

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2005 vp

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä joulukuuta 2004 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontilintarkastajain kertomuksen vuodelta 2003 (K 16/2004 vp).

Jaostovalmistelu

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa asiaa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- valtiontilintarkastaja Kari Myllyniemi ja valtiontilintarkastaja Ola Rosendahl
- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, tarkastusneuvos Nora Grönholm ja tarkastusneuvos Kaj Laine, valtiontilintarkastajien kanslia.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kaj Laine, ylitarkastaja Arto Mäkelä ja ylitarkastaja Seppo Niemi, valtiontilintarkastajien kanslia
- apulaisosastopäällikkö Juhani Toivonen, yksikön päällikkö Sari Ellmén-Parmala, yksikön päällikkö Pekka Hukka ja yksikön päällikkö Pekka Metso, ulkoasiainministeriö
- hallitussihteeri Anne Hartoneva, oikeusministeriö
- erikoistutkija Janne Antikainen, sisäasiainministeriö.

Turvallisuus- ja puolustusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Anne Kalliomäki, valtiontilintarkastajien kanslia
- vanhempi hallitussihteeri Jouko Tuloisela, puolustusministeriö
- eversti Jukka Röyti, Pääesikunta
- eversti Pentti Väänänen, Puolustusvoimien Materiaalilaitos.

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Nora Grönholm ja ylitarkastaja Arto Mäkelä, valtiontilintarkastajien kanslia.

Sivistys- ja tiedejaostossa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto, ylitarkastaja Seppo Niemi ja tarkastaja Marjaana Solanne, valtiontilintarkastajien kanslia
- johtaja Markku Mattila, opetusministeriö.

Maatalousjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Raimo Laitinen, valtiontilintarkastajien kanslia
- ylitarkastaja Tommi Kämpe, maa- ja metsätalousministeriö
- hallintopäällikkö Kari Kivikko, Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus
- agronomi Harri Livén, Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
- johtaja Seppo Aaltonen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon jaostolle on antanut

— Seinäjoen—Nurmon maaseututoimenjohtaja Arja Ala-Luoma

Liikennejaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Kaj Laine, valtiontilintarkastajien kanslia
- liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtanen, rakennusneuvos Juhani Tervala ja yli-insinööri Juha Parantainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- budjettineuvos Esko Tainio, valtiovarainministeriö
- professori Juhani Kiiras, Teknillinen korkeakoulu.

Kauppa- ja teollisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Anne Kalliomäki, valtiontilintarkastajien kanslia
- hallintojohtaja Asko Harjula, Huoltovarmuuskeskus.

Sosiaali- ja työjaostossa ovat olleet kuultavina

- tarkastusneuvos Nora Grönholm ja ylitarkastaja Raimo Laitinen, valtiontilintarkastajien kanslia
- valvontajohtaja Jaakko Itäkannas, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Raila Kangasperko ja ylitarkastaja Seppo Larmo, työministeriö
- piiripäällikkö Seppo Tarnanen, Itä-Suomen työsuojelupiiri.

Lisäksi kirjallisen lausunnon jaostolle on antanut

— piiripäällikkö Markku Marjamäki, Uudenmaan työsuojelupiiri.

Asunto- ja ympäristöjaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Arto Mäkelä, valtiontilintarkastajien kanslia
- hallitusneuvos Auvo Haapanala, ympäristöministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Korkotuki

Köyhyyden vähentäminen on Suomen ja kansainvälisen kehitysyhteistyön keskeisiä päämääriä. Suomen osalta tämä on viimeksi todettu vuosi sitten vahvistetussa kehityspoliittisessa ohjelmassa. Tässä on yleisemminkin määritelty Suomen vastuut ja voimavarojen kohdentaminen kehitysyhteistyössä.

Ulkoasiainministeriössä on valmisteilla myös korkotukiluottoja koskeva linjaus. Tämän linjauksen pohjaksi on kartoitettu nykyisessä järjestelmässä esiintyneitä ongelmia ja tehty ehdotuksia toimenpiteistä keskustelun pohjaksi.

Kuten kertomuksesta ilmenee, kehitysyhteistyövaroista maksettiin vuonna 2002 korkotukiluottomaksuja yhteensä 5,3 miljoonaa euroa, josta Kiina sai 70 prosenttia. Valiokunnan saaman tuoreimman selvityksen mukaan korkotukien maksatukset ovat Kiinan osalta kuitenkin

vähentyneet jyrkästi aivan viime vuosina aikoihin hyväksytyjen suurten korkotukiluottohankkeiden tultua loppuunmaksetuiksi. Uusiin korkotukiluottositoumuksiin Kiinan kanssa onkin kertomuksessa esitetyillä perusteluilla suhtauduttava pidättyvästi. Tehtyjen evaluointien mukaan korkotukiluottojen vaikutus köyhyyden vähentämiseen on vähäinen ja kiistanalainen. Yhteistyötä Kiinan kanssa voidaan parhaiten edistää jatkossa tavanomaisen kaupankäynnin muodossa.

Valtiovarainvaliokunnan mielestä on pohdittava tarkasti, missä päin maailmaa ja millä instrumenteilla Suomi haluaa olla vähentämässä köyhyyttä ja toisaalta edistämässä suomalaisen tietotaidon käyttöä ja vientiä. Esimerkkinä maista, joissa korkotukielementin käyttöä myös tulevaisuudessa voitaisiin harkita, voidaan mainita Vietnam. Saadun selvityksen mukaan vuoden 2004 lopulla tehtiin varainmyöntöpäätös tuesta korkotukiluottohankkeiden valmistelukapasiteet-

tin kehittämiseksi Vietnamissa, jotta luottojen käyttöä voitaisiin nopeuttaa.

