainkäyttöä ja -hoitoa, on edelleen vaikea saada hallitustasolla tai kansakunnan tulevaisuuden tasolla käsitystä kustannustehokkuudesta. Mitä maksaa yhteiskunnalle kokonaisuutena ja osina julkisten tehtävien hoito nykytasoisena ja riittävän laadukkaana? Mitä se maksaa tulevaisuudessa niin hyvänä kuin kansalaiset haluaisivat, ja miten se on uusimman tieteen ja teknologian tarjoamien mahdollisuuksien mukaan mahdollista? Olennaista on analysoida tärkeimmät priorisoinnit.

Tulevaisuusvaliokunta on tehdessään parhailaan terveydenhoidon tulevaisuuden arviointia hahmottamassa tämän suurimman budjetin menoerän valinta- ja priorisointitilanteita. Tuottavuus- ja tehokkuusnäkökulmasta alan ongelmia on melko vähän näissä valvontakertomuksissa avattu. Kustannustietoisuus on luonnollisesti hitaasti omaksuttavissa oleva asia, mutta ottaen huomioon tiedossa olevat ongelmat, ennakoitavissa oleva ihmisten hoidon vaatimustason nousu ja näköpiirissä olevat tieteen suomat uudet kalliit hoitomahdollisuudet olisi ollut syytä rohkeampaan ja tiukempaan arviointiin.

Tietoyhteiskunnasta tilinpäätöskertomuksesta sen sijaan saa jo huomattavasti aiempaa paremman kuvan, kun siinä käydään läpi hallituksen tietoyhteiskuntaohjelman kahdeksan vaikuttavuustavoitetta.

Tulevaisuuspolitiikan vahvistaminen

Tulevaisuusvaliokunta pitää hyvänä hallituksen linjausta, jossa pääministeri ohjaa ja yhteensovittaa entistä selvemmin tulevaisuuspolitiikkaa. Valtioneuvoston kanslia vastaa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa hallituksen tulevaisuuspolitiikan valmistelusta. Talousneuvoston sihteeristö toimii tulevaisuusselontekomenettelyyn kytkeytyvän arvioinnin päävastuul-

lisena koordinoijana. Valtioneuvoston kanslian yhdessä tulevaisuusvaliokunnan kanssa järjestämät alueelliset tulevaisuusfoorumit ovat myös vakiintuneet (syksyllä 2005 seitsemän tulevaisuusfoorumia).

Valiokunta pitää tärkeänä hallituksen suunnitelmaa tehdä vuosittaisen seurannan lisäksi säännöllisesti laajempi väestön ikääntymiskehitystä, sen seurauksia ja varautumista koskeva arviointi (kokonaisarviointi suunniteltu valmistuvan 2008). Tässä on tarkoitus saattaa myös valtioneuvoston tietoisuuteen sellaisia kehittämiskohteita, joita ei ole otettu tulevaisuuselontekoon.

Tulevaisuuspoliittisten linjausten ja ehdotusten toimeenpanon yhteensovittamisessa käytetään välineinä valtiontalouden kehysmenettelyä ja hallituksen strategia-asiakirjaa. Uutena keinona jäsentää eri hallinnonalojen sekä tutkimuslaitosten tekemää ennakkointia on maaliskuussa 2004 toimintansa alkanut valtioneuvoston ennakointiverkosto. Ministeriökohtaiset tulevaisuuskatsaukset, joiden laadinta käynnistyy taas syksyllä 2005, ovat muotoutumassa erääksi hallitusohjelman valmistelun taustamateriaaliksi.