Viime vuosilta on olemassa myös esimerkkejä, joissa korkotukiluotot ovat johtaneet ei-toivottuun lopputulokseen, jopa suoranaisiin väärinkäytöksiin. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnastaan antaman kertomuksen käsittelyn yhteydessä (VaVM 28/2004 vp) valtiovarainvaliokunta viittasi Instrumentarium Oyj:n toteuttamaan sairaalatarvikkeiden vientikauppaan Costa Ricassa. Valmistuneen selvityksen mukaan suuri osa toimitetuista laitteista on vielä käyttöönnottomatta, koulutus on ollut puutteellista jne. Se, että tällaiset ongelmat voitaisiin jatkossa estää, edellyttäisi ulkoasiainministeriön mukanaoloa hankkeiden valmistelussa ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hankkeiden hallinnointi ja valvonta on kokemuksen mukaan osoittautunut helpommaksi maissa, joissa Suomella on oma edustusto.

Korkotukiluottohankkeet eivät voi perustua yksittäisten yritysten intresseihin kohdemaissa. Korkotuki on määriteltävä selkeästi kehitysinstrumentiksi ja hankkeet on kyettävä kohdentamaan kohdemaiden köyhimmille alueille. Mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi tulee varautua kehyssovimuksilla tai -pöytäkirjoilla siihen, että myös Suomi voi puuttua väärinkäytöksiin ajoissa.

Sakon muuntorangaistusjärjestelmä

Valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet kertomuksessaan vuodelta 2003 sakon muuntorangaistusjärjestelmän toimivuutta ja kehittämistarpeita. Eräänä lähtökohtana tarkastelulle on ollut järjestelmän periaatteellinen merkitys sakkorangaistuksen uskottavuuden takaajana. Lisäksi asiaa on tarkasteltu menettelyn monimutkaisuuden ja suurten vuotuisten kustannusten kannalta.

Sakkovankien päivittäinen määrä nousi saadun selvityksen mukaan alkuvuonna 2004 jo yli 200 vangin. Valtiovarainvaliokunta viittasi tähän, osittain oikeusministeriön hallinnonalan sisäisen tiedonkulun puutteesta johtuvaan tilapäiseen sakkovankiluvun kasvuun kuluvaan vuoden talousarvioesityksestä antamassaan mietin-

nössä VaVM 41/2004 vp. Kysymys oli ulosoton uuden tietojärjestelmän käyttöönottoon liittyvistä vaikeuksista, jonka vuoksi sakon muuntorangaistuksia ei pitkään aikaan voitu lähettää täytäntöönpanoon. Tietojärjestelmän ongelmat vaikuttavat valiokunnan saaman selvityksen mukaan sakkovankimäärään edelleen; 1.3.2005 määrä oli noussut jo 207:ään.

Jatkuvasti kasvaneiden vankimäärien johdosta oikeusministeriö asetti selvitysmiehet laatimaan ehdotuksen sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittämiseksi. Selvitysmiehet ehdottivat muun muassa, että

- tosiasiallisesti varattomien sakotettujen sakkoja ei muunnettaisi vankeudeksi, ellei yleinen etu sitä vaadi
- päiväsakkojen muuntosuhde muutettaisiin siten, että kolme päiväsakkoa vastaisi yhtä päivää vankeutta
- päihdeongelmaiset sakkovangit voisivat suorittaa pääosan rangaistuksestaan päihdehuollon palveluissa.

Sakkovangit ovat useimmiten syrjäytyneitä ja moniongelmaisia, ja heidän tilannettaan kuvaa yleinen huono-osaisuus. Useimmat sakkovangit ovat fyysisesti ja psyykkisesti huonokuntoisia, ja heillä on takanaan jo vuosia jatkunutta alkoholin, huumeiden tai molempien käyttöä, työttömyyttä ja asunnottomuutta. Edellä todetuista seikoista johtuen esimerkiksi sakkovankien terveydenhuoltomenot ovat kasvaneet huomattaviksi. Valtiontilintarkastajat ovatkin katsoneet, että Rikosseuraamusviraston tulisi yhdessä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa selvittää vaihtoehtoisia tapoja järjestää sakkovankien rangaistuksen täytäntöönpano. Tällä hetkellä sakkovangit ovat useimmiten suljetuissa vankiloissa.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota myös nykyisen järjestelmän huomattaviin kustannuksiin. Oikeusministeriön hallinnonalalle nykyisestä sakon muuntorangaistusjärjestelmästä aiheutuu vuosittain lähes yhdeksän miljoonan euron kustannukset. Valtaosa kustannuksista, 6,2 miljoonaa euroa, on tuomioistuinkustannuksia. Vankeinhoidon kustannukset ovat noin 1,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Selvitysmiesten ehdotusten pohjalta on saadun selvityksen mukaan vielä kuluvan kevään aikana tarkoitus antaa hallituksen esitys muuntorangaistussäännösten muuttamiseksi. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että esimerkiksi edellä todetut epäkohdat ja niiden korjaamiseksi tehdyt parannusehdotukset otetaan huomioon esitystä laadittaessa.

Aluekeskusohjelman toimivuus

Aluekeskusohjelmaa on toteutettu vuodesta 2002 alkaen 34 ohjelma-alueella. Aluekeskusohjelmahanke käynnistettiin vahvistamaan suomalaisten kaupunkiseutujen elinvoimaa, seudullisuutta ja kilpailukykyä sekä koko maan kattavaa kaupunkiverkkoa. Ohjelma kokoa yhteiseen verkostoon alueen kunnat, oppilaitokset, tutkimusyksiköt, elinkeinoelämän ja muut toimijat. Aluekeskusohjelman avulla, yhdessä uudistuvan osaamiskeskusohjelman kanssa, on tarkoitus vahvistaa kaupunkiseutujen osaamisperustaa ja tukea alueen innovaatio- ja koulutusjärjestelmän kehittymistä. Samoin tarkoituksena on syventää keskeisien toimijoiden yhteistyötä niin seutujen sisällä kuin niiden välilläkin.

Aluekeskusohjelman tavoitteet on määritelty hallitusohjelmassa, alueiden kehittämisestä annetussa laissa ja hallituksen strategia-asiakirjassa. Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan tavoitteena on muuttoliikkeen ja väestörakenteen tasapainottaminen sekä palvelurakenteen turvaaminen koko maassa. Saadun selvityksen mukaan muuttoliike on aluekeskusohjelman toteutuksen aikana kääntynyt hajakeskittymisen suuntaan. 1990-luvun lopulla voimakkaasti kasvaneiden suurten kaupunkiseutujen kasvu on hidastunut ja niiden rinnalle on noussut keskivahvoja maakuntakeskuksia ja suurten kaupunkiseutujen läheisiä, pienempiä kaupunkiseutuja ja maaseutumaisia seutuja. Muuttoliike on suuntautunut jälleen vahvasti kaupunkiseutujen kehyskuntiin.

Lukuisten myönteisten vaikutusten ohella valtiontilintarkastajat ovat havainneet aluekeskusohjelman käytännön toteutuksessa myös lukuisia ongelmia. Näiksi on todettu muun muassa

alueellisen kehittämisjärjestelmän sekavuus, erilaisten ohjelmien ja alueiden muiden kehittämisvälineiden suuri määrä sekä niiden päällekkäisyys. Aluekeskusohjelmaan liittyvä hallinnointi on suhteessa rahoituksen volyymiin liian raskas. Rahoitus ei myöskään ole riittävän pitkäjänteistä.

Kertomuksen mukaan ohjelmatyö näyttää toimineen hyvin siellä, missä toiminnallinen alue on tiivis ja kuntien välisestä seudullisesta yhteistyöstä on enemmän kokemuksia. Eniten ongelmia on ilmennyt niillä laajoilla ohjelma-alueilla, joissa joko kuntien määrä tai alueen koko on hyvin suuri tai aiempi alueellinen yhteistyö on ollut vähäistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aluekeskusohjelma on lähtenyt hitaammin liikkeelle suurten kaupunkien seuduilla. Sen sijaan jo keskisuurten kaupunkien seuduilla tehdyt vaikuttavuusarviot ovat olleet hyvin myönteisiä.

Eräs keskeinen ongelma, jonka myös valtiontilintarkastajat ovat todenneet, on, ettei aluekeskusohjelmalla ole vielä selkeästi jäsentynyttä roolia maakuntaohjelmissa ja niiden toteuttamissuunnitelmissa. Maakuntaohjelman tehtävänä olisi kuitenkin koordinoivana asiakirjana koota yhteen myös muiden ohjelmien sisällöt. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen lisäämiseksi olisi myös yhteyksiä aluekeskusohjelman ja maaseutuohjelman välillä parannettava. Maaseutumaisille seuduille tulisi saada erityinen strateginen seudullinen instrumentti aluekeskusohjelman "vastinpariksi".

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus on tehnyt periaatepäätöksen aluekeskusohjelman jatkamisesta nykyisen, vuonna 2006 päättyvän ohjelmakauden jälkeen. Tämä on valiokunnan mielestä tärkeää jo senkin vuoksi, että aluekeskusohjelmalla voi jatkossa olla yhä merkittävämpi rooli Suomen rakennerahastopolitiikkaa täydentävänä instrumenttina. Ohjaavana instrumenttina aluekeskusohjelma toimisi laajoissa ja merkittävässä osaamis- ja innovaatiovetoisissa hankkeissa, joissa vetureina toimivat kaupunkiseudut. Täydentävänä instrumenttina se toimisi niissä kysymyksissä, joihin EU:n instrumentteja ei voida käyttää. Valiokunta pitää mahdollisena,

että aluekeskuksilla tulee olemaan tilausta myös hallituksen käynnistämässä palvelurakennehankkeessa palveluiden tuottamisalueena.

Puolustusmateriaalihankinnat

Kertomuksessa on käsitelty Puolustusvoimien Materiaalilaitosta ja sen toiminnan rationalisointia. Valtiovarainvaliokunta rajaa tarkastelunsa tässä yhteydessä pelkästään puolustusmateriaalihankintoihin. Siten valiokunta ei ole käsitellyt esimerkiksi ajankohtaista puolustusvoimien varikko- ja varastotoimintojen kehittämistä.

Valtiontilintarkastajat ovat todenneet, että puolustusmateriaalihankkeiden hankintaprosessi on selkeä ja hyvin ohjeistettu, mutta sitä ei Materiaalilaitoksen mukaan noudateta käytännön työssä. Hankeohjausmallia ja prosessikuria ei ole noudatettu suuressa osassa annettuja toimeksiantoja, ja hankintatehtävät on annettu puutteellisin perustein. Lisäksi kattavat hanke-suunnitelmat puuttuvat tai niitä ei ole annettu hankintaorganisaation käyttöön. Valtiontilintarkastajat edellyttävät materiaalihankkeiden osalta nykyistä tehokkaampaa ja selkeämpää tavoitteenasettelua, projektien toteutumisen seuranta ja aiemmin myönnettyjen tilausvaltuusmäärärahojen nykyistä suunnitellumpaa käyttöä.

Kertomuksesta käy myös ilmi, että puolustusvoimissa on jo vuosikymmenten ajan ollut ongelmana tilausvaltuuksilla myönnettyjen materiaalihankintavarojen siirtyminen ensimmäistä mahdollista käyttövuotta myöhemmille vuosille. Materiaalilaitoksen osuus näistä varoista on ollut huomattava.

Nykyisessä puolustusmateriaalin suunnittelu- ja hankintaprosessissa on todettu olevan erittäin paljon toimijoita, jotka valmistelevat ja tekevät päätöksiä puutteellisilla tiedoilla ja hankintaprosessin suhteen huonon aikataulun mukaisesti. Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota myös Pääesikunnan henkilöstön suureen vaihtuvuuteen, josta on seurannut, että hankintatoimen käytännön asiantuntemus on ollut puutteellista ja linjaukset ovat saattaneet muuttua kesken hankintaprosessin.