Poliittisen järjestelmän kannalta ei ole ongelmattonta, että ministeriöt joko istuvan ministerin johdolla sektorivirkamiesten avulla taikka tosiasiassa usein virkamiesten vetämänä valmistelevat vaalien jälkeisen hallituksen ohjelmaa. Mitä yksityiskohtaisemmiksi hallitusohjelmat ovat tulleet, sitä tiukemmin ne pirstaloituvat ministeriöiden omien hankkeiden läpivientiin yleisen ja yhteisen edun hämärtyessä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana hallitusohjelman pituus on yli nelinkertaistunut ja yksityiskohtaisuus moninkertaistunut. Demokratian kannalta ei ylipäätään ole hyvä, että Suomeen on muotoutumassa tapa, jossa ministeriöiden virkamiehet valmistelevat varsin yksityiskohtaisia hallitusohjelmatekstejä vaaleja edeltävänä vuonna, ovat ajamassa niitä läpi hallitusneuvotteluissa ja sen jälkeen hallitusohjelmaan vedoten itse toteuttavat niitä. Faktaperusteisen tiedon, mahdollisimman objektiivisten arvioiden ja analyysien sekä vaihtoehtojen toimintatapojen esilletuonti on virkamiesten luonteva tehtävä. Suomen poliittisessa

järjestelmässä hallitusohjelman valmistelu kuuluu puolueille.

Ottaen huomioon kuinka nopeatempoista talouden, tieteen ja yleensä tiedon muutos on, on kyseenalaista, mikä hyöty saadaan Suomessa jo tavaksi tulleista koko vaalikauden muuttumattomina säilyvistä hallitusohjelmista. Merkittäviä taloudellisia ja rakenteellisia ratkaisuja on nykyjärjestelmässä mahdollista tehdä vain hallitusohjelman neuvotteluvaiheessa. Tämän jälkeen kaikki osapuolet pitävät kiinni sovitusta, eikä uusia asioita koko vaalikautena avata. Suomessa tarvitaan lisää poliittista keskustelua, moninaista asioiden arvottamista, eri lähtökohdista tulevaisuuden vaihtoehtojen esilletuontia ja poliittisten valintatilanteiden korostamista. Tätä ei tule rajoittaa vain hallitusneuvottelujen alkuun.

Parlamentaariseen vuoropuheluun kuuluvat argumentit puolesta ja vastaan. Poliittisille kysymyksille on tunnusomaista, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tietoa asioiden tilasta saati siten käsitystä ja ymmärrystä siitä, mitä niille tulisi tehdä. Poliitiikan tehtävänä on puheen ja debatin kautta valottaa eri puolia, kysyä eri vaihtoehtojen perään, esittää uskottavia vaihtoehtoja, tuoda esille vastakkaisia argumentteja vaihtoehtojen tueksi tai kaatamiseksi ja lopulta tehdä päätöksiä tässä ajassa ja paikassa kuitenkin ottaen huomioon tulevien sukupolvien oikeus luoda oma maailmansa. Hallituksen kertomuksen ja tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuuskertomuksina, ministeriöiden tulevaisuuskatsausten ja hallituksen strategia-asiakirjojen eräs perustehtävä on tuoda aineksia poliittiseen debattiin ja perusteluja parlamentissa tehtäville valinnoille.

Innovaatiorahankkeiden tulosten arviointi

Tulevaisuusvaliokunta on usean toimikauden ajan arvioinut ja ollut osaltaan mukana kehittämässä innovaatioympäristöämme (puhutaan myös kansallisesta innovaatiojärjestelmästä). Valiokunta on meneillään olevassa alueellisen innovaatiotoiminnan hankkeessaan huomannut, että on mahdotonta saada edes summittaista kuvaa siitä, miten erilaiset innovaatiohankkeet ovat toteutuneet. Ei edes tiedetä sitä, ovatko

hankkeet kuolleet, saati sitä, miksi. Selailemalla 1990-luvun aikana mainettakin saaneiden innovaatiohankkeiden nettisivustoja huomaa viimeisimpien päivitysten olevan vuosia vanhoja, mistä saattaa päätellä hankkeiden poistuneen. Yleisenä havaintona on, että liian vähän on ollut kiinnostusta siitä, mitä EU-rahoilla, mutta myös muilla kehitysrahoilla on aikaansaatu.