Valtiovarainvaliokunta toteaa, että kertomuksen havainnot ajoittuvat tilanteeseen vuonna 2003. Kuten kertomuksestakin käy ilmi, puolustushallinnossa on jo käynnistetty em. ongelma-kohtien poistamiseksi tarkoitetut toimet ja niiden toteutumisen seuranta. Saadun selvityksen mukaan on vahvistettu puolustusministeriön kokonaisvaltainen materiaalipoliittinen ohjelma ja puolustusvälinehankintojen yleiset hankintaperiaatteet sekä toteutettu asiaa pohtineen (MATSI-) työryhmän suositusten mukaiset muutokset suunnitteluun, budjetointiin, hankeohjaukseen ja hankintojen käytännön toteutukseen. Myös tilausvaltuuskäytäntöä on muutettu siten, että hankkeet etenevät tilausvaltuuksiin vasta riittävän toteuttamisvalmiina.

Valtiovarainvaliokunta kiinnitti valtuusmenettelyyn ja sen toimivuuteen talousarviossa huomiota valtiontilintarkastajain edellisestä kertomuksesta antamassaan mietinnössä VaVM 1/2004 vp. Valiokunta katsoi, että valtuusmenettely on myös jatkossa toimiva vaihtoehto. Tämä edellyttää kuitenkin nykyistä selkeämpää tietoisuutta tehtävien sitoumusten kokonaismäärästä. Valtuuksia ei tule myöskään käyttää yleisluonteiseen rahoituksen varaamiseen, vaan valtuuksia koskevien hankkeiden olisi oltava jo riittävän pitkälle suunniteltuja ennen valtuuden ottamista talousarvioon.

Kuten em. työryhmän loppuraportissa todettiin, materiaalihankintojen yleisen suunnittelu-prosessin kehittämällä voidaan vaikuttaa vain uusiin tilausvaltuuksiin. Talousarviossa jo hyväksyttyihin ja käynnistettyihin tilausvaltuuksiin, joista esimerkiksi nykyiset siirtyvien erien ongelmat aiheutuvat, ei voida tällä kehittämällä merkittävästi vaikuttaa. Uusien periaatteiden vakiinnuttaminen osaksi eri organisaatioiden toimintaa jatkuu edelleen. Tehdyistä muutoksista on valiokunnan saaman selvityksen mukaan saatu myönteisiä havaintoja.

Valtiovarainvaliokunta on useassa yhteydessä korostanut kotimaisen teollisuuden roolia puolustusmateriaalihankinnoissa. Eduskunta on edellyttänyt, että vähintään puolet hankinnoista on ohjattava kotimaahan. Valiokunta pitää merkittävänä parannuksena sitä, että kotimaisen

teollisuuden ja tiedeyhteisön mukaantulo hankkeisiin tapahtuu puolustusministeriön antaman selvityksen mukaan nykyisin jo niiden varhaisessa suunnitteluvaiheessa, tarkoituksena määrittää kotimaisen teollisuuden osallistumismahdollisuudet hankkeisiin.

Muuntokoulutus

Valtiontilintarkastajat ovat käsitelleet yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen antamaa muuntokoulutusta, sen opiskelijavalintoja, hallinnointia ja rahoitusta sekä koulutuksen ja työvoimatarpeen vastaavuutta. Muuntokoulutuksen ongelmiksi kertomuksessa todetaan muun muassa opiskelijoiden erilainen pohjakoulutus sekä työelämän ja opiskelun yhteensovittaminen. Epäjohdonmukaisuutta ja kirjavuutta on todettu opiskelijoiden valintakriteereissä, opinto-oikeuksissa sekä aiempien opintojen hyväksilukemisessa. Erillishankkeet ovat myös asettaneet suuria vaatimuksia opintojen ohjaukselle, henkilökohtaisille opintosuunnitelmille ja muulle laadunvarmistustyölle. Myös keskimääräiset opiskeluajat venyvät muuntokoulutuksessa suhteellisen pitkiksi ja keskeyttäminen on yleistä. Kertomuksessa todetaan myös ESR-rahoituksen ongelmat, kuten muun muassa EU-tukien rajausrasitusta, lääninhallitusten hidas päätöksenteko sekä maksatushakemusten hidas käsittely.

Valtiontilintarkastajien mukaan muuntokoulutus ei ole vaikuttanut työelämään niin nopeasti kuin suunniteltiin. Kertomuksessa korostetaan muuntokoulutuksen seurannan ja tuloksellisuuden tärkeyttä. Valiokunta yhtyy valtiontilintarkastajien näkemykseen siitä, että koulutusohjelmat on syytä arvioida kokonaisuutena, ennen kuin tehdään päätöksiä muuntokoulutuksen vakinaistamisesta. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että muuntokoulutus antaa mahdollisuuden järjestää koulutusta työelämän tarpeiden mukaan ja niin sanottua normaalikoulutusta joustavammin. Muuntokoulutuksesta saatuja kokemuksia voidaan myös hyödyntää normaalikoulutuksen kehittämisessä. Valiokunta korostaa muuntokoulutuksen keskeistä päämäärää; sen tehtävänä on vastata muuttuviin työ-

voimatarpeisiin tavanomaista peruskoulutusta nopeammin.

Valiokunta yhtyy valtiontilintarkastajien näkemykseen, jossa korostetaan muuntokoulutuksen seurannan ja tuloksellisuuden tärkeyttä. Valtiontilintarkastajat kiinnittävät huomiota ESR-rahoituksen ongelmiin. Valiokunta korostaa, että ennen seuraavaa ohjelmakautta tulee selvittää tarvittavat toimenpiteet, jotta toimintatavat ja rahoituksen jakoperusteet saadaan yhdenmukaisiksi eri puolilla maata ja päätöksenteko nykyistä nopeammaksi. Tärkeää on selvittää mahdollisuudet rahoittaa muuntokoulutus jatkossa nykyistä enemmän korkeakoulujen normaalirahoituksella. Valiokunta pitää tärkeänä, että parhaat muuntokoulutushankkeet ja yliopistokeskusten maisteriohjelmat voisivat jatkua.

Kulttuurin ja taiteen tukeminen

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan käsitelleet myös kulttuurilaitosten ja valtakunnallisten kulttuuritapahtumien tukemista. Valtiontilintarkastajat toteavat muun muassa, että lakisääteisen valtionosuusjärjestelmän osuus kulttuurin kokonaisrahoituksesta on noin kaksi kolmasosaa. Valiokunta yhtyy valtiontilintarkastajien näkemykseen siinä, että yleisesti ottaen järjestelmä toimii hyvin. Ongelmallista on erityisesti teattereiden toiminnan rahoitus, sillä valtionosuuden perusteena oleviin yksikköhintoihin ei tehdä indeksitarkistuksia. Esimerkiksi museoiden ja orkestereiden yksikköhintoihin ei henkilötyövuosien määriä ole lisätty toiminnan laajentumisesta huolimatta. Valtiontilintarkastajat toteavat samoin kuin valtiovarainvaliokunta kuluvan vuoden talousarviosta antamassaan mietinnössä (VaVM 41/2004 vp), että teattereiden valtionosuusjärjestelmää tulisi uudistaa niin, että se ottaa nykyistä paremmin huomioon sekä yleisessä kustannuskehityksessä että teattereiden toteutuneissa menoissa tapahtuneet muutokset.

Valtiontilintarkastajat viittaavat aikaisempaan kannanottoonsa veikkausvoittovarojen käyttämisestä lakisääteisiin menoihin. Valiokunta viittaa valtion vuoden 2005 talousarvion

käsittelyn yhteydessä tekemiinsä muutoksiin veikkausvoittovarojen kohdentamisesta edunsaajille ja eduskunnan hyväksymään lausumaan. Sen mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus viipymättä valmistelee ja tuo eduskunnan käsiteltäväksi veikkauksen ja raha-arpajaisten voitonjakoa koskevan lain muutosehdotuksen niin, että kirjastojen valtionosuuksien siirto yleisistä budjettivaroista kokonaan katettavaksi voidaan hallituksen esityksen pohjalta varmistaa tapahtuvaksi kahdeksassa vuodessa kymmenen vuoden sijasta vuoteen 2010 mennessä.

Maataloustukien valvonta

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan käsitelleet Suomen maataloustukijärjestelmää varsin laajasti. Tukijärjestelmä on monimutkaistunut, ja valvontaa ja tarkastustoimintaa koskevat ohjeet ovat muuttuneet yksityiskohtaisemmiksi. Valtiovarainvaliokunta keskittyy lausunnossaan ennen muuta tukien valvontaan.

Kertomuksessa on tuotu esille eri tukijärjestelmien erilaisia tukiehtoja, määrittelyjä ja käsitteitä. EU:n tukijärjestelmien tukiehdot on laadittu sellaisiksi, että ne sopivat mahdollisimman hyvin ennen muuta Keski- ja Etelä-Euroopan suurten jäsenmaiden olosuhteisiin. Suomeen sovellettuina ne tuovat ylimääräisiä hallinnollisia ongelmia. Suomi joutuu täydentämään EU:n tukijärjestelmiä vielä merkittävästi omilla kansallisilla järjestelmillään. Unioni määrittelee myös näiden ehdot ottamatta huomioon, miten nämä järjestelmät ovat sovitettavissa yhteen EU:n kokonaan tai osittain rahoittamien järjestelmien kanssa. Valtiontilintarkastajat ovat katsoeet, että maa- ja metsätalousministeriön tulisi toimia nykyistä aktiivisemmin EU:ssa sellaisten tukiehtoihin liittyvien määrittelyjen muuttamiseksi Suomen osalta, jotka ovat Suomen olosuhteisiin soveltumattomia. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tämä tulee käytännössä olemaan erittäin vaikeaa.

Kertomuksesta käy ilmi, että tukijärjestelmään ja erityisesti valvontaan käytetyt voimavarat kasvoivat kaikilla hallinnon tasoilla huomattavasti vuosina 1999—2003. Valvontahenki-

löstön määrän kasvu on eri TE-keskusten alueilla ollut näinä vuosina todella merkittävä. Lisäyksestä huolimatta TE-keskusten maaseutu-osastot katsovat, että valvontatehtäviin on saatu viime vuosina liian vähän voimavaroja. Näköpiirissä on, että EU:n maatalousuudistuksen myötä valvontaresurssien tarve lisääntyy entisestään. Tukijärjestelmässä tapahtuvien muutosten lisäksi myös käyttöön otetut uudet menetelmät nykyisissä työtehtävissä aiheuttavat painetta lisähenkilöstön palkkaamiseen. Esimerkiksi sähköisen mittausmenetelmän ja GPS-laitteiden käyttövaatimus tulevat aiheuttamaan lisäresursstarpeita TE-keskusten maaseutuosastoissa.

Valtiovarainvaliokunta sivusi maatalouden suorien tukien valvontaa EU:n tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta 2003 antamassaan lausunnossa VaVL 9/2005 vp. Tässä yhteydessä valiokunta piti parempana neuvonnan tehostamista ja valvontaresurssien tarkoituksenmukaista käyttöä. Valiokunta katsoi, että valvonnan järkiperaistamisella henkilöstölisäykset voitaisiin pitää kohtuullisina.