Suomalaisessa innovaatiojärjestelmässä innovaatioiden kehittäjiä, tukijoita ja rahoittajia on paljon, mutta on ilmeistä, että innovaatiohankkeiden seuranta ei kuulu millekään organisaatiolle tämänhetkisessä valtion työnjaossa. Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että hallitus selvittää kuluneiden viimeisen viiden vuoden innovaatiohankkeiden tuloksia ja nimeää selvästi jonkun elimen vastuuseen innovaatiohankkeiden vaikutavuuden arvioinnista.

Tietoyhteiskunnan infrastruktuuri

Toimivat tietoliikenneyhteydet ovat edellytys modernille kansainväliselle liiketoiminnalle, tieteelle, hyvälle hallinnolle, kansalaisyhteiskunnan rakentamiselle ja kaikenlaiselle yhteistoiminnalle. Infrastruktuurin rakentaminen on osoittautunut myös tietoyhteiskunnassa luultua tärkeämmäksi. Varma, nopea ja ennenkaikkea luotettava tiedonkulku vaatii investointeja ja päätöksiä, myös julkisia ja poliittisia.

Tulevaisuusvaliokunta konkretisoi asiaa kolmen esimerkin avulla: langattomien verkkojen puute, telealan vääristynyt kilpailu ja puuttuvan laajakaistan merkitys.

Suomi oli sähköisten yhteyksien kehittäjänä 1990-luvulla paljon edellä muita maita. Sen jälkeen on monilta osin jääty jälkeen. Tätä kuvastaa se, että sellainen elintärkeä talouden, teknikan ja innovaation alue kuin pääkaupunkiseutu kokonaisuutena ei ole saanut vielä luotua nopeiden, tehokkaiden ja luotettavien Internet-yhteyksien järjestelmää. Espoo on globaalisti tarkastellen kohta harvoja kehittyneitä tietotekniikan keskuksia, joilta puuttuu langaton verkosto. Kiinteän verkon kehittäminen on ollut varsinkin haja-asutusalueilla liian hidasta. Joillain alueil-

la kunnat taikka yksityiset toimijat ovat huolehtineet infrastruktuurin rakentamisesta taikka huollosta. Kun jo vuosia sitten poliitikot esittivät pelkonsa siitä, ettei kansalaisten tasa-arvo tietoyhteiskunnassa toteudu, yleisenä vastauksena oli, että markkinat hoitavat asian ja että Suomessa seurataan tekniikaltaan neutraalia linjausta.

Telealan kilpailukehitys on viime vuosina vääristynyt Suomessa niin, että tulevaisuuden kannalta tärkeät investoinnit ja kehittämissyö eivät ole enää optimaalisia. Alan yritykset harkitsevat sijoitusten rajoittamisen lisäksi siirtymistä pois Suomesta. Lopputuloksena saattaa olla myös entistä tiukempi yhdentyminen, vanhat monopoliasetelmat ja kaiken kaikkiaan kuluttajien valinnanmahdollisuuksien tosiasiallinen heikentyminen.

Tulevaisuusvaliokunta ottaa myös esille yhden esimerkin siitä, miten suhteellisen pienellä investoinnilla tietoyhteiskunnan infrastruktuuriin voidaan paitsi saada aikaan paljon materiaalista hyötyä myös avata näkymiä tulevaisuuteen, uudentyypiseen tuotantoon ja työpaikkoihin. Esimerkki konkretisoi myös edellä lausunnossa käsitellyn innovaatiotyön seurannan tarkeyttä.

Monen vuoden ajan useissa yhteyksissä ja viimeksi tulevaisuusvaliokunnan Kostamuksen matkalla keväällä 2005 on tuotu esille tarve jouduttaa suunnitelmia laajakaistayhteydestä Kuhmon ja Venäjän Kostamuksen välille. Toimivat tietoliikenneyhteydet ovat alueen yrittäjien ja vaikuttajien mukaan edellytys modernille kansainväliselle liiketoiminnalle ja kaikenlaiselle yhteistoiminnalle. Alueella jo toimivat monikansalliset yritykset katsovat laajakaistan olevan suorastaan kynnys yritysten investoinneille ja transitioliikenteen kasvulle. Se on perusta myös sellaisten uusien tietoyhteiskuntapalvelujen kuin telelääketieteen rakentamiselle Suomen (Oulun yliopisto) ja Venäjän välille.