Esimerkkinä hyvistä käytänteistä valiokunta toteaa eräiden TE-keskusten alueilla käytössä olevan järjestelmän, jossa henkilöstöä siirretään maatalousosaston sisällä rahoitus- ja maaseudun kehittämissyksiköistä tilapäisesti valvonnan vuosittaisen ruuhkahuipun tasoitamiseen. Ongelmana saadun selvityksen mukaan on, että myös näiden muiden yksiköiden työmäärä on niin suuri, ettei tällaista siirtoa osaksikaan vuotta ole mielekästä tehdä. Ongelmatonta ei ole myöskään menettely, jossa opiskelijoita ja muuta kokemattonta tilapäishenkilöstöä käytetään monimutkaisia valvontasäädöksiä sisältävien tukijärjestelmien valvontaan. Tavoitteena tulee olla, että valvontatehtävät voidaan hoitaa joustavasti TE-keskusten maaseutuosastojen vakinaista henkilöstöä hyödyntäen ja että vakinaisen henkilöstön määrä on riittävä näihin tehtäviin nähden.

Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet huomiota myös viljelijöiden oikeusturvaan ja tasapuoliseen kohteluun. Oikeusturvaan liittyvät ongelmat on tuotu monipuolisesti esille, mutta mitään varsinaista ratkaisuesitystä tilanteen kor-

jaamiseksi ei ole esitetty. Esimerkiksi valituskelpoisten päätösten viipymisen kohtuuttoman kauan on katsottu loukkaavan viljelijöiden oikeusturvaa. Viljelijä ei voi valittaa ennen kuin kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen on tehnyt tuen maksutuksesta päätöksen. Aikaa tähän saattaa saadun selvityksen mukaan kulua useita kuukausia. Kun valvonnan seuraamuksena usein on, että tilalle maksettavaa tukea leikataan, TE-keskuksen tekemän valvontapöytäkirjan tulisi-kin toimia valituskelpoisena päätöksenä, jolloin valitus voitaisiin jättää välittömästi.

Infrastruktuurihankkeiden rahoittaminen

Valtiontilintarkastajat ovat selvittäneet infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen liittyviä kysymyksiä sekä erityisesti elinkaarimallin käyttämistä. Nykyisessä kireässä finanssipoliittisessa tilanteessa on vaarana, että elinkaarihankkeiden pääasialliseksi tarkoituksena saattaa muodostua hallinnonalan määrärahakehysten ylittäminen velaksi. Elinkaarimallin laajempi käyttöönotto voi siksi aiheuttaa yllättäviäkin ongelmia päättäjille tulevaisuudessa. Tilintarkastajat korostavat, että elinkaarimallin käyttö ei saa muuttua pysyväksi osaksi talousarvionkäytäntöä ilman periaatteellista keskustelua menettelyn sopivuudesta vallitseviin budjetointiperiaatteisiin ja -käytäntöihin.

Uusina rahoituslähteinä kertomuksessa mainitaan muun muassa rahoituskumppanuushankkeet kuntien kanssa, EU:n direktiivin mukaiset ratamaksut sekä tietullit ja käyttäjämaksut. Tilintarkastajat katsovat, että kokonaan uusien rahoituslähteiden käyttöönotto väyläinvestoinneissa ei näytä kovinkaan realistiselta ainakaan lyhyellä aikavälillä. Rahoituskumppanuus, esim. realisoituvien kaavoitushyötyjen ja kunnan osarahoituksen tai lainan muodossa voi tuoda rajoitetusti lisää investointivaraa. Tilintarkastajat katsovat myös, että liikenneväylähankkeiden suunnittelun, päätöksentekomenettelyn ja budjetointiperiaatteiden kehittämistarvetta ja -mahdollisuuksia olisi perusteltua arvioida uudelleen.

Valiokunta yhtyy valtiontilintarkastajien kannanottoon ja toteaa, että elinkaarimallilla toteu-

tettavien hankkeiden on oltava objektiivisten selvitysten mukaan kannattavia ja perusteltuja. Elinkaarimallilla tavoitellaan halvempia kokonaiskustannuksia ja nopeammin toteutuvia yhteiskunnallisia hyötyjä ja sitä tulee käyttää vain silloin, kun se on voitu osoittaa normaalia budjettirahoitusta edullisemmaksi toteutustavaksi.

Liikenneväyläpolitiikan linjauksia pohtinut ministerityöryhmä ehdotti useamman elinkaarihankkeen sisältävän elinkaariohjelman käynnistämistä; nämä hankkeet olisivat noin 25 prosenttia liikenneverkon kehittämisen vuosirahoituksesta. Valiokunta katsoo, että useamman elinkaarihankkeen käynnistäminen parantaisi markkinoiden toimivuutta ja elinkaarimallista saatavia taloudellisia hyötyjä. Kun hankkeiden kustannukset maksetaan vasta useiden vuosien kuluessa, on luonnollisesti tärkeää, että päätöksenteon on oltava valtion talouden kannalta vastuullista.

Elinkaarihankkeen kokonaiskustannuksista on merkittävä osa rahoituskustannuksia; esim. Lohja—Muurla-hankkeessa niiden osuus kokonaiskustannuksista on lähes puolet. Rahoituskustannukset sitovat huomattavan osan liikenne- ja viestintäministeriön muutoinkin tiukasta määrärahaehyksestä. Valiokunnan mielestä jatkossa onkin syytä selvittää, voidaanko rahoituskustannusten budjetoinnissa saavuttaa optimaalisempaa kokonaistulosta. On niin ikään tärkeää, että nyt käytössä olevan elinkaarimallin toimivuutta seurataan ja saatujen kokemusten perusteella mallia kehitetään.

Valiokunta pitää tilintarkastajien tapaan tärkeänä, että väylänpidon budjetointia kehitetään niin, että investoinnit ja kunnossapidon kustannukset eritellään nykyistä selkeämmin toisistaan. Näin voidaan parantaa talousarvion informatiivisuutta ja läpinäkyvyyttä. Valiokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota myös kehittämishankkeiden sopimusvaltuuskäytännön epäkohtiin ja katsonut, että hankintamenettelyn tulisi olla nykyistä joustavampi ja kustannustehokkaampi.

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ovat käynnistäneet

ohjelman, jossa selvitetään liikenneverkkopääoman ja taloudellisen kasvun välisiä yhteyksiä ja markkinamekanismien käyttöä liikenneväyläpalvelujen ohjauksessa, arvioidaan liikennepolitiikan alueellisia vaikutuksia ja tarkastellaan uusia rahoitusmalleja. Valiokunta pitää hanketta tärkeänä ja ajankohtaisena. Valiokunta korostaa muutoinkin uusien rahoitusmallien ja vaihtoehtoisten rahoitusmuotojen selvittämistä sekä eri mallien etujen ja haittojen analysoimista.

Valiokunta toteaa, että väyläverkon kunnossapidon ja kehittämisen keskeisinä ongelmina ovat liikennepolitiikan lyhytjänteisyys sekä määrärahojen niukkuus. Kehysmenettelystä ja liikennepolitiikkaa linjanneen ministerityöryhmän ehdotuksista huolimatta suunnittelun ja toteutuksen pitkäjänteisyys ei ole parantunut. Radanpidon osalta rahoitus on edelleen perustunut paljolti lisätalousarviomenettelyyn, jolloin suunnittelu on ollut vielä lyhytjänteisempää. Lyhytjänteinen liikennepolitiikka aiheuttaa lisäkustannuksia ja hankaloittaa hankkeiden kokonaissuunnittelua sekä järkevää toteuttamista. Lyhytjänteinen liikennesuunnittelu ylläpitää myös epävarmuutta ja vaikeuttaa elinkeinoelämän vaatimien investointien suunnittelua ja toteutusta.

Väyläverkon rapautuminen voidaan estää vain pitkäjänteisellä ja kokonaisvaltaisella liikennepolitiikalla. Onkin aivan välttämätöntä, että liikenneinvestointien suunnitteluun sekä rahoitukseen saadaan pitkäjänteisyyttä ja että tehtyihin suunnitelmiin sitoudutaan. Valiokunta korostaa myös sitä, että pitkäjänteinen liikennepolitiikka ei voi perustua sattumanvaraisiin tuloihin tai tapahtumiin. Huolehtimalla väyläverkon kunnosta parannetaan myös työllisyyttä ja liikenneturvallisuutta sekä edistetään maan eri osien kehitystä.

Työsuojeluhallinnon toimivuus ja kyky vastata työelämässä esiintyvien uusien ongelmien ratkaisemiseen

Valtiontilintarkastajat katsovat, että työsuojelumielletään edelleen perinteiseen työtapaturmien torjuntaan liittyväksi toiminnaksi ja hieman ir-

ralliseksi työsuojelun uusista tehtävistä, jotka tähtäävät kokonaisvaltaiseen työkyvyn ja työhyvinvoinnin edistämiseen. Tilintarkastajat toteavat, että Suomesta puuttuu yhteinen, eri osapuolien hyväksymä työsuojelupolitiikka, joka sisältäisi myös konkreettiset tavoitteet. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisikin määritellä uudelleen työsuojelun tavoitteet riittävän laajapohjaisen yhteistyön pohjalta. Valtiontilintarkastajien mukaan työsuojeluvalvonnalla ei myöskään ole pystytty riittävästi vaikuttamaan uusiin työelämässä esiintyviin ilmiöihin, kuten psykososiaalisiin ja mielenterveysongelmiin, henkiseen väkivaltaan sekä työssä jaksamiseen. Tämä näyttäisi tilintarkastajien mukaan johtuvan liian niukoista resursseista ja valmiuksista sekä yhtenäisten toimintatapojen puuttumisesta. Myös työterveyshuollon valvontaa ja alueellista yhteistyötä tulisi parantaa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on todettu, että valtiontilintarkastajien näkemykset eivät vastaa kaikin osin työsuojeluviranomaisten käsityksiä työsuojelun nykytilasta ja sen kehittämistarpeista. Työsuojeluviranomaisten mukaan maastamme ei puutu yhteistä työsuojelupolitiikkaa, vaan sellainen sisältyy kolmikanlaisesti vuonna 1998 hyväksyttyyn työsuojelustrategiaan sekä siihen perustuvaan tulosohtaukseen. Tämä strateginen linjaus on merkittäväällä tavalla suunnannut työsuojelupiirien valvontaa, jonka eräs painopistealue on työhyvinvoinnin turvaaminen ja lisääminen. Saadun selvityksen mukaan työsuojelupiirit ovat määrätietoisesti kasvattaneet asiantuntemustaan uusilla alueilla ja työsuojelupiireillä on valmius hoitaa myös työelämän uusia ongelmia. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös todettu, että työterveyshuollon osalta painopisteen ei tulisi niinkään olla työsuojeluviranomaisten suorittamassa valvonnassa, vaan työterveyshuollon lääketieteellisen sisällön kehittämisessä ja valvonnassa. Valiokunnan huomiota on myös kiinnitetty siihen, että toimihenkilönäkökulma on jäänyt kertomuksessa vähemmälle huomiolle.