Laajakaistayhteys Kuhmo—Kostamus sisältyy Kainuun hallintokokeiluun liittyen 15.1.2004 tehtyyn Valtioneuvoston päätökseen alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Val-

tioiden rajan yli kulkevan laajakaistan rakentamiseksi tarvitaan Venäjän viestintä- ja telekommunikaatioministeriön lupa. Tulevaisuusvaliokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää laajakaistayhteyksien valtioiden välisiä hallinnollisia esteitä ja saattaa asian päätökseen. Tulevaisuusvaliokunta esittää,

että hallitus selvittää, onko 1990-luvulla valittu tietoyhteiskunnan infrastruktuurin rakentamisen linjaus riittävä ja tulevaisuuden paineet huomioiden myös kansalaisten tasa-arvon näkökulmasta paras mahdollinen sekä onko kilpailussa vääristäviä piirteitä.

Monelle kansalaiselle tietokoneet, niiden kapasiteetti tai sen puute, verkkoyhteyksien valinta, virukset ja muut tietoturvaan liittyvät asiat ja sähköinen asiointi ovat hankalia, eikä ihmisillä aina ole tietoa, mistä apua voi saada. Erityisesti ikäihmisille tarvitaan heille sopivia laitteita ja palveluja.

Viitaten aiempina vuosina saamiinsa selvityksiin hallituksen kertomuksen lausumista ja ottaen huomioon uuden valtion tilinpäätöskertomuksen vuodelta 2004 sisältämän Tietoyhteiskuntaohjelman vaikuttavuusarvion sekä sen sisältämät alueellista kehitystä koskevat arviot tulevaisuusvaliokunta toteaa, että seuraavat lausumat eivät enää anna aihetta seurantaan:

- *Tietoyhteiskunta*
VNS 4/2001 vp (s. 116—119)

- *Maahanmuuttopolitiikka ja monikulttuurinen Suomi*
VNS 4/2001 vp (s. 153)
- *Alueiden kehittäminen*
VNS 4/2001 vp (s. 154—160)
- *Aluehallinnon rakenteet*
VNS 4/2001 vp (s. 160—161)

Tulevaisuusvaliokunta ei pidä seuraavia hallituksen kertomuksessa selostettuja toimenpiteitä riittävinä, vaan katsoo, että alla olevat valiokunnan aloitteesta hyväksytyt eduskunnan lausumat ovat edelleen tarpeellisia ja ne tulee säilyttää hallituksen kertomuksessa:

- *Tietoyhteiskunta*
VNS 4/2001 vp (s. 118)
- *Tulevaisuuspolitiikan vahvistaminen ja tulevaisuusohjelma*
VNS 4/2001 vp (s. 120—121)
- *Alueellinen kehittäminen*
K 1/2004 (s. 123)
- *Yrittäjyyden vahvistaminen*
VNS 4/2001 vp (s. 229)
- *Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen*
K 4/2003 vp (s. 249—250)
- *Maahanmuuttopolitiikka ja monikulttuurinen Suomi*
VNS 4/2001 vp (s. 263—264)

Lausunto

Lausuntonaan tulevaisuusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

TuVL 2/2005 vp — K 3/2005 vp

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Kalevi Olin /sd	Jyrki Kasvi /vihr
jäs.	Jouni Backman /sd	Rauno Kettunen /kesk
	Mikko Elo /sd	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Hanna-Leena Hemming /kok	Päivi Räsänen /kd
	Anne Huotari /vas	Esko-Juhani Tennilä /vas
	Kyösti Karjula /kesk	Jutta Urpilainen /sd
	Marjukka Karttunen /kok	Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut
tutkija Ulrica Gabrielsson.