Valiokunta toteaa, että lainsäädännölliset lähtökohdat työelämän ja työolojen kehittämiseksi ovat erittäin hyvät. Kaikki keskeiset työelämää

ja työoloja säätelevät lait on hiljattain uudistettu, ja työsuojelun valvontalain uudistustyö on parhaillaan vireillä. Myös työsuojelun resurssit ovat selkeästi vahvistuneet, kun eduskunta lisäsi kuluven vuoden talousarvioon työsuojelupiiri-en toimintamenoihin osoitettavia määrärahoja. Suomessa on myös korkeatasoinen työolojen tutkimus, ja tilasto- ym. tiedot ovat varsin luotettavia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työsuojelupolitiikka sisältyy kolmikantaisesti hyväksyttyyn työsuojelustrategiaan, johon myös työsuojelupiirien tulosohjauskäytäntö pohjautuu. Työsuojelun linjauksissa on otettu huomioon mm. työn luonteen muuttumiseen sekä työntekijöiden hyvinvointiin ja jaksamiseen liittyvät kysymykset. Saatujen lausuntojen mukaan työsuojeluhallinto on aktiivisesti uudistanut toimintatapojaan ja se pyrkii vastaamaan nykypäivän haasteisiin.

Uusi lainsäädäntö sekä työmarkkinoiden ja työelämän nopea muuttuminen ovat tuoneet työsuojeluun runsaasti muutoksia sekä uusia tehtäviä ja haasteita. Monet valvontatehtävät ovat tulleet sisältönsä puolesta yhä vaikeammiksi, ja niissä voidaan tarvita laajoja selvityksiä ja erityisasiantuntemusta. Työsuojelulta edellytetään myös aiempaa aktiivisempaa otetta ja nopeaa reagointikykyä. On selvää, että uusiin haasteisiin ei voida aina vastata nopeasti, vaan muutosprosessit ja uusien toimintatapojen luominen ja omaksuminen vaativat oman aikansa.

Hyvä työympäristö perustuu aina ensisijaisesti kunkin työpaikan omiin toimenpiteisiin, mutta on myös välttämätöntä, että työsuojeluhallinto tukee aktiivisesti työnantajien edellytyksiä huolehtia työsuojelusta ja siihen liittyvistä velvoitteista. Ajan tasalla oleva lainsäädäntö ja sen pohjalta laaditut linjaukset ja tavoitteet antavat hyvän lähtökohdan vastata työsuojelun uusiin haasteisiin ja tehtäviin.

Yhteishankintakoulutus

Valtiontilintarkastajat toteavat, että yhteishankintakoulutuksen hankinnan perusteena olevaa koulutuksen vaikuttavuutta työllisyyteen ei seu-

rata työministeriössä. Seurannan toteutuksessa ministeriön tulisi edetä keventämällä käytös-sään olevia useita seurantajärjestelmiä ja tilas-tointitapoja ja varmentamalla, että hankintame-nettelystä vältetään päällekkäinen selvitystyö. Tilintarkastajat korostavat koulutuksen joustavaa toteutusta. Hankintamenettelyn toimivuutta tulee edistää nostamalla koulutuksen suorahan-kintaan oikeuttavaa arvoa nykyisestä 2 000 eurosta vähintään 20 000 euroon.

Yhteishankintakoulutus tarjoaa yrityksille hyvän mahdollisuuden saada valtiolta tukea kou-lutukseen muun muassa rekrytointi-, irtisano-mis- ja lomauttamistilanteissa ja henkilöstön ammatitaidon kehittämisessä. Yhteishankinta-koulutuksen järjestämistä pidetään menettelynä kankeana ja byrokraattisena. Hanke joudutaan usein kilpailuttamaan useammassa osassa, mikä kaksinkertaistaa työmäärän ja kustannukset kil-pailutusvaiheessa sekä viivästyttää hankkeen toteutusta. Järjestelmän byrokraattisuudesta joh-tuen hyviä työllistäviä ammatillisia koulutus-hankkeita jää toteuttamatta. Huonot kokemuk-set koulutushankkeiden toteutuksesta heikentä-vät myös yritysten halukkuutta tehdä yhteistyö-tä työhallinnon ja muiden viranomaisten kanssa.

Järjestelmän toimivuuden kannalta on kes-keistä, että koulutuksen suorahankintaan oikeut-tavaa arvoa korotetaan nykyisestä 2 000 euros-ta. Asiasta on säädetty julkisista hankinnoista annetussa laissa, jota ollaan parhaillaan uudista-massa. Lain uudistamista valmistellut työryhmä ehdotti, että hankintalakia ei enää sovellettaisi kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoi-hin. Tavaroiden ja palveluiden osalta kansalli-nen kynnysarvo olisi 20 000 euroa.

Valiokunta kiirehtii asian valmistelua. Valio-kunta pitää valtiontilintarkastajien tapaan myös tärkeänä, että koulutuksen hankintamenettely on muutoinkin mahdollisimman yksinkertainen ja toteuttamistavaltaan riittävän nopea yritysten tarpeisiin nähden.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokun-ta, joka eduskunnan työjärjestyksen 39 §:n 4 mo-mentin nojalla on valinnut valtiovarainvaliokun-

nan hallinto- ja tarkastusjaoston puheenjohtajan esittelijäksi asiaa eduskunnan täysistunnossa käsiteltäessä, ehdottaa,

että eduskunta päättää lähettää tämän mietinnön sekä valtiontilintarkastajain kertomuksen hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin

tehdyt muistutukset ja ehdotukset antavat aihetta, sekä

kehottaa hallitusta sisällyttämään vuodelta 2004 annettavaan hallituksen tilinpäätöskertomukseen kertomuksen näistä toimenpiteistä.

Helsingissä 8 päivänä huhtikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Kimmo Sasi /kok
vpj.	Matti Ahde /sd	Anni Sinnemäki /vihr
jäs.	Jyri Häkämies /kok	Irja Tulonen /kok
	Kyösti Karjula /kesk	Kari Uotila /vas
	Jari Koskinen /kok	Jukka Vihriälä /kesk
	Pekka Kuosmanen /kok	vjäs. Eva Biaudet /r
	Reijo Laitinen /sd	Arto Bryggare /sd
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Esko Kiviranta /kesk
	Iivo Polvi /vas	Eero Lämsä /kesk
	Markku Rossi /kesk	Maija Rask /sd.
	Matti Saarinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja
valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.